



Уральский
федеральный
университет

имени первого Президента
России Б.Н.Ельцина

Уральский гуманитарный
институт

О. Н. БОГАТЫРЕВА

ЕВРОПЕЙСКИЕ МОДЕЛИ РЕГИОНАЛИЗМА

Учебное пособие



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЬЦИНА

О. Н. Богатырева

ЕВРОПЕЙСКИЕ МОДЕЛИ РЕГИОНАЛИЗМА

Учебное пособие

Рекомендовано
методическим советом Уральского федерального университета
в качестве учебного пособия для студентов вуза,
обучающихся по направлениям подготовки
41.03.05, 41.04.05 «Международные отношения»,
41.03.01 «Зарубежное регионоведение»

Екатеринбург
Издательство Уральского университета
2018

ББК Ф4(О),62я73-1
Б732

Рецензенты:

кафедра теории и истории государства и права Уральского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (заведующий кафедрой доктор юридических наук, профессор И. В. Выдрин);

И. Ф. Федоров, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права Уральского государственного юридического университета, главный редактор «Российского юридического журнала»

Богатырева, О. Н.

Б732 Европейские модели регионализма : учеб. пособие / О. Н. Богатырева ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2018. — 171 с.

ISBN 978-5-7996-2414-9

В учебном пособии рассматриваются теоретические и практические проблемы регионализма в странах Европейского союза. Основные модели регионализации анализируются на примере Италии, Испании, Великобритании и Франции. Трансграничное сотрудничество европейских субнациональных регионов рассматривается в контексте европейского регионализма как результат его эволюции и как компонент управления ЕС.

Для магистрантов, изучающих дисциплину «Европейские модели регионализма», а также для студентов и магистрантов, обучающихся по направлениям «Международные отношения» и «Зарубежное регионоведение».

ББК Ф4(О),62я73-1



Исследование европейских моделей регионализма проведено в рамках программы Jean Monnet (ERASMUS+) «Европейский федерализм и регионализм», проект № 565428-EPP-1-2015-1-RU-EPPJMO-MODULE.

ISBN 978-5-7996-2414-9

© Уральский федеральный университет, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	4
Введение.....	7
<i>Глава 1. Общая характеристика европейского субнационального регионализма.....</i>	<i>13</i>
<i>Глава 2. Правовые основы европейского регионализма: внешнее и внутреннее измерение.....</i>	<i>30</i>
<i>Глава 3. Итальянская модель деволюции.....</i>	<i>56</i>
<i>Глава 4. Испанская модель регионализма.....</i>	<i>76</i>
<i>Глава 5. Асимметричная модель деволюции в Великобритании.....</i>	<i>96</i>
<i>Глава 6. Французская модель децентрализации.....</i>	<i>115</i>
<i>Глава 7. Регионы в европейской интеграции.....</i>	<i>131</i>
<i>Глава 8. Парадипломатия: европейские регионы в международных отношениях.....</i>	<i>147</i>
Заключение.....	168

ПРЕДИСЛОВИЕ

Характерной чертой современной международной политики является проявление международной активности регионов — субнациональных административно-территориальных единиц. Под регионами понимаются субъекты федераций в федеративных государствах и административно-территориальные единицы в унитарных государствах.

В настоящем учебном пособии речь пойдет о регионах — субнациональных государственных единицах современных европейских стран, входящих в Европейский союз. Интеграционные процессы, начавшиеся в 50-е гг. XX в. на территории Западной Европы, сопровождались частичной передачей суверенитета не только на наднациональный, но и на субнациональный уровень. Феномен современного европейского регионализма отличается необычайной сложностью и многогранностью. Регионы, города и коммуны получают дополнительные полномочия от центральных властей, активно участвуют в общеевропейской интеграции, имея возможность влиять на законодательный процесс в европейских структурах. Являясь неотъемлемым элементом каждого европейского государства, они вместе с тем обладают общекионтинентальным значением, что обуславливает необходимость урегулирования их статуса на международном уровне и развития межрегиональных связей.

Европейские регионы играют важную роль в современных международных отношениях, создавая уникальные формы и механизмы

приграничного и трансграничного сотрудничества — сети, еврорегионы, евродистрикты. В данном пособии определена география международных связей европейских регионов, выявлены основные партнеры, проанализирована тематическая направленность проектов сотрудничества на всех континентах. В пособии рассматривается законодательство, которое определяет характер и степень вовлеченности регионов в международную деятельность. Анализ международных, региональных и национальных нормативно-правовых актов показывает возможности и пределы международного сотрудничества разнообразных европейских регионов и городов.

Учебное пособие состоит из нескольких блоков. Первый посвящен рассмотрению понятийного аппарата и общим вопросам, связанным с процессами регионализации, децентрализации и деволюции в странах Европы. Во втором рассматриваются институционально-правовые модели регионализма, отношения между центром и регионами в Италии, Испании, Великобритании и Франции. Появление третьего блока обусловлено исследованием регионов как новых акторов в международных отношениях. В соответствующих главах рассматривается участие регионов в европейской интеграции, анализируются современные формы приграничного и трансграничного сотрудничества регионов Европы.

Использование пособия в учебном процессе направлено на освоение следующих компетенций:

- владение политически корректной корпоративной культурой международного общения (формального и неформального), навыками нахождения компромиссов посредством переговоров (ОК-8);
- готовность практически использовать знание правовых и экономических аспектов обеспечения работы международника в сфере деятельности государственных структур, бизнеса, частного сектора (ОПК-3);
- владение методами делового общения в интернациональной среде, способностью использовать особенности местной деловой культуры зарубежных стран (ОПК-10);
- способность анализировать процесс принятия решений по вопросам международной политики как объекта управления (ПК-8);

— способность ориентироваться в современных тенденциях мирового политического развития и глобальных политических процессов, понимание их перспектив и возможных последствий для России (ПК-22);

— способность понимать логику глобальных процессов и развития всемирной политической системы международных отношений в их обусловленности экономикой, историей, правом (ПК-23);

— владение политической и правовой спецификой положения регионов России и зарубежных стран в отношениях между государствами и понимание возможностей и ограничений трансграничных и иных международных связей регионов (ПК-36);

— способность ориентироваться в сложных механизмах многосторонней и интеграционной дипломатии (ПК-37).

Каждый раздел учебного пособия сопровождается списком вопросов для самостоятельной работы (контрольных вопросов для самопроверки) и списком рекомендуемой литературы и источников.

ВВЕДЕНИЕ

На рубеже XX–XXI вв. вместе с процессом глобализации многие крупные страны Западной Европы, до того считавшиеся унитарными, были охвачены волной политической децентрализации и регионализации. Благодаря этим процессам в Европе повысилась роль регионов, и зачастую именно им принадлежит значительный вклад в развитие европейской интеграции и общеевропейского сотрудничества. Регионы все чаще выступают в роли самостоятельных участников международных отношений и таким образом становятся инициаторами интеграционных процессов. На общеевропейском интеграционном пространстве сформировалось понятие «Европа регионов», которое означает в первую очередь возрастание роли и значения регионов внутри европейских государств. В этих условиях национальные правительства теряют часть своих компетенций, в то время как регионы расширяют свои полномочия и требуют все большего самоуправления.

Сегодня разные поколения европейцев идентифицируют себя не с крупной европейской или национальной, а с малой территориальной общностью — с регионом. В условиях глобализации регион как малая родина является своеобразной гарантией от обезличивания как на национальном, так и на общеевропейском уровне. Ученые подчеркивают, что «новое усиление роли локального» происходит на фоне мощных глобальных интеграционных

процессов¹. При этом глобальное и локальное не исключают друг друга: локальное есть неотъемлемый аспект глобального. В связи с этим было предложено слово-оксюморон, объединяющее термины «глобальный» и «локальный», — *глокализация*. По мнению И. М. Бусыгиной, «глокальная реорганизация пространства» означает, что территории отличаются друг от друга прежде всего «своими неповторимыми ситуациями, складывающимися из включенности в глобальные потоки и следования местным традициям и устоям»².

С одной стороны, глобализация способствует преодолению, стиранию границ, унификации механизмов и взаимоотношений, а с, другой, под влиянием новых условий трансформируются национальные государства, в которых возрастает значение внутригосударственных территориальных образований — регионов. Эта тенденция характерна для государств Евросоюза, в которых на протяжении уже нескольких десятилетий идут процессы федерализации и регионализации. Складывается ситуация, когда субнациональные регионы добиваются передачи полномочий из центра, в том числе в налоговой и бюджетной сферах.

Указанные процессы обусловили всплеск научного интереса к проблемам региона, регионализма и региональной идентичности. В отечественной политической науке к проблемам развития зарубежных и российских регионов обращались Т. В. Зонова, А. С. Макарычев, И. М. Бусыгина, Г. О. Яровой и др. Все авторы обращают внимание на многозначность понятия *регион*, настаивая при этом на тщетности поиска общепринятого определения, поскольку политическое, экономическое и культурное значение этого термина в современной Европе непрерывно трансформируется. При этом, как отметил Г. О. Яровой, все рассуждения о природе региона имеют общий знаменатель — понятие *пространства*, подразумевающее наличие внешних и внутренних границ³. Регион включает пространственные общности разных типов: экономические, политические, административные, культурные.

¹ Бек У. Что такое глобализация? М., 2001. С. 86.

² Бусыгина И. М. Политическая регионалистика. М., 2006. С. 268.

³ Яровой Г. О. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе. СПб., 2007. С. 131–134.

Понятие *регион* имеет разнообразные трактовки в отечественной и зарубежной литературе и зависит от области исследования.

С географической точки зрения регион — это однородная физическая среда. Юридический и административный подход трактует регион как административно-территориальную единицу (земля, область, провинция, кантон, департамент). В политико-правовой лексике этот термин также используется для обозначения внутригосударственной административно-территориальной единицы либо для обозначения группы государств. В этом случае регион относится к уровню «выше» или «ниже» уровня государства. Регион формируется на основе и вследствие взаимодействия ряда факторов: территории, природных условий, общности истории и культуры, демографических и социальных показателей, экономической, политической и правовой систем.

В контексте европейской интеграции регион следует рассматривать не только как «одну из единиц территориальной структуры национального государства... ячейку сетки административно-территориального деления, где действуют региональные властные институты с определенными компетенциями, но и как исторически сложившееся территориальное сообщество, обладающее физической, социально-экономической, политической и культурной средой»⁴. Так, в Уставе Ассамблеи европейских регионов регион определен как уровень «правительства, следующего сразу после центрального, с политическим представительством, гарантированным существованием выборного регионального совета или, при его отсутствии, ассоциацией или органом, учреждённым на региональном уровне местными властями на следующем за ними более низком уровне»⁵. Подобное понимание региона используется в политической регионалистике — субдисциплине в рамках политической науки, для которой регионы выступают объектами исследований, а предмет анализа задается рамками политической науки.

⁴ Бусыгина И. М. Политическая регионалистика. С. 9.

⁵ AER Statute (as adopted by the AER General Assembly 31 May 2017 in St Pölten (AU)) // Assembly of European Regions [official website]. URL: <https://aer.eu/aer-statute/> (mode of access: 21.11.2016).

С развитием нового направления к изучению понятия *регион* и связанных с ним процессов подключились специалисты в области международных отношений. В частности, концепция *нового регионализма* базируется на том, что субъектами новых международных процессов становятся не только регионы, узаконенные административно-территориальным делением государств, но и регионы, образующиеся в результате трансграничного сотрудничества — еврорегионы, рабочие сообщества и др. При этом в изучении международных отношений исследователи выделяют микро- и макрорегионы. Микрорегионы понимаются как субнациональные административно-территориальные единицы, которые активно участвуют в европейской интеграции и международных отношениях. То есть это обширная подсистема внутри государства, это фрагмент его территории⁶. Макрорегион — это единое геополитическое пространство, связанное общими характеристиками и объединяющее цивилизационно однородные государства, — Европа, Латинская Америка, Юго-Восточная Азия и др., то есть макрорегион представляет собой группу стран.

В настоящем учебном пособии объектом изучения является микрорегион как территориальное образование, обладающее различной степенью самостоятельности — субъект федерации или автономное образование в унитарном государстве с высокой степенью децентрализации, которое характеризуется в аспекте его взаимодействия с государственной властью (федеральной или центральной). Это часть государственной территории, существующей де-юре, которая выступает в качестве административно-территориальной единицы первого уровня, следующей за государством. При этом регион как политико-административная единица, созданная государством для управления, обычно совпадает с историко-культурным регионом. Последний существует на гомогенном пространстве с физико-географической, этнической, языковой и культурной общностью и единой исторической судьбой населения. Например, Каталония, Галисия, Страна Басков в Испании, Бретань, Нормандия и Корсика во Франции, Шотландия и Уэльс в Великобритании

⁶ Бусыгина И. М. Политическая регионалистика. С. 268–269.

и др. Действительно, уникальность ряда регионов вызывает отношение к ним не как к произвольно созданным территориальным образованиям, а как к сообществам, имеющим ярко выраженные географические, исторические, экономические, этнические и культурные характеристики, как к неотъемлемым фрагментам общей мозаики Европы.

В политической регионалистике понятие *регион* тесно связано с понятиями регионализма, регионализации, федерализации, децентрализации и деволюции. Все эти феномены применимы к современной Европе и тесно связаны с процессами европейской интеграции. В пособии раскрывается содержание перечисленных процессов. Понимание их сути поможет сформировать представление об основных моделях субнационального регионализма, его внутренних и внешних аспектах. Модели регионализации рассматриваются в настоящем пособии на примере унитарных государств Европы — Итальянской Республики, Королевства Испании, Соединенного Королевства и Французской Республики. Опыт этих стран представляет научный интерес прежде всего потому, что в процессе реформ, связанных с регионализацией и децентрализацией, их политико-территориальное устройство приобрело федеративные черты.

Пристальное внимание к Испании и Италии вызвано тем, что современная наука относит эти государства к переходным формам политико-территориального устройства, находящимся на пути от унитаризма к федерализму. Именно из Италии пришел термин «регионалистское» государство, означающий автономию его составных частей, в значительной степени приближенной к автономии субъектов в федеративном союзе. Ученые, не выработав пока общего суждения о природе такого типа государств, называют его «слабой федерацией», «квазифедерацией» либо разновидностью сложно-составного унитарного государства⁷. Территориальная структура этих стран престала быть унитарной, но еще не стала федеративной.

⁷ Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран : Общая часть. М., 2006. С. 808–813 ; Diamanti I. Federalismo all'italiana: una rivoluzione a parole // Limes. 2011. № 2. P. 225–232.

Французская модель предполагает создание в государстве нового регионального уровня управления, наделенного такими же полномочиями, как и существующие местные власти, но в более широком географическом контексте. Так, в 1972 г. во Франции были восстановлены регионы, а в 1982 г. началось их движение по пути децентрализации, связанное с расширением их полномочий.

Сложная британская модель унитарного регионализма вызывает интерес у исследователей своей асимметричностью и особыми отношениями с ЕС, которые привели к Brexit.

Совокупность проблем учебного курса «Европейские модели регионализма» является частью европейских исследований (*European studies*). В настоящем пособии предметом изучения является региональное измерение европейской интеграции и системы управления, сложившейся в результате ее развития (*European governance*). Европейские исследования представляют междисциплинарное направление исследований, основанных на таких дисциплинах как история, политическая наука (включая международные отношения), конституционное, международное право и европейское право. Предлагаемое учебное пособие и одноименный учебный курс в строгом смысле не относятся ни к одному из названных научных направлений и могут быть определены как междисциплинарные.

Глава 1

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СУБНАЦИОНАЛЬНОГО РЕГИОНАЛИЗМА

Типология европейских регионов. — Номенклатура территориальных единиц (NUTS). Причины возвышения европейских регионов. — Регионализация. — Децентрализация. — Деконцентрация. — Делегирование. — Особенности процесса деволюции. — Федерализация. — Неофедерализм. — Регионализм.

В рамках региональной политики и политики сплочения ЕС под регионом понимается государственное территориальное образование уровня, непосредственно предшествующего уровню государства и обладающего соответствующими политическими полномочиями. Например, в Германии это федеральные земли, в Испании и Италии — автономные области, во Франции — регионы. В соответствии с европейскими документами субнациональный регион получает признание в конституции или в законе, имеет автономию, идентичность, полномочия, переданные на основе принципа субсидиарности, базовую институциональную структуру, формирующуюся в ходе всеобщих, свободных, равных и тайных выборов, финансовые ресурсы. Кроме того, регион является активным субъектом политики ЕС и участвует в международных отношениях.

Как указывалось, регионы являются единицей административно-территориального деления государства. Их создание (выделение) становится результатом проявления политической воли и связано

со стремлением к большей эффективности управления территорией и пространственного планирования¹. Страны Евросоюза поделены на административные регионы, но они настолько разнообразны по площади и количеству населения, что это явилось причиной решения разделить все пространство Европейского сообщества на гомогенные единицы. В начале 1980-х гг. Европейский статистический офис (Евростат) ввел систему административно-территориального деления сообщества, получившую название «Номенклатура территориальных единиц» (*Nomenclature of territorial units for statistics — NUTS*). Указанная номенклатура была необходима для составления единого и согласованного плана территориального распределения и обеспечения общих статистических стандартов во всем ЕС. Уровни NUTS соответствуют географическим областям, используемым для сбора данных. Современная номенклатура подразделяет государства ЕС на три категории в соответствии с конкретными демографическими порогами. Уровень NUTS1 включает государства небольших размеров, такие как Дания, Ирландия, Словения, федеральные земли Германии. Уровень NUTS2 включает автономные области Испании, регионы и заморские департаменты Франции. Уровень NUTS3 включает административные единицы Греции, Финляндии, Швеции и др.².

Возвышение роли субнациональных регионов в политической жизни европейских стран и расширение их полномочий во второй половине XX в. ученые связывают со следующими факторами:

- развитие парадипломатии и побратимских связей между регионами, коммунами и городами, примирение и взаимное познание народов после Второй мировой войны;
- неравномерность социально-экономического развития территорий в послевоенной Европе, выразившаяся в разделении регионов на «богатые» и «бедные» и феномене «депрессивного региона»;

¹ См.: Яровой Г. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе. СПб., 2007. С. 18.

² NUTS — Nomenclature of Territorial Units For Statistics // Eurostat Your key to European statistics [official website]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/nuts-maps-.pdf> (mode of access: 12.12.2016).

- предоставление регионам возможностей для самостоятельного роста и привлечения внешних ресурсов в условиях глобализации;
- культурная гомогенизация в странах Западной Европы, основанная на общеевропейских ценностях;
- участие в общеевропейском строительстве путем сближения территориальных сообществ, а также создание системы коммуни-тарных институтов и формирование регионального измерения европейской интеграции³;
- распространение в Европейском сообществе принципов субсидиарности и региональной интеграции и их проникновение в компетенцию регионов;
- технологические инновации, сокращение расходов на коммуникации, повсеместное расширение сети Интернет, приведшие к тому, что внутренние регионы отдельных стран оказались в состоянии поддерживать интенсивные трансграничные связи, на какие раньше были способны только территории, находившиеся в пределах одного государства.

Кроме того, процесс европейской интеграции показал, что унитарным централизованным государствам с иерархично выстроенной вертикалью управления труднее адаптироваться к новым вызовам глобализации и интеграции по сравнению с федеративными и децентрализованными государствами, в которых субнациональные единицы пользуются широкой степенью самостоятельности⁴.

Все указанные факторы способствовали интенсификации процесса регионализации. Европейские страны стремились модернизировать свои политические системы и предоставить широкие возможности для самостоятельного роста регионов.

Так как расширение автономии европейских регионов связано с процессами регионализации и децентрализации, обратимся к характеристике этих понятий.

Регионализация понимается как процесс перераспределения власти и наделения административно-территориальных единиц

³ Anderson P. The Invention of the Region 1945–1990 // EUI Working Papers EUI № 94/2. Florence, 1992. P. 10–11.

⁴ См.: Bullmann U. The Politics of the Third Level // The Regional Dimension of the European Union / ed. Ch. Jeffery. L., 1997. P. 9–10.

государства юридическими, политическими, административными и финансовыми полномочиями, закрепленными в конституции или в законах. Она приводит к усилению роли регионов в управлении государством и в социально-экономической и политической жизни общества⁵. Общие причины регионализации заключаются в стремлении сделать власть более эффективной, а также переложить на региональные власти часть ответственности за принимаемые решения, удовлетворить стремление местного населения тех или иных территорий к самоуправлению. Регионализацию следует рассматривать в двух аспектах — внутригосударственном и внешнегосударственном.

В первом значении властные полномочия передаются от государства его внутренним территориальным образованиям — автономиям, областям, субъектам федерации. Процессы внутренней регионализации также связаны с культурной самоидентификацией самих жителей, желающих сохранить свои традиции и культурные особенности.

Внешнее измерение регионализации проявляется в том, что регионы стремятся стать полноправными членами интеграционных объединений и выйти на международную арену наравне с национальными государствами, а не в их составе. В результате внешняя регионализация способствует дальнейшему развитию внутреннего регионализма и ведет к перераспределению публичной власти между национальным, наднациональным и региональным уровнями.

Подобные процессы характерны для большинства стран ЕС. Активные процессы регионализации в них привели к конституционно-правовым реформам, направленным на перераспределение компетенций между государством и регионами. Несмотря на общую тенденцию, которая реализуется в Европе, каждой стране присущи свои формы и причины децентрализации. Страновая специфика во многом зависит от типа государственного и муниципального управления: англосаксонский (Великобритания), германский (Гер-

⁵ Воскресенский А. Д. Концепции регионализации, региональных подсистем, региональных комплексов и региональных трансформаций в современных международных отношениях // Сравнительный анализ концепций и институтов. 2012. № 2. С. 30–58.

мания, Австрия), южноевропейский (Италия, Франция, Испания) и скандинавский (Швеция, Дания, Финляндия, Норвегия).

Независимо от формы политико-территориального устройства государств, регионализация соотносится с такими процессами как *децентрализация* и *деволюция*, связанными с передачей полномочий от центра к регионам.

Традиционное понимание процесса децентрализации связано с передачей власти от центрального правительства местным властям. Как правило, она происходит через принятие обычных законов, а не через изменения в Конституции. Таким образом, в унитарных системах полномочия субнациональных властей могут быть отозваны центральным правительством в любое время, в то время как полномочия субъектов федерации закреплены в федеральной Конституции.

С 1980-х гг. децентрализация является одной из главных тем в политическом и научном дискурсах в странах Европы. Термин *децентрализация* подразумевает процесс передачи из центра на места части функций и полномочий центральных органов государства⁶. Регионы, области, провинции, коммуны получают новые полномочия при одновременном сужении прав и полномочий соответствующего центра.

Выделяют несколько форм децентрализации.

— Фискальная ответственность является ядром децентрализации. Для успешного выполнения своих функций местные власти должны иметь достаточный уровень доходов и полномочия для управления ими. Фискальная децентрализация может принимать несколько форм: самофинансирование и возмещение затрат через сбор налогов с жителей, межбюджетные трансферты, разрешение на муниципальное заимствование с кредитными гарантиями.

— Экономическая, или рыночная децентрализация подразумевает приватизацию и дерегулирование, когда происходит передача полномочий частному сектору. Так как децентрализация имеет цель проведения эффективной политики, то полностью централизованная система плохо информирована и не создает необходимых стимулов для развития, поэтому обязанности администрации переда-

⁶ Сухарев А. Я., Крутских В. Е. Большой юридический словарь. М., 2002. С. 248.

ются на те уровни, где возникают соответствующие задачи. Значит, в экономической сфере целесообразней пользоваться принципом «снизу вверх» для проведения эффективной политики⁷.

— Политическая децентрализация выражается в политической автономии, возможности формирования региональной власти путем демократических выборов и наличия некоторых законодательных полномочий у местного выборного собрания в сфере собственной компетенции⁸.

— Административная децентрализация предполагает распределение полномочий, ответственности и финансовых ресурсов с целью обеспечения общественных услуг (здравоохранение, образование, социальная сфера, транспортная коммуникация и др.) между различными уровнями власти. Это передача ответственности за планирование, финансирование и управление определенными государственными функциями от центрального правительства региональным органам власти. Но чаще всего административная децентрализация направлена на расширение полномочий муниципалитетов и общин, то есть органов местного самоуправления.

Как политическая, так и административная децентрализация базируется на принципе субсидиарности, означающем максимальную близость реализации полномочий к гражданам. Децентрализация и распределение полномочий — ключевой аспект принципа субсидиарности, который постоянно изучается и защищается официальными структурами ЕС. Это играет важную роль, особенно во время экономического кризиса, когда население ждет соответствующих мер от максимально приближенной к нему уровню территориальной власти⁹.

⁷ Petak Z. How to measure decentralization: the case-study from Central European countries // Indiana University Bloomington [official website]. URL: http://www.indiana.edu/~wow3/papers/wow3_petak.pdf (mode of access: 21.02.2017).

⁸ Трофимова И. Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран) // *Ars administrandi*. 2011. № 2. С. 81.

⁹ Schausberger F. Devolution in the European Union and the place for local and regional self-government in EU policy making and delivery // The Committee of the Regions. 2013 [official website]. URL: <http://web.cor.europa.eu/epp/AtWork/Plenary-Opinions/Pages/devolution-schausberger.aspx> (mode of access: 01.02.2017).

Существуют три основные формы административной децентрализации — *деконцентрация*, *делеги́рование* и *деволюция*, каждая из которых имеет собственные характеристики.

Деконцентрация считается малоэффективной формой децентрализации и чаще всего используется в централизованных унитарных государствах. Эта форма предполагает передачу некоторых властных полномочий центра на местный уровень представителям государства. Государственный центр назначает представителя, который от его имени осуществляет власть на местах. Примером децентрализации во Франции на уровне региона и департамента является деятельность префекта, который является прямым представителем правительства.

Делегирование является наиболее перспективной и распространенной формой децентрализации. Центральное правительство передает часть полномочий в процессе принятия решений и в административном управлении региональным органам власти, которые, в свою очередь, не полностью контролируются центральным правительством, но в конечном счете подотчетны ему.

Третья форма децентрализации — *деволюция*. В этом случае государство передает свои полномочия в процессе принятия решений, финансировании и административном управлении квазиавтономным объединениям местного самоуправления с муниципальным статусом. Муниципалитеты избирают своих мэров и советы, они имеют собственный независимый орган для принятия политических, экономических и других решений. В такой системе местные органы власти имеют четкие юридически закрепленные географические границы, в пределах которых они реализуют властные полномочия и выполняют публичные функции.

Однако в исследованиях, посвященных политической регионалистике, а также в практике европейских государств понятие деволюции имеет не только административное, но и широкое политическое значение.

Деволюция выражается в предоставлении широкой автономии регионам с гарантией сохранения переданных полномочий, в отличие от децентрализации, при которой сохраняется возможность отзыва переданных полномочий. При этом внутренняя регионали-

зация может перетекать во внешнюю, так как, приобретая экономическую и правовую самостоятельность, регионы стремятся участвовать в европейской интеграции и в международной деятельности.

В англоязычной терминологии термин «передача» (*devolution*) означает делегацию силы (власти). Термин применялся в Великобритании в конце XX в. при проведении территориальной реформы, в результате которой три региона получили автономию и собственные парламенты. Вслед за Соединенным Королевством термин *деволюция* распространился в Италии.

Деволюция не может быть охарактеризована как простая децентрализация, так как через предоставление дополнительных полномочий регионам можно прийти к реорганизации территориальной системы управления на принципах, ведущих к федерализму. На практике это означает полную самостоятельность законодательной власти в определенных вопросах. В Великобритании подобная политика в различных сферах проводилась в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии. Наибольший интерес представляет Шотландия с широкими законодательными и административными полномочиями у шотландских парламента и правительства соответственно.

Таким образом, термин *деволюция* используется для описания процесса децентрализации в унитарной государственной системе. Это максимально возможная мера децентрализации, затрагивающая сферу законодательной власти и означающая продвижение унитаризма к федерализму¹⁰. Но, несмотря на это движение и приобретение регионами более высокого статуса, природа государства остается прежней — унитарной.

В одном из отчетов Комитета регионов ЕС было сказано, что деволюция представляет собой политические меры, которые способствуют укреплению роли субнациональных властей в национальном и европейском процессе принятия решений, а также передаче

¹⁰ См.: Пузаков А. В. Децентрализация власти как тенденция и признаки деволюции // Регионоведение. 2012. № 3. С. 37–43; Лукин В. Н., Мусиенко Т. В. Деволюция государственной власти и управления: концептуальные основы политического анализа // Credo New : междунар. теоретич. журн. [internet-portal]. 2016. № 2 (86). URL: <http://credo-new/archives/804> (mode of access: 20.01.2017).

полномочий от центральных властей местным¹¹. Деволюцию можно рассматривать и как способ ослабления этнических, лингвистических и религиозных противоречий и проявлений сепаратизма, которые могут привести к распаду страны. Например, Каталонии, Стране Басков и Галиции в Испании была предоставлена широкая автономия.

Одним из критериев для определения степени развития процесса децентрализации в той или иной стране является правомочность региональных властей. Понятие правомочности региона основывается на его способности:

- принимать собственные законы;
- обладать правом законодательной инициативы на федеральном или центральном уровне;
- участвовать в международной деятельности.

Итак, принято различать две формы деволюции: *административную*, предполагающую частичную передачу полномочий органам местного самоуправления для исполнения соответствующих поручений центрального правительства, и *законодательную*, в соответствии с которой регионы способны самостоятельно принимать законы. Следует отметить, что законы, принятые автономными регионами, не должны противоречить законам правительства страны, в противном случае правительство центра может их объявить недействительными и отменить.

Как указывалось, термин *деволюция* максимально приближен к понятию *федерализация*. Он указывает на процесс перераспределения политической власти, ее постепенное «переливание» сверху вниз с созданием в регионах собственной системы политических институтов или расширением уже существующих. В результате политико-территориальное устройство приобретает федеральные черты. В связи с этим следует сопоставить понятия *регионализация* и *федерализация*, так как последний термин ученые все чаще

¹¹ Devolution in the European Union and the place for local and regional self-government in EU policy making and delivery. 100th plenary session, 11–12 April 2013 // Assembly of European Regions [official website]. URL: http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Governance/2013-Publication_devolutionEU_EN.pdf (mode of access: 31.03.2017).

начинают применять к характеристике процессов, протекающих в субнациональных регионах стран Европы¹².

Федерализация — переход государства от унитарного или регионалистского (сложно-унитарного) политико-территориального устройства к федеративной форме. Это сопровождается принятием конституционного законодательства, в котором устанавливаются статус территориальных образований в составе государства, их взаимоотношения с федеральной властью, порядок представительства регионов в федеральном парламенте. Таким образом, целью федерализации является создание федерации.

Федерализм представляет собой политико-правовую систему разграничения компетенций между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов договоров федерации (регионов) на основе конституции и/или государственно-правовых соглашений.

В рамках федеративной системы управления регионы (субъекты федерации) пользуются правовой и политической автономией, поскольку они имеют почти все государственные атрибуты: свою Конституцию, законодательную, исполнительную и судебную власть, представительство территориальных единиц в верхней палате общенационального парламента и участие в его формировании. Однако политическая и правовая автономия регионов свойственна не только федеративным государствам. Так, воплощение принципа субсидиарности и децентрализация полномочий привели к формированию субнациональной законодательной власти и в унитарных государствах — Финляндии, Италии, Португалии, Испании, Соединенном Королевстве. В этих странах регионы обладают законодательными полномочиями в вопросах, возложенных на них государством, компетенция регионов закрепляется в Конституции (Италия), а верхние палаты парламентов формируются при участии регионов (Италия, Испания).

¹² Caravita B. Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale. Torino, 2009. P. 18 ; Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità : Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa. Bologna, 2009. P. 249–257 ; Handbook of federal countries / ed. A. L. Griffiths. McGill-Queen's Univ. Press, 2017. P. 296–314 ; The place and role of local government in federal systems / ed N. Steytler, Konrad-Adenauer-Stiftung. 2005. P. 95–123.

В современных исследованиях, посвященных децентрализации и регионализму, отмечается все возрастающий уровень автономии, прежде всего самых крупных субнациональных единиц — регионов¹³. При этом подчеркивается, что в современной практике существуют федеративные государства, чьи регионы (субъекты федерации) имеют меньше полномочий, чем регионы некоторых унитарных и регионалистских государств. Например, австрийские *länder* (земли) имеют меньше полномочий, чем испанские автономные области¹⁴, а благодаря новой редакции Конституции Италии ее территориальное устройство «получило большое число практически федеративных черт»¹⁵. Так, модернизированная ст. 117 итальянской Конституции свидетельствует о трансформации подхода центральной власти к международной деятельности регионов в сторону расширения их полномочий и самостоятельности и во многом превышает аналогичные полномочия субъектов федерации в федеративных государствах¹⁶.

Проводя классификацию современного федерализма, исследователи выделяют модель неофедерализма, к которой причисляют страны, формально являющиеся унитарными, — Италию, Испанию, Великобританию, Францию¹⁷. Это свидетельствует не только об усилении амбиций регионов, но и о непрерывном процессе децентрализации государственных полномочий, передаваемых от центра к регионам, что ведет к возрастанию уровня административной и политической автономии. Отдельные признаки федерализма можно найти и в унитарном государстве, не имеющем стремления ме-

¹³ Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità : Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa. P. 249–257 ; The place and role of local government in federal systems. P. 95–123 ; Handbook of federal countries. P. 296–314.

¹⁴ *Beniamino C.* Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale. Torino, 2009. P. 17.

¹⁵ *Барабанов О. Н.* Деволуция и квазифедерализация государственного устройства // На перекрестке Средиземноморья: «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века / под ред. Т. В. Зоной. М., 2011. С. 97.

¹⁶ *Богатырева О. Н., Крапивницкая Е. Д.* Регионы Италии в современной международной деятельности: правовой аспект // Изв. Урал. федерал. ун-та. Сер. 2, Гуманитарные науки. 2012. № 4 (108). С. 90.

¹⁷ Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità : Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa. P. 249–257.

нять свое политико-территориальное устройство на федеративное. Например, отнесение Франции к модели неофедерализма можно объяснить тем, что традиционно унитарная централизованная страна вот уже более 30 лет движется по пути децентрализации, к меньшему централизму и большей субсидиарности.

В современной Европе статус регионов в сложных унитарных государствах и статус субъектов федераций в федеративных государствах имеет как сходства, так и отличия.

Общие черты федерализма и регионализма заключаются в следующем:

- Закрепление в федеральной или общенациональной конституции статуса территориальных образований и распределение сфер компетенции между государством и регионами.

- Участие региональных органов власти или их представителей в законодательном процессе страны.

- Существование верхней палаты общенационального парламента, которая при своем формировании учитывает региональные предпочтения.

Отличие же заключается в отсутствии у автономных регионов возможности определять свою внутреннюю структуру политического устройства, что обеспечивается необходимостью утверждения региональных статутот на уровне центральной власти.

Следует разделять понятия *регионализации* и *регионализма*, несмотря на то, что оба эти процесса протекают в регионе и тесно взаимосвязаны. Нередко эти понятия применяются в качестве синонимов, хотя определенные различия между ними существуют. Регионализм — это политика, которая стимулирует процесс регионализации и ее результат, или эффект регионализации.

При определении регионализма используют два подхода:

- регионализм как стратегия региональных элит, направленная на расширение ими своих прав (движение «снизу»);

- регионализм как разнообразие региональных ландшафтов на территории национального государства; в этом случае его следует понимать как региональную дифференциацию.

М. Китинг выделил несколько моделей европейского регионализма. В основу его классификации были положены факторы куль-

туры, идентичности, институтов и особого гражданского общества. Каждой модели, реализованной в течение второй половины XX в., присущ свой индивидуальный характер.

Первая модель — Шотландия, Уэльс, Каталония, Галисия, Страна Басков, Сицилия, Бретань и Корсика, Фландрия. Здесь проживают народы, сохраняющие давние традиции и обладающие сильным чувством самоидентичности. В эту же категорию можно включить регионы с особым языком и исторической идентичностью, но не имеющие национальных амбиций, — Сицилию, Сардинию, Валь д'Аосту, Трентино-Альто-Адижде, Фриули-Венецию-Джулию (все в Италии), Наварру, Андалусию, Арагон и Валенсию (в Испании), Лангедок и Эльзас (во Франции), Баварию и др.

Ко второй модели относятся преимущественно административные регионы, в которых не сформировалось чувство общей идентичности и отсутствуют другие критерии региона. Сюда можно отнести французские регионы, созданные лишь в 1972 г., административно-территориальные единицы стран Скандинавии, Нидерландов и др.

Лидерами европейского регионализма являются так называемые регионы-локомотивы, для которых характерны наличие ярко выраженной этнической или территориальной идентичности, высокий уровень экономического развития, а также четко сформулированные претензии на особый путь в национальном государстве. Шотландия, Уэльс, Фландрия, Страна Басков, Венето, Каталония, Бавария, Бретань и многие другие регионы имеют за плечами долгий самобытный путь развития. Так, например, экономический локомотив Испании, Каталония, как независимое графство существовала с 988 г. Реализуя свои региональные устремления, регионы-локомотивы, имея рычаги давления на свои правительства, в итоге получают высокую степень автономии и/или концентрируют экономические ресурсы в регионе. Регион-локомотив может иметь сильное влияние и на политический курс центра.

Модели регионализма в разных странах не дублируют друг друга, выбор той или иной модели в большей степени обусловлен историей территориально-политического строительства (территориальной консолидацией) страны, конкретной политической

практикой и институциональным дизайном. Все модели имеют ту или иную степень асимметрии — особые отношения с центром для разных регионов. При этом асимметрия не является недостатком, а представляет собой сложный инструмент, предполагая гибкость отношений центра и регионов.

Но существует и обратная сторона регионализма, характеризующаяся тяготением к сепаратизму и насильственному разрушению сложившихся государственных структур.

Другой проблемой в странах ЕС является усиливающийся разрыв между регионами. Для более развитых регионов с сильной экономикой нет смысла снабжать отсталые регионы, это тормозит их собственное развитие. Яркий пример — диспропорции в развитии северных и южных регионов Италии.

Выделим основные характеристики государств, в которых сложился регионализм:

- распределение полномочий между государством и регионами, наделение регионов собственной компетенцией, закрепленной в Конституции или в конституционных актах;

- наличие региональных органов исполнительной и представительной власти, которые избираются гражданами на прямых, свободных, равных и тайных выборах;

- участие регионов в формировании верхней палаты общенационального бикамерального парламента либо части монокамерального парламента;

- участие региональных образований в деятельности центральных органов государственной власти, а также в наднациональных интеграционных структурах;

- наличие у региона собственных финансовых ресурсов для реализации полномочий, возложенных на него.

В результате регионалистских процессов в Европе появился новый тип субъекта международных отношений — внутригосударственный регион, имеющий большие возможности для трансграничного сотрудничества.

Выводы, проблемы, тенденции

Регион — понятие междисциплинарное: это относительно обособленная по национальным и территориальным признакам социальная общность в динамике, трансформирующей и социальное регулирование в цепи «межгосударственное — трансграничное — государственное — региональное — местное». В конституционно-правовом измерении регион — это государствовподобное или территориальное образование, обладающее различной степенью самостоятельности (автономное образование, субъект федерации), которое характеризуется в аспекте его взаимодействия с центральной государственной властью.

С точки зрения ЕС, регион — это «территория, представляющая очевидную общность с географической точки зрения», где население разделяет определенные общие ценности и стремится сохранить и развивать свою самобытность в целях стимулирования культурного, экономического и социального прогресса»¹⁸.

Регионализм и регионализация — это антонимы понятий «централизм», «централизация» и «унификация», но при этом не синонимы понятий «сепаратизм» и «дезинтеграция». Регионализация предполагает либо создание нового регионального уровня управления, либо укрепление и новую интерпретацию уже существующего регионального управления.

Регионализация также связана с процессом перераспределения ресурсов публичной власти (в том числе властных полномочий) между различными уровнями и центрами публичной власти в двух направлениях: от государства — к его внутренним образованиям (автономиям, субъектам федерации), а также от государства — к трансграничным структурам и международным центрам публичной власти (трансъевропейским регионам, международным организациям, транснациональным корпорациям).

В соответствии с документами Совета Европы и ЕС под регионализмом следует понимать взаимосвязанную политико-эконо-

¹⁸ Маастрихтский договор о Европейском союзе // European Union [official website]. URL: http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_en.htm 17.03.2009 (mode of access: 22.10.2016).

мическую систему, обеспечивающую особый статус региональных образований в политической системе государства, участие регионов в реализации государственной власти, европейской интеграции и международных связях, их относительную экономическую и фискальную самостоятельность в условиях унитарного и/или федеративного государства. Регионализм выражается также в политике, которая стимулирует процесс регионализации, наделение регионов определенной степенью политической самостоятельности. Регионализм связан со стремлением и движением регионов к свободе самоопределения, самоуправлению, децентрализации, сохранению и уважению их традиционной культуры и своеобразных институтов.

Деволюция — процесс перераспределения политической власти, ее диффузия, постепенное «переливание» власти сверху вниз с созданием в регионах собственной системы политических институтов или расширением компетенций уже существующих.

Одна из дискуссионных проблем связана с последствиями процесса регионализации, происходящего на современном этапе. Ряд ученых полагают, что регионализация приведет не к уничтожению национальных государств, а скорее к их трансформации на пути возникновения новых форм взаимодействия между уровнями публичной власти.

Контрольные вопросы

1. Какие толкования понятия «регион» даются в современной европейской регионалистике? Дайте несколько определений.
2. Дайте определение понятиям «регионализм», «федерализм» и «регионализация». В чем заключается отличие регионализма от регионализации?
3. Каковы основные факторы, способствующие процессу регионализации в странах Европы?
4. Соотнесите понятия «децентрализация», «деконцентрация», «деволюция», «делегирование». В чем отличия процессов деволюции от децентрализации? Что между ними общего?
5. Выявите разницу между административной и политической деволюцией.

Рекомендуемая литература

Основная

Бусыгина И. М. Политическая регионалистика : учеб. пособие. М. : МГИМО(У) ; РОССПЭН, 2006.

Михайленко Е. Б. «Старый» и «новый» регионализм: теоретический дискурс. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2014.

Трофимова И. Н. Децентрализация государственного управления и особенности центр-локальных отношений в европейских странах // Сравнительная политика. 2011. № 4. С. 37.

Drivers of Integration and Regionalism in Europe and Asia : Comparative perspectives / ed. by L. Brennan, P. Murray. L. ; N.Y. : Routledge ; Taylor & Francis Group, 2015.

Scully R., Jones R. W. Europe, Regions and European Regionalism. Palgrave Studies in European Union Politics, 2010.

Дополнительная

Баранов А. В., Вартумян А. А. Политическая регионалистика : курс лекций. Вып. 1–5. М. : Изд-во РГСУ ; КГУ ; АИСО, 2003–2005.

Кулматов К. Н., Митрофанова А. В. Региональные аспекты международных отношений. М. : Восток — Запад, 2010.

Мозель Т. Н. Международная политическая регионалистика // Обозреватель — Observer. 2011. № 3. С. 119–126.

Трофимова И. Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран) // Ars Administrandi. 2011. № 2. С. 80–91.

Stoker G. Comparative local governance // The Oxford handbook of political institutions / eds. R.A.W. Rhodes, S. A. Binder, B. A. Rockman. Oxford : Oxford Univ. Press, 2006.

Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments, 2008. Barcelona : United Cities and Local Governments, 2009.

Глава 2

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЕВРОПЕЙСКОГО РЕГИОНАЛИЗМА: ВНЕШНЕЕ И ВНУТРЕННЕЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Римский договор. — Документы Совета Европы. — Европейская хартия местного самоуправления. — Декларация Ассамблеи европейских регионов о регионализме в Европе. — Характеристики субнационального региона. — Международные возможности регионов. — Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве. — Дополнительные протоколы к Рамочной конвенции. — Проект хартии регионального самоуправления. — Лиссабонский договор. — Принцип субсидиарности. — Регионализм и международное право. — Проблема международной правосубъектности регионов. — Национальные конституции и региональные статуты о международных отношениях регионов. — «Право внешних сношений» итальянских регионов. — Децентрализованное сотрудничество во Франции.

В 1957 г. Италия, Германия, Франция, Бельгия, Нидерланды и Люксембург подписали Римский договор, положивший начало непрерывному процессу европейской интеграции, в который включались не только национальные государства, но и их регионы и коммуны. Создание в Европе «пространства без границ» и устранение барьеров, препятствующих трансграничным связям субнациональных территориальных единиц, привело к созданию в 1992 г. Европейского союза.

Первое официальное закрепление делегирования властных полномочий местным региональным правительствам нашло отражение в документах Совета Европы, являющихся правовым фундаментом внутреннего и внешнего измерения европейского субнационального регионализма. Разработкой ряда нормативных международно-правовых актов занимается Конгресс местных и региональных властей — представительный орган территориальных властей государств — членов Совета Европы. В задачи конгресса входят мониторинг состояния территориальной демократии и развитие местного и регионального самоуправления на континенте.

За время своего существования конгресс разработал ряд международно-правовых актов, в том числе Европейскую хартию местного самоуправления, ставшую нормативным документом в этой области. После принятия хартии в 1985 г. государствами-членами министры, ответственные за местное и региональное управление, приняли в 2009 г. в Утрехте (Нидерланды) Рамочный документ по региональной демократии. Эти документы являются сводом принципов, на которые может опираться конгресс в ходе мониторинга региональной демократии.

Так, в вышеуказанной хартии было дано определение местного самоуправления, которое рассматривалось как право и реальная способность местных органов власти регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения¹. Таким образом, хартия имела своей целью регламентировать местное самоуправление в различных странах, что вело к частичной независимости регионов от центра, а также к их вовлечению в международную и национальную деятельность страны.

В соответствии с Маастрихтским договором (1992), учредившем ЕС, был создан Комитет регионов при Еврокомиссии — рабочий орган, в котором представители регионального уровня управле-

¹ European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15.10.1985 // Council of Europe [official website]. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm> (mode of access: 21.12.2016).

ния европейских стран получили возможность отстаивать свои интересы².

Важным политическим документом, отражающим мнение почти 300 европейских регионов с разными территориями, а также административными и политическими структурами, в которых проживает около 400 млн чел., является Декларация Ассамблеи регионов Европы о регионализме в Европе, принятая в Базеле (Швейцария) 4 декабря 1996 г.³ Декларация сыграла важную роль в развитии децентрализации, так как в ней было дано официальное определение региона и регламентирована сфера его компетенции, что свидетельствовало о заинтересованности европейцев в углублении процессов регионализации на континенте и поддержке надгосударственных европейских структур развития данного процесса. Принципиальное значение имело утверждение о том, что регионы представляют собой незаменимый элемент построения Европы и процесса европейской интеграции. При этом документ предусматривал разделение на следующие уровни европейской регионализации: субнациональный (внутригосударственный), национальный (государственный) и наднациональный (коммунитарный).

В соответствии с декларацией регион представляет государственное территориальное образование уровня, непосредственно предшествующего уровню государства, имеющее правительство, которое располагает соответствующими политическими полномочиями.

Декларация закрепила основные характеристики региона как субнационального территориально-государственного образования:

— Регион должен быть признан в конституции или в законе, которые гарантируют ему автономию, идентичность, полномочия и форму устройства.

² Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992 // Official J. of the Europ. Communities. C191. Vol. 35. 29 July 1992 [inform. portal]. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN\(mode of access: 10.11.2016\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN(mode of access: 10.11.2016)).

³ Декларация по регионализму в Европе // Assembly of European Regions [official website]. URL: http://aer-www.ameos.net/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/I10n/ru/DR_RUSSE.pdf (дата обращения: 29.11.2016).

— Регион может иметь собственную конституцию, статут (устав) автономии или закон, которые являются частью правовой структуры государства.

— Внутри государства регионы могут обладать различным статусом в зависимости от исторических, политических, социальных и культурных особенностей.

— Регион выражает собственную политическую идентичность, которая может быть облечена в различные политические формы, и в зависимости от демократически выраженного волеизъявления избрать тот тип устройства, который он сам предпочитает.

Декларация содержала положения об институциональной организации регионов. Базовая структура региона состоит из представительного собрания и исполнительного органа власти. Собрание может быть наделено законодательной властью в рамках, определенных национальным законодательством. При этом представительный орган с законодательными полномочиями может функционировать и в федеративном, и в унитарном государстве, как, например, в Италии, Испании и Великобритании. Орган исполнительной власти несет политическую ответственность перед органом представительной власти в рамках и объеме, предусмотренных внутренним законодательством. Следует отметить, что члены представительных и исполнительных органов власти в регионе не могут быть объектами контрольных мер со стороны центральных властей.

Разграничение полномочий между государством и регионами должно регулироваться конституцией и законом на основании принципов децентрализации и субсидиарности. Последний принцип предполагает, что осуществление государственных полномочий должно преимущественно возлагаться на органы власти, по возможности наиболее близкие к гражданам. Если государство имеет децентрализованную администрацию на региональном уровне, то оно передает регионам кадры и, соответственно, финансовые ресурсы. Регион осуществляет полномочия, которые ему были делегированы в индивидуальном порядке.

Особое внимание в декларации уделялось финансовым ресурсам региона, которые складываются из налогов, полностью или частично передаваемых ему государством, и из собственных налогов. Таким

образом, регион должен иметь финансовую автономию и собственные ресурсы, достаточные для исполнения своих полномочий полностью. В документе перечислялись принципы управления ресурсами — экономия, эффективность, оптимальное расходование средств, забота о гражданах и транспарентность при принятии решений бюджетного характера. Эти фундаментальные принципы общественных финансов и распределения доходов также должны быть закреплены в конституции или в законе.

Значительное место в декларации отводилось международным возможностям регионов. В ст. 10 подтверждалось, что регионы на международном уровне имеют следующие возможности:

- заключать договоры, соглашения или протоколы, имеющие международную сферу применения, в необходимых случаях согласовывая их с центральным правительством;
- подписывать протоколы международного характера;
- самостоятельно или совместно с другими регионами открывать представительства в других государствах и в соответствующих международных организациях;
- участвовать в международных программах своего правительства;
- участвовать в трансграничном сотрудничестве в областях, входящих в их собственную компетенцию;
- участвовать в работе европейских институтов.

При этом подчеркивалось, что указанными инструментами регионы должны пользоваться с согласия государства на основании своего внутреннего национального законодательства. Перед заключением международного договора, затрагивающего фундаментальные интересы регионов, государство должно с ним проконсультироваться. Если государство желает заключить международный договор, относящийся к компетенции регионов, последние участвуют вместе с государством в его подготовке и подписании.

Специальная статья декларации посвящалась участию регионов в ЕС и европейской интеграции. ЕС должен признать регионы своих государств-членов и ассоциаций регионального характера в качестве активных субъектов их политики. Поскольку регионы представляют

собой незаменимый элемент построения единой Европы и процесса европейской интеграции, государства должны взять на себя обязательства максимально передавать полномочия регионам.

Среди других правовых инструментов, регулирующих участие европейских регионов в трансграничном сотрудничестве и международных отношениях, центральное место занимают Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, принятая в Мадриде в 1980 г., и два дополнительных протокола (1995–1998), которые закрепили за регионами право вести самостоятельную международную деятельность. Следует отметить, что под территориальными сообществами понимаются не только субъекты федеративных государств, но и административные и исторически сложившиеся регионы унитарных и так называемых регионалистских государств.

Под приграничным сотрудничеством Мадридская конвенция понимает «любые согласованные действия, направленные на усиление и поощрение отношений между соседними территориальными сообществами и властями, находящимися под юрисдикцией двух и более договаривающихся сторон». В качестве принципов сотрудничества в первую очередь провозглашались поощрение и содействие развитию согласованных действий соседних территориальных сообществ и властей, находящихся под юрисдикцией двух и более договаривающихся сторон (ст. 1); предоставление по возможности этим сообществам и властям национального режима деятельности (ст. 5); развитие приграничного сотрудничества в пределах полномочий территориальных сообществ и властей в соответствии с внутренним законодательством каждой из сторон (ст. 2; ст. 3, п. 4). Конвенция четко разграничила две основные формы правового регулирования приграничного сотрудничества: межгосударственные соглашения и соглашения и договоренности, заключаемые самими территориальными сообществами и властями. Конвенция признала за местными учреждениями право участвовать в соглашениях и договорах при условии, что государство предварительно заключило двустороннее международное соглашение. Приграничное сотрудничество осуществляется в пределах полномочий территориальных сообществ и властей,

определяемых внутренним законодательством каждой из сторон. При этом конвенция не может изменить пределы и характер этих полномочий. Государство, согласно Мадридской конвенции, должно поощрять любую инициативу территориальных сообществ и властей (по рамочным договоренностям)⁴.

Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (1995) предоставил регионам «испытанные опытом юридические инструменты», унифицировал «фундаментальные принципы приграничного сотрудничества». Кроме того, протокол дополнил рамочную конвенцию в двух важных областях, касающихся юридической силы соглашений о сотрудничестве и создания органов сотрудничества⁵.

Государства — члены Совета Европы, подписавшие Дополнительный протокол № 2 (1998), констатировали, «что территориальные сообщества и власти все более активно сотрудничают не только с соседними сообществами и властями других государств (приграничное сотрудничество), но также с зарубежными властями, не являющимися соседними, имеющими общие интересы (межтерриториальное сотрудничество)», и делают это не только в рамках приграничного сотрудничества органов и ассоциаций территориальных общин и властей, но также и на двустороннем уровне⁶. Таким образом, Протокол № 2 ввел понятие «международное сотрудничество», которое означает любое согласованное действие, направленное на установление отношений между территориальными общинами или властями двух или более договаривающихся сторон, отличных от отношений приграничного сотрудничества соседних

⁴ European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. Madrid, 21.05.1980 // Council of Europe [official website]. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b0c> (mode of access: 12.05.2016).

⁵ Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities. Strasbourg, 09.11.1995 // Council of Europe [official website]. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdae> (mode of access: 12.05.2016).

⁶ Ibid.

властей, в том числе заключение соглашений о сотрудничестве с территориальными общинами или властями других государств.

Протокол № 2 установил правовые рамки для межрегионального сотрудничества, при этом территориальные сообщества и власти, участвующие в межрегиональном сотрудничестве, наделяются теми же возможностями и полномочиями, какими наделены регионы и местные власти, принимающие участие в приграничном сотрудничестве. Документ также предоставил местным властям возможность самостоятельно создавать институты трансграничного сотрудничества и подписывать соглашения, имеющие юридическую силу⁷.

При этом следует отметить, что указанные документы носили рамочный характер. Например, присоединение к Мадридской конвенции и дополняющим ее документам предполагало развитие и конкретизацию общих базовых принципов международного регионального сотрудничества не только в национальном, но и в региональном законодательстве стран-участниц.

Среди других юридических документов в области регионализма следует указать Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств (1992)⁸, Европейскую хартию городов (1992)⁹, Европейскую хартию участия молодежи в общественной жизни на муниципальном и региональном уровне (1992) и Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей относительно Объединений еврорегионов сотрудничества (2009)¹⁰.

⁷ Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial cooperation. Strasbourg, 05.05.1998 // Council of Europe [official website]. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2cb> (mode of access: 14.05.2016).

⁸ European Charter for Regional or Minority Languages. Strasbourg, 05.11.1992 // Council of Europe [official website]. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175> (mode of access: 17.05.2016).

⁹ European Urban Charter without the status of a convention // Council of Europe [official website]. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=887405&direct=true> (mode of access: 15.05.2016).

¹⁰ Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux

Кроме того, Конгресс местных и региональных властей стремился разработать обязывающий инструмент, который стал бы региональным аналогом Европейской хартии местного самоуправления. В 1996 г. был принят проект Хартии регионального самоуправления как дополнительный документ к Европейской хартии о местном самоуправлении¹¹.

В преамбуле к проекту хартии указывается, что в качестве важного составляющего элемента государства регион отражает разнообразие Европы и содействует обогащению ее культуры и экономическому процветанию в соответствии с ее традициями и историей.

Принятие проекта было связано с инициированием институционализации принципа самоуправления, в соответствии с которыми территориальные единицы, более широкие, чем местное самоуправление, определяются с учетом того, что основные стандарты установлены для всех стран, желающих расширить демократические принципы и интегрироваться в Европу.

В Европейской хартии регионального самоуправления содержится концепция региональной идеи, которая предусматривает осуществление права граждан участвовать в ведении государственных дел на региональном уровне, способствуя укреплению демократических ценностей. Концепция регионализма открывает путь к децентрализации унитарных социальных систем.

В соответствии с проектом под региональным самоуправлением понимаются право и реальная способность самых крупных органов территориального управления каждого государства брать на себя под свою собственную ответственность и в интересах своего населения ведение значительной части дел, представляющих публичный интерес. Таким образом, права регионов, предусмотренные хартией, будут одинаковы и для земель Германии, и для областей Италии, и для регионов Франции. При этом объем регионального

de coopération (GEC) Utrecht, 16.11.2009 // Council of Europe [official website]. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008483b> (mode of access: 10.05.2016).

¹¹ Recommendation 34 (1997) on the draft European charter of regional self-government // Council of Europe [official website]. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=845527&Site=COE&direct=true> (mode of access: 10.05.2016).

самоуправления должен определяться только конституцией, уставом региона, национальным законодательством или международным правом (ст. 2)¹².

Особое внимание в документе отводилось участию региональных властей в принятии государственных решений. Такое участие должно обеспечиваться благодаря представительству в органах принятия решений на основе консультаций и обсуждений между государственными органами власти и представительными органами региональных властей. Данное положение документа отвечало на вопрос о том, какую форму должно принимать участие регионов в процессах принятия решений на уровне государства. Здесь возможны различные варианты. Например, региональные власти должны быть представлены в государственных органах, ответственных за принятие решений (в виде второй палаты, консультативных органов, через официальные и неофициальные консультации и процессы дискуссий). Это положение применимо и к международным договорам и конвенциям, относящимся к сфере действия региональных властей, или когда соблюдение международных норм предусматривает действия со стороны региональных органов управления. Кроме того, региональные власти обеспечивают свое представительство в отношении международных переговоров, если это допускается конституцией или законодательством.

Рамочный документ предусмотрел право региональных властей на создание ассоциаций и осуществление деятельности в рамках межрегионального сотрудничества по вопросам их компетенции. Они могут также быть членами международных организаций региональных властей. Это означает, что региональным органам власти разрешено участие в работе европейских органов в широком смысле этого слова. Как ЕС, так и Совет Европы создали многочисленные консультативные форумы и сети, занимающиеся региональными вопросами. Таким образом, данные положения позволяют региональным властям участвовать в европейских вопросах «в той мере,

¹² Recommendation 34 (1997) on the draft European charter of regional self-government // Council of Europe : Congress of Local and Regional Authorities [official website]. URL: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=845527&Site=COE&direct=true#P4_24 (mode of access: 21.01.2017).

в какой это разрешается национальным и/или европейским законодательством». Это может принимать форму как прямого, так и непрямого участия регионов через органы, создаваемые ими в этих целях. Кроме того, нормы открывали двери для трансграничного сотрудничества, в котором многие региональные власти уже принимали участие. Трансграничная или международная деятельность должна соответствовать не только тому, что допускается в рамках национального права, но и международным обязательствам и внешней политике каждого государства.

Перечисленные полномочия являются устоявшейся практикой в федеративных и сложных унитарных (регионалистских) государствах, но документ предусмотрел этот подход и в менее регионализированных странах. Однако Хартия регионального самоуправления как дополнительный документ к Европейской хартии о местном самоуправлении до сих пор остается текущим проектом Комитета министров Совета Европы.

Важнейшим документом, подтвердившим территориальное измерение европейской интеграции, является Лиссабонский договор об изменении Договора о Европейском союзе и Договора об учреждении Европейского сообщества (2007)¹³. Главная идея договора заключается в возможности государств Европы работать вместе на всех уровнях — региональном, национальном и наднациональном. Его основные положения заключались в следующем:

- признание местного и регионального самоуправления в пределах государств — членов союза (при этом самоуправление должно сочетаться с территориальной целостностью государств-членов);
- подтверждение принципа субсидиарности, который означает, что национальные компетенции в большей степени должны быть реализованы на самом близком к населению уровне;
- повышение роли региональных и национальных парламентов в ЕС (парламенты получили возможность высказать свою точку

¹³ Treaty Of Lisbon. Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community (2007/C306/01) // Official J. of the European Union. C. 306, 17 Dec. 2007 // EU Law and Publication [inform. portal]. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/71382e06-cfe6-4f9a-85e2-c0ca5ef0b46c> (mode of access: 21.01.2017).

зрения на законодательные предложения, а также получили право использовать механизм ЕС для предупреждения нарушений принципа субсидиарности);

— расширение полномочий Комитета регионов для отслеживания законопроектов всей законодательной процедуры; предоставление новых политических и правовых инструментов — обязательных консультаций по законопроектам и возможности обращения в Суд ЕС¹⁴.

Таким образом, в течение трех последних десятилетий была заложена правовая база процесса децентрализации и деволюции в Европе, однако она требует дальнейшего развития. Это обусловлено тем, что разграничение полномочий между государствами и регионами является наиболее сложной проблемой, которая определяет направление и развитие нормативной базы, а также толкование действующего законодательства.

На основе перечисленных правовых документов европейские регионы смогли претендовать на самоуправление, а также значительно расширить арсенал правовых и институциональных инструментов межтерриториального сотрудничества. Реализация крупных программ ЕС, в частности программа INTERREG — Инициатива сообщества (Трансевропейское сотрудничество для сбалансированного развития), способствовала развитию и интеграции европейских территорий. Однако барьером на общеевропейском пути создания пространства без внутренних границ стояли не только национальные границы, разъединяющие народы в социокультурном отношении. Одними из правомерных ограничений трансграничного сотрудничества европейских регионов явились национальное законодательство государств — членов ЕС и существенные расхождения в их подходах к регулированию межрегиональных связей. Проблема «незыблемости суверенитета» вступила в противоречие с решением общей задачи ЕС — созданием пространства без внутренних границ. Исследователи неоднократно отмечали, что для децентрализации государственных полномочий в международной сфере существуют некоторые препятствия, связанные с тем, что международное право

¹⁴ Ibid.

в большей степени защищает интересы государства, а не отдельных регионов.

В связи с активной включенностью внутригосударственных регионов в международные связи особую актуальность приобретает вопрос о том, насколько самостоятельны регионы на международной арене и в какой степени они могут являться субъектами международного права.

В последние годы появились работы, обосновывающие международную правосубъектность регионов и субъектов федерации. В них признается отход от классического понимания субъекта международного права, главными свойствами которого являются суверенитет и способность участия в международном правотворчестве. Г. В. Игнатенко один из первых в отечественной науке признал множественность субъектов международного права, отказавшись от таких ранее обязательных признаков субъекта права, как суверенитет и способность к нормотворчеству¹⁵. Западная наука основывается на определении, сформулированном Международным судом ООН в 1949 г., в соответствии с которым субъект международного права — это образование, способное иметь международные права и обязанности и защищать их посредством заявления международно-правовых претензий. Нормотворческая способность не считается обязательным элементом международной правосубъектности, поэтому в качестве субъектов международного права могут также рассматриваться субъекты федерации, регионы, муниципальные образования, физические лица, транснациональные образования и неправительственные организации¹⁶.

По мнению В. Л. Толстых, современные международные отношения разнообразны, а для того, чтобы являться субъектом этих отношений, не обязательно быть государством. В современных условиях ни одно образование не может претендовать на свою исключительность в представлении интересов народа. Интересы

¹⁵ Игнатенко Г. В. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Рос. юридич. журн. 1995. № 1. С. 20 ; Международное право / под ред. Г. В. Игнатенко и О. И. Тиунова. М., 2001. С. 46, 112.

¹⁶ См.: Игнатенко Г. В. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации. С. 20.

населения субъектов федерации и автономных регионов вполне могут быть представляемы и защищаемы как государственными органами федерации, так и государственными органами субъектов федерации на внутреннем и на международном уровнях¹⁷.

Однако активное участие регионов (субъектов федерации и автономных областей) в международной деятельности нуждается в конституционном закреплении или иного рода признании на уровне федеральной или центральной власти. Нельзя утверждать, что регионы могут участвовать в международных отношениях совершенно самостоятельно, без оглядки на центральную власть и без координации с ее стороны. Целый ряд отраслей международного права закрыт для субъектов федерации и регионов: это консульское, дипломатическое право, право международной безопасности и др. Не представляется возможным участие субъектов федерации и регионов в разработке норм международного права универсального характера.

Регионы могут участвовать в международных отношениях, но такие полномочия должны закрепляться в конституции. Эти полномочия носят двойственный характер: они могут реализовываться и внутри государства, и в международных отношениях. Само государство (федеративное или регионалистское) может договариваться со своими составными частями о разграничении полномочий в международной деятельности. Внутреннее законодательство предоставляет регионам право выступать на международной арене от собственного имени, заключать международные соглашения по определенному кругу вопросов (пограничных, культурных, экономических) под контролем или с согласия государства. Таким образом, право регионов на международную деятельность не ограничивается принятием общеевропейских документов. Необходимо закрепить в национальном законодательстве коммунитарные и международные полномочия регионов, поскольку отсутствие соответствующих норм в национальных конституциях ограничивает международную деятельность регионов.

¹⁷ Толстых В. Л. Международная деятельность субъектов Российской Федерации. М., 2004. С. 13.

Рассмотрим на примере Германии, Бельгии, Италии и Франции, как национальное законодательство регулирует право регионов на международную деятельность и участие в европейской интеграции.

Международную деятельность субъектов федерации Федеративной Республики Германии регулирует Основной закон 1949 г., согласно которому «в той мере, в какой земли обладают законодательной компетенцией, они могут с согласия федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами» (п. 3, ст. 32). Если федерация заключает международный договор, который затрагивает компетенцию субъекта (земли), то земля в этом случае должна быть заслушана¹⁸. Из анализа этой статьи следует: внешние сношения относятся к компетенции федерации, земли имеют ограниченные права в данной области; земли могут заключать договоры с иностранными государствами; предмет такого договора ограничен законодательной компетенцией земли; на заключение договора с иностранным государством земле требуется согласие федерального правительства.

Поскольку Германия являлась одной из стран — создателей первых европейских сообществ, то земли по ст. 23, абз. 2 через бундесрат участвуют в делах ЕС. И в этом отношении, если интересы земель затрагиваются деятельностью федерального правительства в рамках ЕС, осуществление прав, принадлежащих ФРГ как члену ЕС, должно передаваться одному из представителей земель, назначаемому бундесратом.

В Конституции Бельгии установлено, что все вопросы международных отношений регулируются королем, но при этом он «не вмешивается в международные обязательства коммун и регионов, оставляя за ними право подписывать договоры в области их компетенции». Согласно § 1 ст. 127 и § 1 ст. 130 Конституции, субъекты Бельгийской федерации (сообщества и регионы) обладают в пределах своих полномочий правом заключения международных договоров, которое не обусловлено согласием федеральных органов¹⁹.

¹⁸ Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европейского союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 1997. С. 181–234.

¹⁹ La Constitution Belge // Le Senate de Belgique [official website]. URL: http://www.senate.be/doc/const_fr.html (mode of access: 21.01.2017).

Международное сотрудничество по вопросам культуры, образования и личных дел входит в компетенцию регионов и сообществ. Федеральные власти Бельгии не вправе самостоятельно заключать международные договоры по этим вопросам, такое право принадлежит самим сообществам (п. 3 ч. 1, ст. 127). Специальный акт парламента Бельгии от 5 мая 1993 г., касающийся вопроса о международных отношениях коммун и регионов страны, передал международную ответственность федерального государства регионам. Последние могут входить в полномасштабные международные договоры; региональные правительства могут принимать решения в Совете ЕС, которые обязательны для исполнения в Бельгии; кроме того, регионы в полном объеме участвуют в международных организациях. Таким образом, опыт разграничения предметов ведения в Бельгии в области международных связей является уникальным²⁰.

В Итальянской Республике до конституционной реформы 2001 г. порядок отношений между итальянскими регионами и европейскими институтами на фоне унитарного территориального устройства представлялся довольно сложным. Не только в отношении права внешних сношений, но и в коммунитарной сфере государству принадлежала исключительная компетенция. Только центральное правительство могло действовать в интересах защиты унитарных интересов страны, а участие региональных автономий в международной деятельности полностью исключалось.

В соответствии с Конституцией 1947 г. единство республики требовало признать за государством исключительное право заключать международные договоры, даже если их предмет касался вопросов, относящихся к компетенции регионов. Последние не только не были наделены правом внешних сношений — отсутствовало даже предположение об их участии в совместном с государством осуществлении полномочий в международной деятельности²¹.

Несмотря на то, что Италия была одним из пионеров общеевропейской интеграции, долгое время возможности ее регионов

²⁰ Loi spéciale sur les relations internationales des Communautés et des Régions 5 mai 1993 // Portail Wallonie [inform. portal]. URL: <https://wallex.wallonie.be/PdfLoader.php?type=doc&linkpdf=3059-2394-1409> (mode of access: 24.01.2017).

²¹ La politica estera delle regioni / A cura di A. Alfieri. Bologna ; Mulano, 2004. P. 218.

в сфере международного сотрудничества были крайне ограничены. В президентском декрете от 24 июля 1977 г. подчеркивалось, что даже в тех сферах деятельности, где области обладают автономией, «только государству принадлежит исключительное право окончательного решения, когда речь идет о международных отношениях или о связях с европейскими институтами», а регионы могут вести за рубежом лишь деятельность пропагандистского характера, и только с согласия правительства²².

Правительство опасалось, что международные соглашения, самостоятельно подписанные регионами, могут повлечь международные обязательства государства. Так, Конституционный суд в июне 1988 г. постановил аннулировать протокол о дружбе, подписанный автономной областью Валле д'Аоста и французским регионом Франш-Конте 4 сентября 1982 г. и предусматривающий создание специальных органов трансграничного сотрудничества. В частности, в решении суда утверждалось, что были нарушены статьи Конституции Италии, поскольку подписанный протокол предусматривал «инициативу регионов в области международных отношений», означавшую вторжение в исключительную компетенцию государства²³.

Таким образом, несмотря на участие Италии в процессе общеевропейской интеграции, возможности ее регионов в сфере международного сотрудничества были крайне ограничены. В президентском декрете от 24 июля 1977 г. подчеркивалось, что даже в тех сферах деятельности, где области обладают автономией, «только государству принадлежит исключительное право окончательного решения, когда речь идет о международных отношениях или о связях с европейскими институтами», а регионы могут вести за рубежом лишь деятельность пропагандистского характера, и только с согласия правительства.

²² Decreto Presidente Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (in SO alla GU29 agosto 1977, n. 234). Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382 // Educazione & Scuola [inform. portal]. URL: http://www.edscuola.it/archivio/norme/decreti/dpr616_77.html (mode of access: 27.06.2016).

²³ Le regioni nell'ordinamento europeo e internazionale / A cura di F. Marcello. Milano, 1998. P. 145.

В настоящее время все итальянские регионы участвуют в международной деятельности. Большая часть региональных статуты (уставов), в частности Калабрии, Эмилии-Романьи, Лацио, Лигурии, Марке, Пьемонта, Тосканы и Умбрии, содержат нормы-принципы программного характера о присоединении к европейским ценностям и открытости международному сотрудничеству, а также обязательства регионального участия в регулировании данных вопросов²⁴.

Статуты устанавливают порядок осуществления регионами своего права внешних сношений (*potere estero*). Они предписывают, что договоры и соглашения должны быть ратифицированы региональными законами (Статуты Абруццо и Калабрии). Наиболее основательно процедура заключения международных соглашений установлена в Статуте Эмилии-Романьи. В соответствии со ст. 12, «законодательная ассамблея по предложению местной джунты ратифицирует договоры с иностранными государствами и соглашения с муниципалитетами других государств, подготовленные джунтой и подписанные президентом региона или уполномоченным им асессором»²⁵. Статут Лигурии предписывает, что региональный совет должен одобрить законом заключение договоров и соглашений, которые влекут за собой финансовые обязательства, изменения законов или планирование действий²⁶.

Согласно конституционной реформе 2001 г. и обновленной ст. 117 (п. 9), регионы наделяются правом «в рамках своей компетенции заключать договоры с иностранными государствами и соглашения с местными учреждениями других государств в случаях и формах, предусмотренных законами государства». За государством вместе с исключительной компетенцией в области внешней политики (п. 2а) осталось право не только формы регулировать, но и выступать в качестве арбитра по вопросам реализации реги-

²⁴ Demmig A. A. I poteri delle regioni : Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo. Torino, 2008. P. 180–181.

²⁵ Statuto della regione Emilia-Romagna // Regione Emilia-Romagna : Assemblea legislativa [official website]. URL: <http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/monitor.php?urn=er:assemblealegislativa:legge:2005;13> (mode of access: 21.02.2017).

²⁶ Demmig A. A. I poteri delle regioni : Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo. P. 180–181.

онами права международной деятельности²⁷. Данная норма затем была развита в законе № 131 (2003) — Распоряжении о приведении устройства Итальянской Республики в соответствии с Конституционным законом № 3 от 18 октября 2001 г. Этот нормативный акт внес поправки во взаимоотношения государства, регионов и провинций, урегулировал процедуру реализации регионами новой компетенции в международных делах и обязал регионы оповещать правительство в случае «заключения соглашений и договоров»²⁸.

Согласно ст. 6, регион получил полномочия заключать соглашения, направленные на социальное, экономическое и культурное развитие региона, а также на осуществление международной деятельности «несложного назначения» или «простую внешнюю политику». Такими соглашениями регионы не должны были «выражать оценку относительно внешней политики государства» и «принимать обязательства, из которых последуют обязанности и финансовые обремененности государства»²⁹.

Кроме того, закон обязал регионы «предварительно сообщать Председательству Совета Министров, Департаменту по региональным делам и Министерству иностранных дел о намерении заключить договор» для того, чтобы компетентные государственные органы смогли в течение 30 дней выработать «возможные замечания». Данная норма была направлена на «требование соблюдения единого курса внешней национальной политики» и корректного выполнения международных обязательств. Государство при этом не должно было «переходить границы немотивированного вмешательства в автономные права регионов»³⁰. Министерство иностран-

²⁷ Costituzione della Repubblica Italiana // Senato della Repubblica [official website]. URL: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf> (mode of access: 28.05.2016).

²⁸ Legge 5 giugno 2003, n. 131. Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 // Parlamento Italiano [official cite]. URL: <http://www.camera.it/parlam/leggi/031311.htm> (mode of access: 28.05.2016).

²⁹ Ibid.

³⁰ Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 : Legge 5 giugno 2003, n. 131 // Parlamento Italiano [official website]. URL: <http://www.camera.it/parlam/leggi/031311.htm> (mode of access: 28.05.2016).

ных дел, установив политическую возможность и легитимность договора, должно обязательно наделить регион полномочиями для подписания договора, предусмотренными нормами международного права и Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г.

Согласно новой редакции ст. 117 (п. 5) Конституции, на регионы возлагалась ответственность за выполнение международных соглашений и актов ЕС в соответствии с установленными региональными полномочиями. Это позволило итальянским регионам выступить с инициативой расширения возможностей политико-территориальных сообществ стран Европы в выработке нормативно-правовых актов ЕС. По инициативе региона Эмилия-Романья в 2002 г. была подписана Общая декларация о европейском управлении, расширившая прямое участие европейских регионов в разработке нормативно-правовых актов ЕС³¹. Процедура участия государственных и региональных органов управления в формировании «коммунитарно-союзного права» была закреплена в законе № 11 «Общие нормы участия Италии в нормативном процессе Европейского союза и процедурах осуществления коммунитарных обязательств» (2005)³².

Что же касается трансграничной деятельности итальянских регионов, то она регулируется не только конституционной нормой (ст. 117, п. 9), но и региональным законодательством. Многие области Италии еще задолго до конституционной реформы 2001 г. приняли законы, регулирующие сферу международного сотрудничества. Так, Ломбардия еще в 1989 г. приняла закон «Ломбардия для мира и сотрудничества в целях развития»³³. При этом региональное законодательство установило различные формы международного сотрудничества. Регион Эмилия-Романья, например, в соответствии с региональным законом № 12 (2002) активно сотрудничает с развивающимися странами в целях «международной солидар-

³¹ На перекрестке Средиземноморья : «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века / под ред. Т. В. Зоной. М., 2011. С. 97.

³² Caretti P., Barbieri T. G. Diritto regionale. 2-e ed. Torino, 2009. P. 317.

³³ La Lombardia per la pace e la cooperazione allo sviluppo : Legge Regionale 5 giugno 1989, n. 20 // Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana [official website]. URL: <http://www.vita.it/lex/view/330> (mode of access: 21.02.2017).

ности и поощрения культуры мира», действуя при этом как за счет собственных средств, так и за счет инициатив, предложенных партнерами³⁴.

Регион Тоскана еще до конституционной реформы, как и многие другие области Италии, разработал собственную систему международного сотрудничества, которая регулировалась областным законом № 17 «О мерах по содействию международному партнерству и сотрудничеству на региональном и местном уровнях» (1999). Закон подчеркивал, что в соответствии с национальными политическими интересами и интересами ЕС Тоскана способствует и поддерживает проекты и инициативы, которые благоприятствуют: а) процессу евроинтеграции, б) сотрудничеству с регионами и территориями стран — членов Европейского союза, в) сотрудничеству и партнерству с народами и учреждениями Европы и других континентов, г) международному сотрудничеству с развивающимися странами... в сферах программ международных организаций, д) гуманитарному и чрезвычайному сотрудничеству³⁵.

В отличие от Италии, Франция не имеет статуса государства автономий, а ее регионы не обладают законодательными полномочиями. Конституция не закрепляет, как в Италии, право регионов на международные связи. Тем не менее, французские коммуны, департаменты и регионы участвуют в трансграничных проектах и международной деятельности, которая здесь называется *децентрализованным сотрудничеством*.

До 1992 г. отношения между французскими территориальными коллективами и их зарубежными аналогами регулировались весьма нечетким законодательством, которое допускало установление

³⁴ Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace : Legge Regionale 24 giugno 2002, n. 12 // Regione Emilia-Romagna. Assemblea legislativa [official website]. URL: <http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2002;12> (mode of access: 21.02.2016).

³⁵ Interventi per la promozione dell'attività di cooperazione e partenariato internazionale a livello regionale e locale : Legge Regionale 23 marzo 1999, n. 17 // Regione Toscana [official website]. URL: <http://www.regione.toscana.it/documents/10180/23640/Interventi%20per%20la%20promozione%20della%20cooperazione%20-%20L.R.%2017%20del%201999/21652005-5996-493f-9e4b-dac64a01ff16> (mode of access: 21.02.2017).

регулярных контактов, но исключительно между приграничными территориями. Как и в Италии, развитие международных связей французских регионов часто предшествовало появлению правовых норм, и многие трансграничные акции проводились раньше, чем этот вид деятельности попадал в область правотворчества. В контексте децентрализации территориальные коллективы пришли к пониманию необходимости самостоятельного установления отношений с зарубежными партнерами, их перестала удовлетворять практика территорий-побратимов.

Импульс к ускоренному развитию децентрализованное сотрудничество получило в 1990-е гг. после принятия ряда законов о территориальном управлении Французской Республики. Так, закон № 92–125 (1992) ввел понятие *децентрализованного сотрудничества* и положил начало формированию его правовой базы, а также подтвердил законность внешних действий местных властей и их способность заключать соглашения с иностранными территориальными коллективами³⁶. Закон № 95–115 «О пространственном планировании и территориальном развитии» (1995) разрешил территориальным коллективам присоединяться к иностранным публичным организациям или участвовать в капитале иностранного юридического лица, действуя при этом только в пределах своих полномочий и при соблюдении международных обязательств государства.

Большую роль в экологических проектах децентрализованного сотрудничества и акциях солидарности по всему миру сыграл закон № 2005–95 «О международном сотрудничестве местных органов власти в области водоснабжения и санитарии» (2005), позволивший общинам выделять до 1 % своих ресурсов на международное сотрудничество в этой сфере³⁷.

³⁶ Loi n° 92–125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République // legifrance.gouv [inform. portal]. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688> (mode of access: 21.01.2016).

³⁷ Loi n° 2005–95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement // legifrance.gouv [inform. portal]. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688>

Во всех принятых законах красной нитью проходила мысль, что местные власти участвуют в децентрализованном сотрудничестве в координации с правительством. Так, согласно нормам закона № 2007–147 (2007), территориальные коллективы и их объединения могут в соответствии с международными обязательствами Франции заключать соглашения с иностранными местными властями для сотрудничества и помощи в целях развития. Кроме того, им предоставлялось право осуществления или финансирования гуманитарных операций в условиях чрезвычайных обстоятельств³⁸.

Отметим также, что на формирование французского законодательства существенное влияние оказали общеевропейские документы. Присоединение к ним потребовало от законодателя структурной перестройки системы взаимоотношений местных властей с государством и иностранными коллективами. Так, Закон № 208–352 по укреплению трансграничного, транснационального и межрегионального сотрудничества (2008) подтвердил ратификацию Францией Дополнительного протокола № 2 к Европейской рамочной конвенции, закрепившего право местных сообществ заключать соглашения о межтерриториальном сотрудничестве даже с теми партнерами, у которых с ними нет общих границ³⁹.

Как видим, в начале XXI в. международное сотрудничество, которое осуществляют французские территориальные коллективы в Европе и по всему миру, можно назвать децентрализованным — государству удалось устранить юридические препятствия, мешающие развитию полноценного сотрудничества.

gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000628190&dateTexte=&categorieLien=id (mode of access: 29.06.2016).

³⁸ Loi n° 2007–147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements // legifrance.gouv.fr [inform. portal]. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000820338&dateTexte=&categorieLien=id> (mode of access: 15.03.2016).

³⁹ Loi n° 2008–352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale // legifrance.gouv.fr [inform. portal]. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018656025> (mode of access: 27.04.2016).

Выводы проблемы, тенденции

Важным политическим документом для понимания региона в современной Европе является Декларация Ассамблеи регионов Европы о регионализме в Европе, принятая в Базеле (Швейцария) 4 декабря 1996 г. В соответствии с декларацией, регион — государственное территориальное образование уровня, непосредственно предшествующего уровню государства, имеющее правительство, которое располагает соответствующими политическими полномочиями.

Европейские регионы не являются однородными, но при этом все они обладают следующими общими признаками:

- признание в конституции или в законе;
- наличие собственной конституции, устава или закона;
- собственная политическая идентичность;
- институциональная организация (представительное собрание и исполнительный орган);
- демократические выборы (всеобщие, свободные, равные, тайные);
- разграничение полномочий на основе принципа субсидиарности;
- собственные финансовые ресурсы;
- участие в международных отношениях;
- регион — активный субъект политики ЕС.

Благодаря правовым актам Совета Европы и ЕС субнациональные регионы смогли претендовать на самоуправление, а также расширить арсенал правовых и институциональных инструментов межтерриториального и трансграничного сотрудничества.

Одной из проблем, препятствующих международным связям регионов и «созданию европейского пространства без внутренних границ», является национальное законодательство государств — членов ЕС. Нахождение регионов под юрисдикцией своих государств, а также отсутствие у субнациональных единиц объема международной правосубъектности, сопоставимой с государственной, ограничивает их самостоятельность на международной арене.

Право регионов (субъектов федераций и автономных областей) на активную международную деятельность нуждается в закреплении

нии в национальном конституционном законодательстве. Регионы могут участвовать в международных отношениях и в интеграционных объединениях, но только после закрепления соответствующих полномочий в конституции.

Реформирование конституционного законодательства Бельгии, Италии и Франции привело к конституционному закреплению права внешних сношений субнациональных единиц с согласия правительства. Эта деятельность, как правило, осуществляется регионами в координации с правительствами.

Контрольные вопросы

1. В чем важность положений Декларации о регионализме в Европе для развития процессов децентрализации и деволюции?
2. Какими правами Лиссабонский договор наделил субнациональные регионы?
3. Как современное международное право регулирует международную деятельность субъектов федераций и регионов в автономных государствах?
4. Как конституции европейских федеративных государств регулируют участие субъектов федерации в международной деятельности?
5. Какими нормативными актами регулируется трансграничное и приграничное сотрудничество европейских регионов?
6. Каковы основные принципы и положения по вопросам деятельности регионов, согласованные в рамках Европы?

Рекомендуемая литература

Основная

Декларация Ассамблеи европейских регионов о регионализме в Европе // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М. : Науч. кн., 2002. С. 405–415.

Дополнительный протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, имеющий отношение к межтерриториальному сотрудничеству от 5 мая 1998 года // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М. : Науч. кн., 2002. С. 385–389.

Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 9 ноября 1995 г. // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М. : Науч. кн., 2002. С. 379–385.

Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 года // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М. : Науч. кн., 2002. С. 374–379.

Европейское право : учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. А. И. Абдуллина, Ю. С. Безбородова. М. : Юрайт, 2016.

Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе и договор об учреждении Европейского сообщества. Лиссабон, 13 дек. 2007 (2007/С 306/01) // Право Европейского союза [inform. portal]. URL: <http://eulaw.ru/treaties/lisbon> (дата обращения: 17.04.2017).

Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, ФРГ, Италия, Европейский союз, США, Япония, Индия : учеб. пособие / [сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков]. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2012.

Дополнительная

Бусыгина И. М., Лебедева Е. Б. Субъекты федерации в международном сотрудничестве // Аналитические записки Научно-координационного совета по международным исследованиям МГИМО(У) МИД России. Вып. 3 (32). М., 2008. 29 с. [website]. URL: <http://www.mgimo.ru/files/12597/az-32.pdf> (дата обращения: 17.04.2017).

Дерябина Е. М. Источники права Европейского союза: Теоретико-правовое исследование. М. : Проспект, 2017. 136 с.

Насыров И. Р. Правовые аспекты международного сотрудничества регионов // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 107–130.

Насыров И. Р. Проблемы политико-правового регулирования международного сотрудничества регионов // Право и политика. 2008. № 4 (100). С. 881–886.

Энтин Л. М. Право Европейского союза : Новый этап эволюции: 2009–2017. М. : Аксиом, 2009. 304 с.

Глава 3

ИТАЛЬЯНСКАЯ МОДЕЛЬ ДЕВОЛЮЦИИ

Истоки регионализма в Италии. — Конституция Итальянской Республики 1947 г. — Регионы с особым статусом. — Специальные автономные статуты. — Формы и условия автономии. — Органы управления. — Уставы обычных регионов. — Административные реформы 1970-х гг. — Регионализация Италии в конце XX в. — Лига Севера. — Идеи федерализации. — Законы Бассанини. — Конституционная реформа. — Глава V Конституции 2001 г. — Внутренняя и внешняя компетенция регионов. — Региональное законодательство. — Критика реформ.

На территории Апеннинского полуострова на протяжении веков располагались отдельные государства со своими особенностями общественного устройства, политической, экономической и культурной жизни. Единое государство с монархической формой правления, объединившее все эти разрозненные территории, было создано в 1861 г. Чтобы преодолеть остатки раздробленности и предотвратить сепаратистские настроения, в королевстве была создана централизованная система управления. Вслед за поражением фашистского режима и ликвидацией монархии после Второй мировой войны в стране была установлена республика с демократическими принципами политико-территориального устройства. Сторонники демократии добились введения местного самоуправления и автономии для областей — крупных территориальных образований. Таким

образом, в Италии впервые в послевоенной Европе была создана модель регионалистского унитарного государства.

В соответствии с Конституцией 1947 г. Итальянская Республика является унитарным государством, основанным на принципах местной автономии и децентрализации. Оно делится на области, провинции и коммуны (муниципалитеты). Области (регионы) являются территориальными автономными образованиями, наделенными широкими управленческими полномочиями и имеющими собственные статуты (уставы). Статус областей (регионов) закреплен в Конституции и государственных законах, которые гарантируют его автономию, самобытность и организационное устройство.

Каждый регион является территориальной единицей с ее собственными уставами, полномочиями и функциями в соответствии с принципами, установленными ст. 114 Конституции. Регионы не считаются местными образованиями, к которым относятся муниципалитеты, провинции, столичные города и коммуны, их статус регулируется законодательным декретом № 267 от 18 августа 2000 г.¹

Итальянская Конституция в ст. 131 закрепила 20 областей: это Пьемонт, Валле-д'Аоста, Ломбардия, Трентино-Альто-Адидже, Венеция, Фриули-Венеция-Джулия, Лигурия, Эмилия-Романья, Тоскана, Умбрия, Марке, Лацио, Абруцци, Молизе, Кампания, Апулия, Базиликата, Калабрия, Сицилия, Сардиния². Пять областей имеют специальные статуты, предусматривающие особые формы автономии: Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто-Адидже, Фриули-Венеция-Джулия и Валле-д'Аоста. Различные статусы регионов обусловлены необходимостью сохранения их исторических, политических, социальных и культурных особенностей (ст. 116). На Сицилии первая автономия была создана королевским указом в 1946 г. еще до принятия Конституции. Три региона со специальными статутами

¹ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (GU n.227 del 28-9-2000 — Suppl. Ordinario n. 162) // Normattiva: It Portal della legge Vicente [inform. portal]. URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2000-08-18;267!vig=> (mode of access: 19.03.2016).

² Costituzione della Repubblica Italiana // Senato della Repubblica [official website]. URL: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf> (mode of access: 11.02.2016).

были созданы учредительным собранием в 1948 г.: это Сардиния, Трентино-Альто-Адидже, Валле д'Аоста. Особый статус Фриули-Венеции-Джулии был сформирован в 1963 г.

В 1972 г. вступил в силу новый специальный устав для Трентино-Альто-Адидже, который передал большую часть региональных полномочий двум автономным провинциям — Тренто и Больцано.

Специальные автономные статуты предусматривают особые формы и условия автономии. Предоставление особой автономии этим областям объясняется либо их исторически сложившимися экономическими и культурными особенностями (Сицилия, Сардиния), либо наличием этнических меньшинств. Так, в Трентино-Альто-Адидже (Южный Тироль) проживают немцы и латины, в Валле д'Аоста — франкоязычное население, во Фриули-Венеции-Джулии — фриулы и словенцы.

Конституция Италии (ст. 132–133) предусмотрела возможность образования новых областей и слияния существующих. Подобные предложения должны подаваться советами коммун и получить одобрение населения на местном референдуме.

Каждая область имеет статут, который в соответствии с Конституцией и законами республики определяет основные принципы организации и функционирования региона, как предусмотрено в ст. 123 Конституции Италии. Региональные статуты входят в правовую систему государства. Статус региона может измениться только при его согласии и участии.

Регионы с особым статусом обладают значительными законодательными и административными полномочиями в таких сферах, как образование, здравоохранение, инфраструктура, и поэтому должны финансировать их главным образом своими собственными ресурсами, тогда как в регионах с обычным статусом расходы в основном оплачиваются государством. Расширенная форма автономии более всего ощутима в налоговой сфере. Так, Фриули-Венеция-Джулия сохраняет 60 % налогов, взимаемых на территории региона, Сардиния — 70 %, Валле-д'Аоста и автономные провинции Тренто и Больцано — 90 %. Особое положение занимала Сицилия, которая еще до принятия Конституции 1947 г. обрела самостоятельный статус в соответствии

с Королевским указом³. Согласно статуту, остров, наряду с другими специальными регионами, пользуется «исключительной компетенцией» в целом ряде областей, но особенно в сельском хозяйстве, промышленности, туризме и начальном образовании. Что касается налогов, то Сицилия оставляет себе все, собираемые на ее территории, за исключением налогов на производство, лотереи и табак⁴.

Согласно ст. 121 Конституции, органами управления в автономных областях являются областной совет, джунта и ее председатель. Совет осуществляет законодательную власть по вопросам, которые в соответствии с Конституцией и специальными законами для автономий входят в исключительную или конкурирующую законодательную компетенцию. Совет наделен также функцией утверждения регионального бюджета.

Региональный совет или ассамблея избирается гражданами региона и является коллегиальным органом — аналогом парламента на общегосударственном уровне. Состоит из региональных советников, представляющих все политические силы данной территории. В автономной области Сицилия совет называется региональным парламентом, а его члены — депутатами, а не советниками.

Область возглавляет председатель региональной джунты (президент или губернатор региона), который с 2000 г. избирается на всеобщих, прямых и демократических выборах гражданами всех муниципалитетов региона, имеющими право голоса (с 18 лет), если региональный закон не предусматривает его избрание региональным советом.

Джунта как исполнительный орган власти обладает административными функциями. Ее члены назначаются президентом региона, которые вместе представляют определенные политические силы. Эта региональная модель управления соответствует модели общегосударственной исполнительной власти — главе правительства и кабинету министров.

³ Regio Decreto Legislativo n. 455/1946 del 15 marzo 1946 // Arancicilia: Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione Siciliana [official website]. URL: http://www.arancicilia.it/normativa/19460515_4R55.pdf (mode of access: 14.02.2016).

⁴ Statuto della Regione Siciliana // Assambla egionale siciliana [official website]. URL: <https://www.ars.sicilia.it/home/Statuto.pdf> (mode of access: 31.08.2016).

Как указывалось, первая редакция Конституции гарантировала автономный статус пяти областям. Остальные 15 автономий, получившие в соответствии с Конституцией обычный статус, были созданы в 1970 г. Административные функции им были переданы в период между 1972 и 1977 г.

Важным документом в становлении автономии итальянских регионов являлся Закон № 62 об образовании и деятельности областных органов власти (1953), согласно которому регионы получили право законодательной инициативы в рамках установленных Конституцией страны и действующего регионального статута. В ст. 67 указывалось, что региональные законы должны соответствовать и не противоречить национальным законам, тем самым закрепляя верховенство общегосударственных законов над региональными⁵.

В 1970–1972 гг. были одобрены и приняты уставы обычных регионов. В соответствии с декретами президента Итальянской Республики регионам с обычными уставами передавались полномочия в сфере местных правоохранительных органов, образования, местных благотворительных организаций, здравоохранения, транспорта, туризма, ремесленничества и профессионального образования, сельского хозяйства, охоты и рыболовства⁶.

Следующий этап регионализации связан с принятием закона «Региональные нормы по организации государственного управления» (1975), который передавал часть государственных функций областям⁷. В частности, регионам было выделено 25 % средств из государственного бюджета, передавались полномочия, связанные с землепользованием, регионы вовлекались в планирование народного хозяйства.

⁵ Costituzione e funzionamento degli organi regionali. Legge 10 febbraio 1953, n. 62 // Edizioni Europee Informatica [website]. URL: http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/19/zn41_06_003.html (mode of access: 12.10.2016).

⁶ De Nicolò M. Regioni e decentramento nella storia d'Italia // Regioni e regionalismi nel secondo dopoguerra : Centro Stampa d'Ateneo, Viterbo. 2008. P. 12. URL: <http://www.centrostudialpino.unitus.it/documenti/quaderno1.pdf> (mode of access: 09.11.2016).

⁷ Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione. Legge 22 luglio 1975, n. 382 // Comune di Torino: servizio telematico pubblico [website]. URL: http://www.comune.torino.it/protezionecivile/normativa/nazionale/pdf/l_22_75.pdf (mode of access: 19.09.2016).

Благодаря проведенным административным реформам у регионов появилась возможность основывать собственные торговые палаты, а Сицилии, в частности, удалось и вовсе разработать собственный план индустриального развития ввиду передачи ей сферы компетенции, до этого закрепленной за национальным агентством⁸.

Так постепенно оформлялась система, в которой области обладали разными правовыми возможностями, разделяющимися на исключительные, преимущественные и интеграционные. Области со специальным статусом имели права всех трех категорий, в то время как обычные области не пользовались этими правами и осуществляли свои полномочия в пределах, определенных законом. Согласно статутам, советы этих областей обладали исключительной компетенцией в следующих сферах: сельское хозяйство, промышленность и торговля в частном секторе, горная добыча, рыболовство, туризм, среднее образование, местная полиция, областные дороги и транспорт⁹. Кроме того, их автономия носила не только административный, но и законодательный характер, поскольку область имела право издавать законодательные нормы по указанным вопросам.

К концу 1980-х гг. региональные институты управления стали более прочными и воспринимались как неотъемлемый элемент политической жизни. В 1983 г. в Италии был принят декрет Совета Министров, согласно которому была учреждена «Постоянная конфе-

⁸ Сардарян Г. Т. Политические проблемы взаимоотношений регионов с центральной властью в Италии. М., 2015. С. 83.

⁹ Statuto della Regione Siciliana // Regione Siciliana [web-portal]. URL: http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Statutoregionale/Statuto.pdf (mode of access: 19.09.2016) ; Statuto speciale per la Sardegna : Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 // Regione Autonoma della Sardegna [official website]. URL: http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_5_20150114110812.pdf (mode of access: 19.09.2016) ; Statuto speciale per la Valle D'Aosta : Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 // Conseil de La Vallée Consiglio Regionale della Valle d'Aosta [official website]. URL: <http://www.consiglio.vda.it/app/statuto> (mode of access: 19.09.2016) ; Statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia : Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 // Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia [official website]. URL: <http://www.consiglio.regione.fvg.it/Consreg/frame/documenti/statutoGiugno2003.pdf> (mode of access: 19.09.2016) ; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige : Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 // Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol Sito ufficiale [official website]. URL: http://www.regione.taa.it/Moduli/933_STATUTO%202016.pdf (mode of access: 15.09.2016).

рения по связям между государством и регионами». Председатель правительства мог периодически созывать президентов регионов и автономных провинций. Конференция должна была служить площадкой для консультаций, обсуждений и обмена информацией по проблемам, представляющим взаимный интерес для государства и автономий¹⁰. Такие постоянно действующие конференции в формате «центр — регионы» приобретали все большее значение. Они могли вести переговоры с центральным правительством по вопросам расширения компетенций регионов, создания палаты регионов, распределения налоговых поступлений, а также участия в европейских структурах.

Территориальное устройство Италии в своем современном виде было конституировано в 1970-х гг. Региональные правительства стали нести ответственность за выполнение ряда функций (политика в области культуры, экологии, некоторые аспекты аграрной политики и политики в области образования), другие же функции могли быть делегированы регионам центральным правительством.

После принятия Конституции в 1947 г. Итальянская Республика прошла долгий и сложный путь расширения полномочий регионов, в течение которого происходили планомерная децентрализация государственной власти и наделение регионов рядом атрибутов, характерных для субъектов федеративного государства. К ним относятся конституционное закрепление распределения сфер ведения и принятие регионами собственных статутах — фактических региональных конституций. Но несмотря на прогрессивные идеи того времени, местные органы власти встречали сопротивление со стороны меняющегося центрального правительства, что заметно осложняло развитие деволюции в Италии.

Кроме того, в 1980-х гг. стал возможным выход итальянских регионов на общеевропейский уровень. Последующее участие в интеграционных процессах Евросоюза предоставило новые возможности в деле выравнивания региональных диспропорций, активизировало

¹⁰ Istituzione della Conferenza Stato-regioni. D. P. C. M. 12 ottobre 1983 // Conferenze Stato Regioni ed Unificata [official website]. URL: http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_038265_dpcom%2012%20ottobre%201983.pdf (mode of access: 28.09.2016).

процесс перераспределения полномочий между национальными и региональными властями, создало благоприятную политическую атмосферу для проведения коренных реформ по федерализации республики¹¹.

В 1990-е гг. регионализация в Италии вышла на новый уровень, который был связан с глубокими изменениями в системе территориального распределения управленческих функций. Не без влияния европейских институтов и усилий федералистских политических сил Италия приняла решение о радикальном перераспределении государственных полномочий.

Существенной проблемой для страны в указанный период стала угроза единству и территориальной целостности со стороны сепаратистских политических сил, выступивших за федерализацию страны. Кроме того, внешние вызовы, связанные с интеграцией страны в структуры Евросоюза, требовали кардинальной трансформации региональной политики. Немаловажным фактором дестабилизации итальянского общества выступили экономические проблемы, связанные с диспропорциями экономического развития между Севером и Югом. Неспособность национальных властей решить эти проблемы привела к тому, что стали появляться новые политические силы регионалистского толка, выступающие за федеративное переустройство государства. Причиной усиления регионализма стала победа на областных выборах итальянских лиг — новых политических сил, сыгравших особую роль в поиске новой модели территориальной организации публичной власти.

Первые требования регионалистов прозвучали в 1991 г. в декларации «К новому статусу региона»: это расширение полномочий регионов и их финансовой автономии, а также прямое участие представителей регионов в общенациональном законодательном процессе через палату регионов¹².

После создания в 1990–1991 гг. объединенной партии «Лига Севера», выступившей за отделение промышленно развитых северных

¹¹ *Pierozzi B. Le istituzioni in Italia — tra neocentralismo e devoluzione. Roma, 2005. P. 3.*

¹² *Бусыгина И. М. Политическая регионалистика. М., 2006. С. 43.*

регионов от традиционно аграрного Юга, одной из самых острых тем в политической жизни Италии стала проблема децентрализации управления¹³. Руководство Лиги неоднократно заявляло, что данные реформы являются смыслом их деятельности. «Реализация федерализма является для нас категорическим императивом. Я буду добиваться этого, даже если придется вступить в союз с дьяволом», — заявил лидер партии У. Босси в связи с обсуждением в Сенате правительственного законопроекта о реформе государственных институтов и внесении изменений в Конституцию¹⁴. Лигисты требовали федеративного переустройства Италии по немецкому или бельгийскому образцу, одновременно настаивая на трансформации объединенной Европы. Лозунг федерализации страны поддержали и другие политические силы¹⁵. Отметим, что благодаря У. Босси децентрализация в Италии получила название деволюции¹⁶.

Первыми изменениями, касающимися организации местного и регионального управления, стали прямые выборы мэров (1993) и региональных президентов (1995). Всенародное голосование 1993 г. ликвидировало некоторые министерства, передав их полномочия регионам. Введение выборов мэра прямым голосованием только усилило местную автономию и предопределило укрепление региональной независимости. Региональные политические силы начали продвигать свои требования о радикальных преобразованиях. Например, в 1994 г. на конференции президентов регионов был принят документ «Манифест итальянских регионов», в котором говорилось о возможной федерализации страны¹⁷.

¹³ См.: Вялков Ю. А. Проблема регионального национализма в Италии (последняя четверть XX века) // Новая и новейшая история. 2007. № 6. С. 24–36 ; На перекрестке Средиземноморья : «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века. М., 2011. С. 83–98.

¹⁴ Bossi U. Lega: Sul federalismo accordi anche con il demonio // Corriere della sera. 2004. 12 febbraio. P. 4.

¹⁵ Statuto Lega Nord // Lega Nord Padania [website]. URL: <http://www.leganord.org/phocadownload/ilmovimento/statuto/Statuto.pdf> (mode of access: 14.02.2016).

¹⁶ Любин В. Италия: трудный путь федерализации // Космополис. 2005. № 3. С. 158.

¹⁷ Mariucci L. Per una repubblica delle regioni : Disegno strategico della riforma istituzionale e riforme a breve termine // Il portale della Regione Emilia-Romagna [offi-

С 1996 по 2001 г. у власти находились левоцентристская коалиция и правительство во главе с Р. Проди, М. Д'Алема и Дж. Амато. В это время были предприняты две попытки проведения ограниченной конституционной реформы. В 1997 г. это выразилось в принятии «закона об административном федерализме», или «закона Бассанини», по которому разграничивались функции центральной власти и местных административных органов¹⁸. Этот пакет мер правительства, получивших название «законов Бассанини» (1997–1998), положил начало полномасштабному пересмотру целей и задач государственной региональной политики на принципах прозрачности, эффективности, экономичности в управлении, непрерывного взаимодействия между центральной и региональной властью и субсидиарности. Последний принцип, лежащий также в основе общеевропейских документов, явился основой перераспределения полномочий между центральной администрацией и местными властями.

По замыслу реформаторов, управление сложным современным обществом в период глобализации и новых информационных и коммуникационных технологий не только означает обдуманное разделение задач и ответственности между центральным правительством и региональными органами управления, но и требует создания самостоятельного и сильного местного управления, согласуемого с правилом субсидиарности¹⁹. По мнению министра государственной службы и реформы государства Италии Ф. Бассанини, для обеспе-

cial website]. URL: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/supplemento_2_10/Mariucci.pdf (mode of access: 14.02.2016).

¹⁸ Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa : Legge 15 marzo 1997, n. 59 // Parlamento Italiano [official website]. URL: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/97059l.htm> (mode of access: 21.08.2016).

¹⁹ Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa : Legge № 59/1997 // Parlamento Italiano [official website]. URL: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/97059l.htm> (mode of access: 01.09.2016) ; Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo : Legge 15 maggio 1997, n. 127 // Camera dei deputati [official website]. URL: <http://www.camera.it/parlam/leggi/97127l.htm> (mode of access: 21.09.2016).

чения правильного руководства сложным современным обществом необходимо делегировать значительные полномочия и большую степень ответственности местным и региональным органам власти, а современные процессы глобализации не снижают, а даже, наоборот, увеличивают роль территориальных органов управления.

Особую значимость приобрел закон 1997 г., положивший начало своего рода «административному федерализму», то есть реализации максимальной децентрализации, осуществляемой обычными законами без изменения конституции²⁰. Закон, закрепивший принцип субсидиарности, четко ограничивал сферы, в которых государство обладает исключительной компетенцией: это иностранные дела и внешняя торговля, а также международное сотрудничество, оборона, отношения между государством и религиозными конфессиями, охрана культурного и художественного наследия, контроль гражданского состояния, гражданство, иммиграция, беженцы и политическое убежище, выборы, валютная система и распределение финансовых ресурсов, таможня, охрана государственных границ, общественный порядок и общественная безопасность, правосудие, почта и телекоммуникации, социальное обеспечение, научные исследования, высшее образование и организация системы образования, программы, статус персонала, охрана труда, координация отношений с ЕС²¹.

Однако, несмотря на передачу регионам целого ряда административных обязанностей, государство оставило за собой сферу, касающуюся «иностраных дел и международной торговли, а также международного сотрудничества и рекламно-пропагандистской деятельности национального значения за рубежом»²².

В том, что касалось децентрализации, реформа не ограничилась серией обычных законов, а была поддержана изменением

²⁰ Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa : Legge 15 marzo 1997, n. 59 // Archivio dell'area istruzione [website]. URL: <http://archivio.pubblica.istruzione.it/argomenti/autonomia/documenti/legge59.htm> (mode of access: 14.02.2016).

²¹ Ibid.

²² Ibid.

Конституции Итальянской Республики, впервые с 1947 г. Первый закон конституционной реформы 1999 г. изменил избирательную систему выборов президентов областей, которые стали называться губернаторами (что было заимствовано из американской системы) с большими полномочиями управления общественными делами на местном уровне. Второй конституционный закон определил принципы и формы функционирования новой децентрализованной системы и отношений между центральным государством и периферийными органами²³. Закон № 267/2000 об унифицированных местных органах власти существенно приблизил конституционную реформу²⁴.

Итогом всех этих подготовительных процессов стало проведение полномасштабных преобразований вторым правительством под председательством Д. Амато (правящая левоцентристская коалиция «Оливковое дерево»). Конституционные изменения были подтверждены на всенародном референдуме во время второго правления С. Берлускони в 2001 г. Конституционная реформа значительно расширила законодательную автономию регионов с обычным статусом. Ст. 119 реформированной конституции предусматривала финансовую автономию, или так называемый фискальный федерализм.

До конституционной реформы основное различие между особыми и обычными областями заключалось в том, что статут (устав) обычного региона принимался и изменялся областным законом, а особый статут и все его изменения принимались конституционным законом.

Реформированная гл. 5 Конституции увеличила полномочия обычного статута, особенно в сфере совместной юрисдикции государства и региона. Это в определенной степени уменьшило различия между областями. После распространения особого статуса на все об-

²³ Риччери М. Госуправление: реформы по-итальянски // Современная Европа. 2009. № 4. С. 46–59.

²⁴ Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (GU n. 227 del 28-9-2000 — Suppl. Ordinario n. 162) : Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 // Normattiva : Il Portal della legge Vicente [inform. portal]. URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2000-08-18;267!vig=> (mode of access: 19.03.2016).

ласти и закрепления за ними общей компетенции ключевая разница между ними была нивелирована, за исключением языковых и культурных особенностей таких областей, как, например, Валле Д'Аоста.

Фундаментальным положением реформы 5-й главы Конституции стали законодательные полномочия, переданные от Национального парламента (Палаты представителей и Сената) региональным собраниям. В итоге после пересмотра Конституции законодательная власть в современной Италии принадлежит не только общегосударственному парламенту, но и региональным советам.

Конституционные поправки разделили полномочия на исключительные, принадлежащие государству, и конкурирующие, находящиеся в совместном ведении государства и регионов.

Новая редакция ст. 117 (в соответствии со ст. 3 Конституционного закона 2001 г.) гласит: «Законодательные полномочия возлагаются на государство и регионы в соответствии с Конституцией и ограничениями, налагаемыми законодательством ЕС и международными обязательствами»²⁵. Далее перечислялись исключительные полномочия государства, не подлежащие децентрализации. К ним относились следующие: внешняя политика и международные отношения государства; отношения с Евросоюзом; право убежища; иммиграция; отношения между республикой и религиозными учреждениями; оборона и вооруженные силы; государственная безопасность; курсы валют, защита сбережений и финансовых рынков; защита конкуренции; валютная система; системы государственного налогообложения и учета; государственные учреждения и соответствующее избирательное законодательство; общегосударственные референдумы; выборы в Европейский парламент; общественная безопасность; вопросы гражданства; клерикальные правонарушения; процессуальное право; гражданское и уголовное право; административная судебная система; общие положения об образовании; социальное обеспечение; избирательное законодательство; защита окружающей среды, экосистемы и культурное наследие.

²⁵ Costituzione della Repubblica Italiana // Senato della Repubblica [official website]. URL: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf> (mode of access: 28.05.2016).

Кроме того, статья разделила обширные полномочия между государством и регионами. Данный вид компетенции был определен как согласованное или конкурирующее законодательство, распространявшееся на следующие вопросы: международные и коммунитарные отношения регионов; внешняя торговля; охрана труда и безопасность; образование (при условии автономии учебных заведений), за исключением профессионального образования и обучения; научно-технические исследования и инновационная поддержка производственных секторов; охрана здоровья; питание; спорт; помощь при бедствиях; планирование землепользования; гражданские порты и аэропорты; транспортные и навигационные сети; связь; передача и распределение энергии; дополнительное социальное обеспечение; координация государственных финансов и системы налогообложения; сберегательные банки, сельские банки, региональные кредитные организации; региональные земельные и сельскохозяйственные кредитные учреждения. Все остальные сферы, не вошедшие в исключительную компетенцию государства и в конкурирующую компетенцию, передавались регионам (остаточная компетенция). Как указывалось, регионы получили законодательные полномочия по всем вопросам, которые прямо не охватываются государственным законодательством.

Исследователи полагают, что разделение обширных полномочий между государством и регионами привело к ситуации, которую Д. Беттони называл «переменной геометрией», ставшей «причиной путаницы»²⁶. В качестве доказательства неэффективности реформы они приводят практику Конституционного суда. Если до реформы 2001 г. дела, касающиеся разногласий государства и регионов, составляли 20 % от их общего числа, то к 2016 г. эта доля увеличилась до 50 %. В связи с этим Конституционный суд приобрел новую роль в управлении институтами управления на различных уровнях. Характеризуя реформу как несовершенную, Д. Беттони не без

²⁶ *Bettoni G. Constitutional Reform and Territorial Organisation in Italy // The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe / ed. by J. M. Ruano and M. Profiroiu. Springer Nature. 2017. P. 119.*

иронии заметил, что «отношения между государством и местным правительством стали трудными и сварливыми»²⁷.

Со стороны политических сил реформа также вызвала неоднозначную реакцию. Сторонники федерализации из Лиги Севера назвали реформу «лжефедеральной», а главы южных регионов охарактеризовали ее как «эгоистический регионализм», поскольку переход к полноценной федеральной модели лишил бы их финансовых потоков из центра²⁸.

С точки зрения Г. Сардаряна, основной недостаток реформы заключается в отсутствии конституционного законодательства, устанавливающего превалирование национального законодательства над региональным, а также в сложной интерпретации предметов ведения²⁹. В итоге создавались диспропорции на национальной территории в целом. Конституция в редакции 2001 г. предоставила региональным правительствам полную свободу инициировать свою собственную политику без учета общенациональной. Регионы получили возможность отказаться от национальной инфраструктуры на своей территории, но при этом центральное правительство не может отказаться от местного проекта.

В настоящее время вновь стоит вопрос о необходимости проведения преобразований, связанных с региональным управлением. Учеными и политиками предлагаются следующие направления будущей реформы:

- превращение Сената в Палату регионов и местных властей;
- избрание сенаторов из членов региональных советов (74) и мэров (21) и их утверждение соответствующим региональным советом;
- четкое разграничение полномочий государства и регионов в Конституции с целью исключения противоречий в национальном и региональном законодательстве;

²⁷ *Bettoni G. Constitutional Reform and Territorial Organisation in Italy // The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe / ed. by J. M. Ruano and M. Profiroiu. Springer Nature. 2017. P. 119.*

²⁸ См.: *Сардарян Г. Конституционная реформа 2001 года в Италии в контексте перехода от сложного унитарного государства к федеративному // Право и управление : XXI век. 2013. № 2 (27). С. 125.*

²⁹ *Сардарян Г. Конституционная реформа 2001 года в Италии в контексте перехода от сложного унитарного государства к федеративному. С. 127.*

— национальные интересы граждан как основной принцип реформы;

— ограничение законодательной власти регионов региональными интересами: регион не может действовать в отношении инфраструктуры, касающейся интересов нации в целом.

Еще одно нововведение конституционной реформы 2001 г. в Италии было связано с предоставлением регионам права заключать соглашения с иностранными государствами и регионами других государств, а также участвовать в подготовке нормативных актов ЕС. Как указывалось, на основе этого положения регион Эмилия-Романья в 2002 г. стал инициатором подписания «Общей декларации о европейском управлении», одобренной рядом регионов из разных стран ЕС³⁰. Все они выступали за расширение прямого участия регионов в выработке нормативно-правовых актов ЕС. Эта проблема находилась в фокусе внимания итальянской и европейской политики в связи с разработкой Конституционной хартии ЕС³¹.

Таким образом, итальянские регионы получили широкий объем полномочий по международным вопросам и начали их реализовывать. Однако критики этих нововведений стали выражать сомнения, что подобная самостоятельность представляет опасность для единства итальянской нации-государства и может оказать серьезное влияние на эрозию территориальной целостности страны³². В результате конституционной реформы Италия сделала значительный шаг от Первой Республики, разделенной на регионы и опиравшейся на централизованную структуру (подобно Франции), в сторону Второй Республики и государства, напоминающего немецкую (федеративную) модель.

Деволуция наделила политико-территориальное устройство Италии федеративными чертами, связанными с разграничением предметов ведения и полномочий между государством и регионами. Расширение полномочий в международной сфере приблизило итальянские

³⁰ См.: На перекрестке Средиземноморья : «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века. С. 97.

³¹ Caravita B. La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Torino, 2002. P. 124–125.

³² См.: Барабанов О. Н. Эволюция регионов Италии как акторов мировой политики // Полис : Полит. исслед. 2005. № 4. С. 107.

регионы к статусу субъектов федерации в федеративном государстве. При этом передача регионам компетенции в сфере международных отношений не смогла подорвать единство и суверенитет Итальянской Республики. Адекватное распределение компетенций во внешней политике привело к преодолению противоречий между центром и регионами и позволило совместить национальные и региональные интересы, поскольку среди сфер, на которые по-прежнему распространялась исключительная законодательная власть государства, оставались внешняя политика, международные отношения и вопросы, связанные с иммиграцией. Отношения регионов с Евросоюзом и внешняя торговля были отнесены к конкурирующей компетенции, разделенной между государством и итальянскими областями. Регионы наделялись значительными законодательными полномочиями с одновременным разделением компетенций между центром и региональными властями. В соответствии с обновленной ныне действующей конституцией современная Итальянская Республика является «единой и неделимой», но она «учреждена городами, регионами и государством»³³. Таким образом, реформа качественно повысила роль регионов в международной сфере — признала за ними право на установление собственных международных связей (*potere estero*).

Как справедливо заметил О. Н. Барабанов, благодаря новой редакции конституционной ст. 117 политическое устройство Италии «получило большое число практически федеративных черт»³⁴. В части полномочий в международной сфере итальянские регионы могли заключать соглашения не только с административно-территориальными образованиями других стран, но и с правительствами иностранных государств, что в значительной степени приблизило их к статусу субъекта федеративного государства.

Выводы, проблемы, тенденции

Итальянский регионализм прошел несколько разных фаз — особый статус регионов, широкая децентрализация, конституционная

³³ Costituzione della Repubblica Italiana // Senato della Repubblica [official website]. URL: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf> (mode of access: 28.05.2016).

³⁴ См.: На перекрестке Средиземноморья. С. 97.

реформа — для того, чтобы Италия смогла соблюдать европейские обязательства в условиях глобализации экономики.

В итальянском политико-территориальном устройстве регион имеет конституционно закрепленный статус. В соответствии с требованиями Конституции он имеет автономию в определенных сферах, является автономным образованием и имеет публичные полномочия. Первая редакция Конституции гарантировала автономный статус пяти областей. Остальные 15 регионов, получившие в соответствии с Конституцией обычный статус, были созданы в 1970 г.

«Законы Бассанини» 1997 г. наделили регионы остаточными административными полномочиями. Конституционная реформа 2001 г. перераспределила законодательные полномочия между государством и регионами, разделив их на исключительные полномочия государства, конкурирующую компетенцию и на исключительную компетенцию регионов. В сфере «конкурирующих» полномочий предполагалось издание регионами обширного массива законодательных актов. Области увеличили свои права в новых статутах. Расширение финансовой и налоговой автономии областей привело к неравномерности децентрализации на севере и на юге страны. Впервые в Конституции были закреплен автономный статус всех субнациональных единиц. Произошло наделение регионов новыми полномочиями, а оспаривание полномочий регионов стало возможным только через обращение в Конституционный суд.

На регионы возлагалась ответственность за выполнение международных соглашений и актов ЕС. Не только регионы, но и ряд автономных провинций получили право участвовать в подготовке нормативных актов Евросоюза. Регионы получили право участия в международных отношениях, внешней торговле и связях с ЕС.

Благодаря конституционной реформе политическое устройство Италии получило большое число практически федеративных черт, поскольку подобное распределение предметов ведения между государством и регионами характерно для федеративных государств. Согласно ст. 117 Конституции, региональные правительства несут ответственность за выполнение ряда функций (в сфере туризма, культуры, экологии, регионального транспорта, образования), неко-

торые полномочия могут быть делегированы регионам центральным правительством (ст. 118). Однако последнее обладает правом вето на любое решение региональных правительств, а также правом роспуска региональных советов. В отличие от федеративных государств, итальянские регионы не имеют прямого представительства в национальном парламенте.

Одна из актуальных задач итальянского регионализма заключается в реформировании итальянского бикамерализма путем превращения Сената в полноценную палату регионов и местных властей по типу немецкого бундесрата. Лига Севера, отстаивающая интересы преимущественно северных территорий, нацелена на федеративное устройство Италии и создание федерального Сената. По мнению сторонников федерализации Италии, итальянская региональная система трудно самоутверждается и по-прежнему остается неэффективной и неадекватной.

Контрольные вопросы

1. В чем состоял системный характер реформы Бассанини в Италии?
2. Какую роль в процессах деволюции сыграли политические партии Италии?
3. Каково содержание конституционной реформы 2001 г. с точки зрения компетенции регионов?
4. Какие изменения претерпело региональное законодательство Италии в процессе деволюции? Какими законодательными полномочиями обладают регионы (области) Италии?
5. Какими полномочиями коммунитарного и международного значения обладают итальянские регионы?

Рекомендуемая литература

Основная

Барбанов О. Н. Тенденции развития региональной политики Италии // Вестн. МГИМО (ун-та). 2012. № 1. С. 61–67.

Конституция Италии 1947 г. // Конституции зарубежных государств : США. Великобритания. Франция. Германия. Италия. Япония. Канада. М. : БЕК, 1999.

На перекрестке Средиземноморья : «Итальянский сапог» перед вызовами XXI века / под ред. Т. В. Зоновой. М. : Весь мир, 2011.

Сардарян Г. Т. Политические проблемы регионализации Италии. М. : МГИМО-университет, 2016.

Сардарян Г. Т. Конституционная реформа 2001 года в Италии в контексте перехода от сложного унитарного государства к федеративному // Право и управление : XXI век. 2013. № 2. С. 122–129.

Дополнительная

Авилова А., Арбатова Н. Италия: последовательная поддержка европейских преобразований // Расширение ЕС на восток: предпосылки, проблемы, последствия. М. : Наука, 2003.

Барабанов О. Внешняя политика Италии на современном этапе // Мировая экономика и международные отношения. М.: ИММО, 2003. № 3. С. 82–89.

Бассанини Ф. Реформа государства: реформа органов государственной власти Италии // Проект «Административная реформа» Europe Aid 113768/D/SV/RU [website]. URL: <https://ru-static.z-dn.net/files/dce/02ec815886a22eeb6f3e56122d28a6ab.pdf> (дата обращения: 17.04.2017).

Богатырева О. Н., Крапивницкая Е. Д. Регионы Италии в международной деятельности: правовой аспект // Изв. Урал. федерал. ун-та. 2012. Вып. 4 (108).

Вялков Ю. А. Проблема регионального национализма в Италии (последняя четверть XX века) // Новая и новейшая история. 2007. № 6. С. 24–36.

Гаврилова С. М. Современная Италия глазами российских ученых // Диалог со временем. 2010. № 33. С. 342–360.

Любин В. Италия: трудный путь федерализации // Космополис. 2005. № 3 (13). С. 157–169.

Глава 4

ИСПАНСКАЯ МОДЕЛЬ РЕГИОНАЛИЗМА

Истоки испанского регионализма. — Демократический транзит. — Конституция 1978 г. — Открытая модель автономии. — Принцип ограниченной свободы. — Конституционный период регионализма. — Институционализация автономных сообществ. — Государство автономий. — Компетенция регионов. — Механизмы координации. — Реформирование автономных статуты. — Специфика регионального сепаратизма. — Каталонский сепаратизм. — Страна Басков.

Испания всегда отличалась правовым, политическим и культурным плюрализмом. Ее история содержит периоды усиления и ослабления централизма. В течение XIX в. на фоне усиления в Европе национализма, политических и культурных движений и формирования национальных государств происходит идентификация этнической испанской нации с созданием государства. Так, первая Конституция Испании 1812 г. создала унитарное государство, разделив страну на 50 провинций.

Конституция первой Испанской Республики 1873 г., напротив, превратила страну в федеративное государство, состоящее из трех уровней: муниципалитетов, регионов и самой федерации. Первая республика оказалась недолговечной, в частности, из-за столь радикального разрешения территориальной проблемы. Республика просуществовала недолго, и в 1876 г. новая Конституция восстановила унитарное централизованное устройство государства.

Конституция Второй Республики (1931–1939) признала право на автономию муниципалитетов и регионов, создав так называемое интегральное государство. Конституция являлась, по сути, компромиссом между традиционным унитарным государством и автономистскими устремлениями отдельных частей страны. В 1932 г. первый самоуправляющийся устав был принят в Каталонии, в 1936 г. был утвержден устав Страны Басков и Галисии, статут самоуправления обсуждался и в Галисии, но не был принят окончательно.

После окончания гражданской войны (1936–1939) авторитарный режим генерала Франко укрепился на базе унитарного централизованного государства, несовместимого с территориальной автономией. В соответствии с идеей государственного единства власть была организована строго иерархически.

После начала демократического транзита в 1976 г. новой моделью территориального устройства государства стала автономия, закрепленная в Конституции 1978 г. Основным законом страны установил особую форму политико-территориального устройства — «государство автономий», создав необходимую основу для развития самоуправления регионов. Всем территориям была предоставлена возможность получить доступ к широкой законодательной и институциональной автономии. Однако авторы Конституции создали открытую модель автономии с собственными политическими институтами, уставами и компетенцией, не указав ни количества, ни названия автономных сообществ, которые будут создаваться. Конституция обозначила пути создания автономных сообществ в провинциях или их объединениях, имеющих исторические, культурные и экономические особенности¹.

Таким образом, в испанской модели децентрализации принципы автономии, единства и солидарности сочетались с принципом «ограниченной свободы». Это означало, что в Конституции были заложены лишь основы и процедуры, которые позволяли территориям «с общими историческими, культурными и экономическими характеристиками» провозглашать себя автономными общинами

¹ La Constitución española de 1978 // Congreso los Diputados [official website]. URL: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=1&fin=9&tipo=2> (mode of access: 01.02.2017).

путем утверждения статуты. При этом в Конституции не содержалось определения «автономной общины» и не оговаривались права каждой общины, не указывались тип создаваемых автономий и их территориальная конфигурация².

В Конституции политическая автономия предусматривалась лишь для Каталонии и Страны Басков. По мнению исследователей, эта модель политической децентрализации не вписывается ни в одну из существовавших в то время в конституционной доктрине форм политико-территориальной организации государства. Модель основывалась на праве «национальностей и регионов» на автономию и на принципе солидарности между ними, не подрывая при этом «нерушимое» единство испанской нации и неделимость «отечества» (ст. 2).

Создание автономных сообществ, объединенных в так называемое государство автономий, было в целом необходимым условием для демократизации страны. Одним из самых распространенных лозунгов во время демонстраций в поддержку перехода к демократии было требование свободы, амнистии и закона «Об автономии», то есть граждане требовали не только политических свобод и амнистии политическим заключенным, но и признания права на самоуправление регионов, выразивших на это желание³. В скором времени автономная система регионов была создана на основе провинций, без наличия заранее спланированной государственной модели.

Кроме того, в ст. 137 Конституции были установлены три уровня организации территориальных частей государства: «муниципии, провинции и учреждаемые автономные сообщества». Все эти образования могли пользоваться автономией при ведении своих дел, то есть в рамках установленной компетенции. Основные принципы управления территориальных единиц — солидарность, экономическое равновесие, справедливость и равенство (ст. 2, 138). Высшим звеном территориальной организации признавались автономные сообщества.

² La Constitución española de 1978.

³ Handbook of federal countries / ed. by A. L. Griffiths. McGill-Queen's Univ. Press. P. 488.

Конституция также не определила уровень полномочий каждого автономного сообщества, ограничиваясь лишь общим списком полномочий и указывая два возможных пути достижения автономий — быстрый и медленный. Быстрый путь предусматривался для исторических регионов, а потому позволял получить сразу максимальный уровень полномочий. Медленный путь предполагал расширение объема полномочий «молодых» регионов постепенно, по мере их готовности.

В первую группу регионов, получивших статус автономий с максимально возможным набором полномочий, вошли Каталония, Страна Басков, Андалусия и Галисия. Вскоре к ним присоединились Канарские острова, Наварра и Валенсия, получившие широкие полномочия в соответствии с Конституцией (ст. 148) и органическими законами испанского парламента. После подписанного в 1992 г. Соглашения между Социалистической и Народной партией о стандартизированной системе компетенций (Пакта об автономии) начался процесс расширения полномочий у остальных десяти автономных сообществ, приведший к тому, что в настоящее время все 17 регионов имеют одинаковую степень автономии.

Каждая автономная область обладает собственным статутом (уставом), который принимает Ассамблея региона, а утверждает общенациональный парламент — Генеральные Кортесы. В соответствии с Конституцией статуты являются «основной институциональной нормой каждого автономного сообщества, которую государство признает и охраняет как составную часть своего законодательства», и служат основой законодательства этого сообщества (ст. 147). Каждая автономная область имеет законодательное собрание, которое осуществляет контроль за деятельностью избираемых им и назначаемых королем органов исполнительной власти — правительственного совета и его председателя.

Автономные сообщества Испании наделялись правом вносить изменения в свои статуты, дополняя перечень полномочий, установленных ст. 148, и не вторгаясь в исключительную компетенцию государства (ст. 149). Разграничение полномочий, указанных в Конституции, базировалось на следующих принципах:

— «принцип преобладания государственных норм», означающий, что в случае спора государственные нормы преобладают над нормами автономных сообществ;

— «остаточный принцип», в соответствии с которым полномочия, специально не отнесенные к компетенции государства, могут передаваться автономным сообществам;

— «принцип дополнения», означающий, что в случае спора (коллизии) государственные нормы преобладают над нормами автономных сообществ по всем полномочиям, не относящимся к их исключительной компетенции.

В то же время ст. 150 предусмотрела передачу автономным сообществам права принятия законодательных актов в «отношении полномочий, отнесенных к компетенции государства». В этом случае принимается рамочный, или модельный закон, в котором устанавливаются границы в рамках, в которых регион выполняет полномочия⁴.

Специальная автономия может создаваться по решению Генеральных Кортесов путем издания органического закона. В ведение специальной автономии передается часть полномочий самого государства. Например, в Стране Басков налоговый режим не может быть изменён без предварительного согласия соответствующих органов этого автономного сообщества.

Отметим, что автономные сообщества пользуются широкой финансовой независимостью. Они обладают собственными источниками доходов, например, с вводимых ими налогов, прибыли от собственного имущества, налоговых средств, полностью или частично передаваемых государством, и др.

Таким образом, за довольно короткий исторический период Испания прошла путь от унитарного централизованного государства к государству, децентрализованному на региональном уровне. Исследователи оценивают Испанскую монархию как псевдофедеральное государство с высокой степенью децентрализации, но формально являющееся унитарным. Кроме того, ст. 145 Конституции

⁴ La Constitución española de 1978. Título VIII. De la Organización Territorial del Estado // Congreso los Diputados [official website]. URL: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=137&fin=158&tipo=2> (mode of access: 01.02.2017).

в категоричной форме закрепила невозможность «образования федерации автономных сообществ». В дальнейшем Конституционный суд Испании неоднократно подчеркивал, что наличие автономии у территориальных образований не должно противопоставляться принципу единства государства.

В 1983 г. Конституционный суд официально назвал Испанию «государством автономий». Однако есть и другие характеристики. Например, определение «унитарное региональное государство» отражает, по мнению И. М. Бусыгиной, «компромисс между концептами унитарного государства и политическими амбициями регионов»⁵.

Испанская модель является нетипичной из-за особенностей процесса децентрализации, основанного на требованиях «периферийных национализмов» и динамичности процесса, за короткий срок превратившего Испанию в одно из самых децентрализованных государств на региональном уровне. Открытая модель автономии позволила националистическим лидерам Страны Басков и Каталонии путем проталкивания идеи автономии достичь широкого самоуправления, сопоставимого с федеральными государствами. Каталонским и баскским опытом воспользовались и другие регионы, начав борьбу за расширение своей автономии. Все это позволило автономным сообществам достичь уровня самоуправления, сопоставимого с федеральными государствами⁶.

Сегодня Королевство Испании представляет социально сложную страну, которая отражается в ее организационной структуре и в функционировании ее политико-административной системы. В некоторых регионах говорят на языках, установленных наряду с официальным испанским языком на соответствующих территориях (гальего — в Галисии, баскский — в Стране Басков и Наварре, каталанский — в Каталонии, Валенсии и на Балеарских островах). Некоторые области относятся к системе специального гражданского права (Арагона, Каталония, Балеарские острова, Наварра, две

⁵ Бусыгина И. М. Политическая регионалистика. М., 2006. С. 50.

⁶ Ruano M. J. Functional Federalism in a Complex State : The Case of Spain // The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. P. 77.

провинции в Стране Басков, Галисии и Валенсии). В двух областях существуют две системы регионального финансирования (одна — для страны Басков и Наварры, другая — для всех остальных регионов). Эти различия происходят от средневековых разрозненных королевств, которые, несмотря на объединение в XV в., сохранили особенности своей политической и административной организации и правовой системы.

Прогрессивная и динамичная децентрализация испанской системы стала возможной из-за сочетания различных факторов. С одной стороны, это неопределенность и открытость модели распределения компетенций. В этом смысле Конституция устанавливает полномочия, которые автономные сообщества могут вводить в свои уставы, а также полномочия, относящиеся к исключительной компетенции государства (ст. 148–149).

С другой стороны, пропорциональная избирательная система, основанная на провинции как избирательном округе, способствует представительству в общегосударственном парламенте региональных националистических партий, которые получают поддержку в конкретных провинциях. Хотя их представительство не так велико, но парламентская система дает им возможности для переговоров с правительством, сформированным партией большинства в национальном парламенте. Партийные группы, представляющие региональные интересы, требуют расширения компетенции, вложения ресурсов и инвестиций в инфраструктуру регионов. Эти требования высказывают представители разных регионов, что в конечном итоге оказывает давление на всю систему. Таким образом, националистические политические силы регионов имеют значительные переговорные возможности. Правительство вынуждено в обмен на стабильность всей государственной системы и преодоление сепаратистских настроений удовлетворять требования регионов, предоставляя им новые полномочия.

Парадокс «государства автономий», который в значительной степени является результатом требований к самоуправлению баскского и каталонского национализма, позволил автономным сообществам достичь очень высокого уровня самоуправления. Этот феномен исследователи называли «парадоксом расстояния между

институциональной реальностью и политико-идеологическими дебатами»⁷.

После первого периода институционализации автономных сообществ с созданием их соответствующих правительств и парламентов (1979–1983) и соглашения 1992 г. все общины достигли «крыши компетенции» по ст. 149 Конституции. Новая система внутригосударственных отношений обязала политический центр и периферию вести переговоры на постоянной основе. К исключительной компетенции каждого уровня власти относится небольшой перечень полномочий, в то время как большинство компетенций разделяются. Таким образом, основной чертой этой децентрализованной модели «кооперативного типа» является не просто передача или делегирование компетенций и ресурсов с центрального уровня на субнациональный, а скорее тот факт, что все уровни власти вынуждены взаимодействовать.

Большинство компетенций распределяются между государством и автономными сообществами. Довольно часто на практике обнаруживается, что, хотя некоторые компетенции формально и исключительно приписываются центральному правительству, как и в случае с внешней политикой, автономные сообщества могут устанавливать собственные международные связи с коммерческими и даже политическими целями (табл. 1).

Таблица 1

**Распределение полномочий между государством
и автономными областями Королевства Испании⁸**

Сфера управления	Полномочия на уровне управления	
	государства	автономных областей
Международные отношения	Исключительные	–
Оборона	Исключительные	–
Миграция	Исключительные	–
Юстиция	Исключительные	Реализация

⁷ Цит. по: *Ruano J. M.* Functional Federalism in Complex State : The Case Spain. P. 81.

⁸ Сост. по: *Ruano J. M.* Op. cit. P. 83.

Сфера управления	Полномочия на уровне управления	
	государства	автономных областей
Безопасность	Законодательство и реализация	Законодательство и реализация
Образование	Общее законодательство	Законодательство и реализация
Занятость	Законодательство	Реализация
Культура	Общее законодательство	Законодательство и реализация
Окружающая среда	Общее законодательство	Законодательство и реализация
Общественные работы	Законодательство и реализация	Законодательство и реализация
Морские порты и аэропорты	Законодательство и реализация	Законодательство и реализация
Здравоохранение	Общее законодательство	Законодательство и реализация
Безопасность	Общее законодательство	Законодательство и реализация
Транспорт	Общее законодательство	Законодательство и реализация
Социальная служба	–	Исключительные
Права потребителей	–	Исключительные
Градостроительство и жилищно-коммунальное хозяйство	–	Исключительные
Туризм	–	Исключительные

В отличие от других децентрализованных стран, конституции которых закрепляют распределение компетенций между центральным правительством и территориальными организациями, открытый или неполный характер испанской модели означает, что уставы автономных сообществ определяют сферу компетен-

ций региона и сферу компетенции государства. Регионы могут в зависимости от случая осуществлять конкретные полномочия центрального правительства, разрабатывать законодательство региона и осуществлять общую политику или нести исключительную ответственность за законодательство и реализацию своих исключительных компетенций.

Однако наиболее часто компетенции у центрального и региональных правительств совпадают. В той степени, в которой автономные сообщества приобретают новые компетенции, распределение обязанностей между государством и общинами направляется через «основное законодательство государства» — тип законодательства, прямо не закрепленный в Конституции. Проблема заключается в определении того, когда это минимальное содержание в базовом законодательстве угрожает сфере регионального самоуправления. Несомненно, Конституционный суд несет ответственность за разрешение конфликтов по поводу компетенций, но в своих решениях он не смог четко определить пределы государства в сферах, также установленных и для регионов, — в образовании, здравоохранении, экономике и окружающей среде⁹.

Подобное распределение компетенций на первых порах привело к большому количеству конфликтных дел, возбужденных в Конституционном суде, — более ста ежегодно. Однако в 1990-е гг. в связи с совершенствованием юридической техники, применяемой государством и автономными сообществами, а также формированием переговорных механизмов между разными уровнями власти их число начало уменьшаться.

Следовательно, в годы, прошедшие после принятия Конституции 1978 г., автономные сообщества консолидировались как представительные учреждения и поставщики услуг, но государство автономий продолжает сталкиваться с проблемами единой согласованной институциональной системы. В значительной степени уровень межгосударственного конфликта обусловлен отсутствием эффективных механизмов координации, которые характерны для децентрализованных государств, то есть государство автономий

⁹ *Ruano J. M.* Functional Federalism in Complex State : The Case Spain. P. 83.

постепенно «федерализовало» себя, не имея эффективных инструментов координации, характерных для федеративных государств.

Одним из консультативных механизмов координации является «конференция президентов», на которой премьер-министр и главы правительств автономных сообществ могут обсуждать вопросы, представляющие общий интерес. Тем не менее, в период испанской демократии конференции созывались только пять раз (2004, 2005, 2007, 2009 и 2012) в зависимости от переговорной воли главы центрального правительства.

Еще одним координирующим институтом, вошедшим в практику в конце 1980-х гг., являются регулярные отраслевые конференции, осуществляющие сотрудничество национальных министров и членов правительств автономных сообществ. Несмотря на то, что за 30 лет количество подобных встреч увеличилось почти в четыре раза, по мнению специалистов, их эффективность остается невысокой и зависит от министра, созывающего конференцию¹⁰.

Кроме того, координационный потенциал секторальных конференций ограничен партийной принадлежностью региональных министров. Если они принадлежат к одному и тому же политическому крылу центрального правительства, то они подчиняются политическим директивам, поскольку их политический босс является премьер-министром национального правительства. Между тем, националистические правительства, предпочитающие инструменты двусторонних переговоров, не доверяют координирующему органу, который ставит все автономные сообщества на равных. С другой стороны, отсутствуют горизонтальные секторальные конференции, которые стали бы органами сотрудничества между регионами. Кроме того, центральные власти пытаются не допустить их проведения. Все эти факторы серьезно ставят под сомнение эффективность межрегиональных координационных институтов.

Одной из альтернатив чрезмерному вмешательству государства в региональные компетенции в пределах рамочных законов может быть структурирование Сената (верхней палаты Генеральных Кортесов) как органа территориального представительства, сотрудниче-

¹⁰ См.: *Ruano J. M. Functional Federalism in Complex State : The Case Spain.* P. 85.

ства и интеграции автономных общин в конституционные органы государства. Однако позиция центральных структур Испании ориентирована на унитарную систему, в которой Сенат функционирует скорее как «обзорная палата», а не пространство многостороннего диалога между автономными сообществами.

Хрупкость координирующих инструментов контрастирует с компетенциями, переданными автономным сообществам в рекордно короткие сроки, по сравнению с другими федеральными системами. Автономные сообщества управляют более чем третью общих государственных расходов, предоставляя гражданам государственные услуги (табл. 2). Следствием неконтролируемого расширения автономной структуры является отсутствие подотчетности и публичной путаницы, когда граждане не знают, как четко идентифицировать предоставление услуг и общественных благ, а также дублирование или нормативные противоречия между уровнями власти.

Таблица 2

Государственные расходы по уровням управления (в %) ¹¹

Годы	Уровень управления		
	центральное правительство	автономные области	органы местного самоуправления
1980	90	0	10
1990	68	19	13
2000	61	26	13
2010	50	36	13
2016	49	37	14

Итак, в испанской федералистской структуре отсутствуют инструменты межгосударственной координации федеративных государств. Поскольку возможности повышения уровня самоуправления с большей компетенцией государства практически исчерпаны, дискуссия о будущем колеблется между (а) совершенствованием нынешней системы, (б) закрытием модели путем формальной фе-

¹¹ Сост. по: *Ruano J. M. Functional Federalism in Complex State : The Case Spain*. P. 86.

дерализации страны или (с) заменой принципа федерального равенства путем разрешения поддержки асимметрии, основанной на двухстороннем согласии¹².

Другие направления предстоящей реформы связаны с совершенствованием инструментов координации центральным и региональными уровнями управления, особенно это касается преобразования Сената в действительно представительную палату автономных областей, которая позволит им активно участвовать в принятии государственных решений, затрагивающих сферу их компетенции.

В настоящее время Испанское Королевство переживает еще один этап трансформации публичной власти, который характеризуется трудностями, в основном экономического характера, связанными с проявлением внешнего регионализма, что обусловлено, в свою очередь, членством Испании в Евросоюзе. Ряд регионов Испании в такой ситуации выражает стремление взаимодействовать с наднациональными структурами управления напрямую, в обход государства, тем самым ставя под сомнение его значение, влияние и суверенитет. Интерес представляют меры, предпринимаемые для того, чтобы, с одной стороны, сохранить ту степень автономии регионов, благодаря которой Испании удастся оставаться целостным (формально унитарным) государством и обеспечивать необходимый баланс в расстановке политических сил, а, с другой, не позволить автономиям, воспользовавшись своими широкими правами, в том числе в рамках международного сотрудничества, поднять вопрос о вхождении в Евросоюз в качестве самостоятельных государств.

С 2006 г. в Испании начался активный процесс реформирования автономных статутах регионов Испании. Одним из самых радикальных по своему содержанию является статут Каталонии, который неоднократно редактировался из-за норм, не соответствующих Конституции Испании. В самой Каталонии неоднократно проходили консультативные голосования по вопросу предоставления региону независимости (2009–2010, 2014, 2017). Отметим, что непрерывное

¹² *Ruano J. M.* Functional Federalism in Complex State : The Case Spain. P. 88.

усиление сепаратистских настроений подтверждает высказанное нами ранее утверждение об отсутствии эффективных механизмов переговорного процесса между правительством и автономными областями. Осенний кризис 2017 г. в Каталонии ярко продемонстрировал отсутствие эффективного переговорного механизма и диалога между каталонскими и центральными испанскими элитами. Подход Мадрида к каталонской проблеме не снижает, а, напротив, повышает градус конфликта.

Каталония в экономической системе государства является одним из самых богатых регионов, на ее долю приходится около четверти ВВП Испании. По размеру экономики Каталония обгоняет многие страны ЕС. При этом местные власти и население недовольны тем, что регион отдает слишком много налогов Мадриду, не получая взамен достаточного финансирования. Жители области убеждены, что независимость от центрального правительства Испании принесет пользу их экономике.

В 2006 г. Каталония приняла новую редакцию автономного статута. Предыдущий статут 1979 г. не содержал никаких упоминаний об интеграции с ЕЭС, хотя взаимодействие уже развивалось достаточно активно. В новом статуте особое внимание уделяется отношениям с ЕС, расширению компетенций региона, например, в вопросах местного самоуправления, общественной безопасности (своя полиция, не подчиняющаяся Мадриду), транспорта, связи, общественного образования, культуры, охраны окружающей среды, а также расширения языковых прав Каталонии. В нем говорится, что все жители автономии имеют право использовать оба официальных языка, как каталонский, так и кастильский¹³.

Кроме того, иммиграционная политика, прежде бывшая в исключительной компетенции центральной власти, перешла в сферу компетенции Каталонии. Женералитет (правительство региона) определяет количество, происхождение и профессиональные навыки принимаемых переселенцев. Также большую независимость

¹³ Устав Автономии Каталонии 2006 // Parlament de Catalunya [official website]. URL: <https://www.parlament.cat/document/cataleg/150268.pdf> (mode of access: 21.05.2017).

приобрела судебная и правоохранительная система Каталонии. Был создан Совет по правосудию Каталонии, который имеет право, в частности, назначать председателя Верховного суда автономии (этот орган — последняя судебная инстанция) и главного налогового судью. Каталонское право объявлено преимущественным на всей территории региона.

Неоднократно Конституционный суд Испании отменял решения регионального парламента. Так, например, в 2014 г. Он постановил, что одобренное большинством голосов депутатов каталонского парламента решение о проведении референдума о признании региона суверенным юридическим и политическим субъектом является неконституционным. Право граждан Каталонии самостоятельно решать свою судьбу конституции не противоречит, однако оно может интерпретироваться как не ставящее вопрос о праве на самоопределение. Вопросы суверенитета может решать только весь испанский народ, и результаты референдума Мадрид не намерен признавать. Центральное правительство Мадрида считает, что признание независимости Каталонской Республики может стать первым шагом к ее развалу, ведь за этим последует обострение сепаратистских настроений и в других регионах Испании.

Страна Басков также является примером того, что благополучный в экономическом отношении регион не желает «тащить» на себе «бедные» территории. Страна Басков в течение 1960-х гг. оплачивала весомую часть всех испанских налогов (более 14 %), хотя центральное правительство выделяло на развитие региона только 4 %. Этот факт вызвал негодование жителей региона, которые не желали, чтобы заработанные «трудолюбивыми» басками средства были направлены на поддержку менее развитых «ленивых» районов. По словам главы Страны Басков И. Уркулю, главная цель политики властей автономной области заключается в том, что «баскское общество должно быть хозяином собственного будущего»¹⁴.

Известный испанский писатель А. Эспада к своему сожалению отмечал, что в его стране можно гордиться своей принадлежностью

¹⁴ Страна Басков идет к независимости // EUROMAG: Все о Европе [website]. URL: <https://www.euromag.ru/spain/30177.html> (дата обращения: 21.02.2017).

к баскской, андалузской или каталонской национальности, но при этом «стыдно и немодно считать себя лишь испанцем»¹⁵. Де факто Испания уже вышла за рамки Конституции 1978 г. и сейчас представляет собой не государство-нацию, а государство наций. Многие испанцы считают, что в Эускади (Страна Басков) и в Каталонии система образования и языковая политика смоделированы таким образом, что легче получить образование на каталанском и баскском языках, чем на кастильском. Каталония распоряжается 30 % подоходного налога. Страна Басков распоряжается 100 % этих налоговых поступлений. В настоящее время власти этого сообщества требуют передачи в местный бюджет акцизных налогов на табак, алкоголь, бензин.

Отметим, что Каталония и Страна Басков стремятся к тому, чтобы стать самостоятельными государствами. В процессе политической интеграции с ЕС у регионов сложились общие европейские координирующие и управляющие структуры и центры — финансовые, оборонные, внешнеполитические, от которых никто из сепаратистов не собирается отказываться. Но правовые нормы ЕС не предусматривают вступления в него отдельных регионов, стремящихся отделиться от стран-членов. Евросоюз выступает против сепаратизма, впрочем, как и центральное правительство Испании. Государство не готово уступать всю полноту политической власти своим региональным единицам. Испанские регионы воспользовались членством Испании в ЕС, чтобы расширить свои полномочия.

Выводы, проблемы, тенденции

Для Испании всегда в той или иной мере был характерен политический и культурный регионализм, всегда существовали особые исторические территории. В литературе Испанию называют «уни-тарным региональным государством», что ясно отражает достигну-

¹⁵ Цит. по: Хухлындина Л., Ходаков Д. Интеграция: объединенная Европа или сообщество свободных европейских регионов? // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1999. № 4 // Международное общественное объединение «Развитие» [сайт]. URL: <http://evolutio.info/content/view/322/50/> (дата обращения: 01.02.2017).

тый в этой стране компромисс между конституционным статусом унитарного государства и политическими амбициями регионов. При этом Испании присущи институциональные черты федеративных государств.

В испанской модели децентрализации принципы автономии, единства и солидарности сочетались с принципом «ограниченной свободы». Это означало, что в Конституции были заложены лишь основы и процедуры, которые позволяли территориям с общими историческими, культурными и экономическими характеристиками провозглашать себя автономными общинами путем утверждения статуты.

Конституционно-правовые реформы в Испании в условиях европейской интеграции позволили сформировать конституционно-правовые механизмы, которые реализуются для того, чтобы, с одной стороны, удовлетворить притязания наиболее активных регионов на получение большей автономии, а, с другой, чтобы сохранить целостность и суверенитет государства. Особую роль в урегулировании споров о компетенции между центром и регионами играет Конституционный суд Испании. В частности, это касается решений Конституционного суда по вопросу референдума о независимости Каталонии.

Действующая Конституция Испании, закрепляя столь сложную систему территориального устройства страны, содержит целый ряд принципов и механизмов, позволяющих сохранить целостность государства и в то же время соблюсти баланс между интересами центра и регионов. Регионы имеют конституционно гарантированный высокий уровень самоуправления, собственные представительные институты и законодательный потенциал или созаконотворительную власть по большинству вопросов.

По ряду параметров Испания догнала государства Европы с классическим федеральным устройством. Вместе с тем, в Испании существует целый ряд принципов при разграничении полномочий между центром и регионами: «остаточный принцип», «принцип превосходства», «принцип дополнения». Однако открытый характер испанской модели, основанной на политических переговорах между центром и периферией, не позволил определить окончательную

модель, которая была бы желательной для всех сторон. Путь постоянных претензий на государственные компетенции исчерпан, поскольку в настоящее время практически нет компетенций, которые можно передать регионам.

Политико-территориальная система Испании страдает из-за отсутствия эффективных механизмов сотрудничества между центром и регионами, что подтверждает ряд конфликтов центрального правительства с Каталонией в 2009–2017 гг. Главной особенностью испанской модели является промежуточная, компромиссная форма государства автономий, находящегося между унитаризмом и федерацией.

Из-за особенностей быстрого процесса децентрализации, протекавшего на фоне требований периферийных национализмов, Испания за короткий срок превратилась в государство с высокой степенью децентрализации. Однако, имея черты федеративного государства, Испанское Королевство при этом формально остается унитарным. Кроме того, ст. 145 Конституции в категоричной форме запретила «образование федерации автономных сообществ».

Контрольные вопросы

1. Выделите основные особенности испанской модели регионализма. Чем она отличается от итальянской модели?
2. Каким статусом Конституция наделила испанские области? В чем состоит суть децентрализации государственного управления, закрепленной в Конституции, какие существуют схемы передачи полномочий автономным сообществам Испании?
3. В чем заключаются особенности взаимоотношений между центром и испанскими регионами?
4. Укажите принципы и механизмы разграничения полномочий центра и регионов.
5. Какие механизмы сотрудничества и координации между правительством и регионами существуют в современной Испании?
6. В чем состоят особенности регионализации Каталонии и Страны Басков?

Рекомендуемая литература

Основная

Волкова Г.И. Каталонский национализм и проблемы территориальной целостности Испании // Сравнительная политика. 2016. № 2 (23). С. 5–95.

Волкова Г.И. Процесс федерализации Испании // Вестн. МГИМО-ун-та. 2011. № 6. С. 78–85.

Волкова Г.И. Испания: государство автономий и проблема территориальной целостности. М. : Макс Пресс, 2011.

Годлевская В. Ю. Формирование государства автономий в Испании в условиях установления и консолидации демократии (1975–1996 гг.) // Вестн. Томск. гос. ун-та. Сер. История. 2013. № 5 (25). С. 165–172.

Испания в начале XXI века : учеб. пособие / отв. ред. С.М. Хенкин. М. : МГИМО (У) МИД России, 2006.

Линц Х. Испанская демократия и государство автономий // Казанский федералист. 2010. № 1–2 (23–24).

Дополнительная

Верников В.Л. Испания : Анфас и профиль. М. : Весь мир, 2007.

Данилевич И.В. Испанский опыт федерализма // Проблемы федерализма: российский и мировой опыт. М. : ИСП РАН, 2003.

Жария и Манзано Дж. Новый устав Каталонии : Новое в положениях о статусе Каталонии в составе Испании // Казанский федералист. 2007. № 1–2 (21–22) // Казанский центр федерализма и публичной политики [официальный сайт]. URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n21-22/6/> (дата обращения: 17.04.2017).

Испания: траектория модернизации на исходе двадцатого века. М. : ИЛА РАН, 2006.

Испания — Каталония: империя и реальность : сб. ст. / пер., сост. и предисл. Е. Висенс. М. : Regnum, 2007.

Кирсанова Н. Процесс автономизации // Испания в начале XXI века. 2006. № 3. С. 69–83.

Понеделко Г.Н. Региональная политика Испании // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 1. С. 84–93.

Жезуш, Ф. Н. де. Политика Испанского государства по противодействию сепаратизму // Вестн. Томск. гос. ун-та. Сер. Философия, социология, политология. 2012. № 3 (19). С. 201–218.

Хенкин С. М. Государство автономий: проблемы и перспективы // Про-странство и время в мировой политике и международных отношениях : материалы 4 Конвента РАМИ : в 10 т. / под ред. А. Ю. Мельвиля ; Рос. асс. междунар. исслед. М. : МГИМО-Ун-т, 2007. Т. 7. Испания и Латинская америка в мировой политике. С. 29–34.

Хенкин С. М. Регионы как соперники государства: опыт Испании // Вестн. МГИМО-Ун-та. 2010. № 6. С. 42–50.

Черкасова Е. Г. Страна Басков: терроризм или борьба за самоопреде-ление // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 10. С. 49–57.

Stoker G. Comparative local governance // The Oxford handbook of political institutions / eds. R.A.W. Rhodes, S. A. Binder, B. A. Rockman. Oxford : Oxford Univ. Press, 2006.

Глава 5

АСИММЕТРИЧНАЯ МОДЕЛЬ ДЕВОЛЮЦИИ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Истоки британского регионализма. — Ассимиляция регионов. — Шотландская модель деволюции. — Шотландская национальная партия. — Модель Северной Ирландии. — Деволюция в Уэльсе. — Деволюция в Северной Ирландии. — Конституционная реформа лейбористов. — Референдумы в Шотландии и Уэльсе. — Акт о Шотландии. — Полномочия Шотландии. — Акт об управлении Уэльсом. — Национальная ассамблея Уэльса. — Регионализация Северной Ирландии. — Белфастское соглашение. — Акт об управлении Северной Ирландией. — Судьба деволюции в Англии. — Асимметричность как результат деволюции в Великобритании.

Официальное название Великобритании — «Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии» — сразу указывает на то, что оно состоит из трех крупных субрегионов: Англии, Шотландии и Уэльса. Нормандские острова и остров Мэн являются британскими, но юридически это никак не закреплено. Британская корона владела этими островами с ранних нормандских или скандинавских завоеваний, но формально они остаются независимыми от правительства Великобритании.

Великобритания как государство возникла в результате процесса политической интеграции после многочисленных завоеваний и сделок с политическими элитами периферии. Со времен норманнского

завоевания 1066 г. Англия была доминирующим, наиболее мощным и развитым государством на Британских островах.

Традиционно проблемы урегулирования отношений центра и регионов решались в рамках модели ассимиляции, которую правительство воспринимало как основу для эффективного управления территориями, а не признания равенства культур регионов. Развивавшиеся на рубеже XX–XXI вв. процессы деволюции являются ответом центра на политические требования территорий создать собственную систему региональных политических институтов. В британском варианте деволюция носит асимметричный характер: для каждого из трех регионов, охваченных этим процессом, предусмотрена собственная модель «перетекания» части властных компетенций сверху вниз.

Британская корона захватила Уэльс в XIII столетии, взяв курс на административную и культурную ассимиляцию, а английский язык стал единственным официальным языком. В отличие от Шотландии, Уэльс никогда не требовал полной независимости или обширной политической автономии, поэтому в отношении этого региона был реализован наиболее мягкий вариант деволюции, основная идея которого заключается в выравнивании прав при сохранении Уэльса в составе политической системы.

Шотландия как государство возникла в VIII в., когда прежде разобщенные территории были объединены под единой короной. К XIV в. с Англией были установлены активные экономические связи, однако Шотландия продолжала сохранять независимость. В 1707 г. между двумя государствами был подписан «Акт о союзе», что означало включение Шотландии в состав Великобритании и распространение на нее законодательных актов единственного общегосударственного Вестминстерского парламента. С самого начала между двумя государствами сложились асимметричные отношения, что сразу вызвало сопротивление части шотландского населения, которое считало, что элита, подписавшая акт, «куплена и продана за английское золото»¹. Шотландцы считали подписанный акт временным, переходным, тогда как англичане воспринимали его как документ постоянного действия.

¹ Бусыгина И. М. Политическая регионалистика. М., 2006. С. 207.

«Акт о союзе» конституировал Великобританию как унитарное государство при сохранении незначительной политической автономии для Шотландии.

Как отмечалось, модель регионализации в Великобритании представляет собой деволюцию — перераспределение политической власти с созданием в регионах собственной системы политических институтов или расширением компетенций уже существующих. Деволюция по-британски связана с сильной автономией регионов-наций. Наиболее существенную роль в артикулировании требований периферийных регионов по отношению к Лондону сыграла Шотландия.

В XX в. лидером процесса деволюции в Шотландии стала Шотландская национальная партия (ШНП), образованная в 1934 г. и получившая массовую поддержку лишь в 1960-е гг. Это было связано как с внутренними обстоятельствами, так и с внешнеполитическими. Среди них политика консерваторов, не пользующихся поддержкой в Шотландии, и сокращение роли Великобритании в мире в результате деколонизации. Все эти факторы, по выражению И. М. Бусыгиной, размывали в Шотландии «эффект британскости»².

Модель деволюции, применяемая для Шотландии, считается более жесткой по сравнению с моделью Уэльса. Шотландия получила право печатать денежные знаки, региональный парламент имел больше полномочий, чем законодательная Ассамблея Уэльса. Последняя получила право только на так называемое «вторичное законодательство», когда Вестминстер принимает рамочные законы, а Ассамблея их лишь толкует, напротив, шотландский парламент получил право и на «первичное» законодательство. Таким образом, модель деволюции для Уэльса является административной, для Шотландии — законодательной³.

Накануне брексита (*Brexit*) в 2016 г. Шотландия позиционировала себя в Евросоюзе в качестве полноценного актора в наднациональном политическом процессе, имея свой офис в Брюсселе, активно поддерживая концепцию «Европы регионов» и развивая

² Бусыгина И. М. Политическая регионалистика. С. 207.

³ Там же.

контакты с другими регионами Европы, прежде всего с субъектами бельгийской и германской федераций.

Наиболее сложная модель деволюции сложилась в отношении Северной Ирландии. Ирландия, завоеванная Англией, перешла под управление британской короны в 1534 г. с сохранением своего парламента. В 1798 г. в Дублине произошло восстание патриотов-протестантов. Восставшие выступали против насилия британской короны и требовали организации жизни на добровольном союзе свободных граждан. После восстания в 1800 г. вестминстерский и ирландский парламенты приняли акты о союзе, создав парламентский союз — Соединенное королевство Великобритании и Ирландии. Попытка создать в рамках союза автономию Ирландии в административной и судебной системах была безуспешной. Сохранение противостояния Ирландии и Великобритании было вызвано отсутствием политической автономии Ирландии и дискриминацией гэльского языка.

Отношения между Ирландией и Великобританией осложнялись также конфликтом между католическим и протестантским населением в Северной Ирландии. В XIX в. британское правительство во главе с премьер-министром Гладстоном пыталось найти решение этой проблемы в подписании Билля о гомруле (1886, 1892), который предусматривал изменение Акта о союзе и деволюцию в отношении Ирландии, предполагавшего наличие у нее собственного бюджета, судебной системы. Однако несколько попыток провести билль через парламент закончились неудачей. Первый билль не был принят палатой общин, а второй отвергла палата лордов, в которой преобладали консерваторы.

В 1921 г. в результате раздела Ирландии в 26 южных католических графствах была установлена система местного самоуправления (гомруля)⁴, а для шести протестантских графств на севере страны была создана специальная юрисдикция. Каждая из двух частей должна была контролировать свои внутренние дела в рамках Соединенного Королевства, кроме того, предусматривался всеирландский

⁴ Government of Ireland Act 1920 // The National Archives [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/10-11/67/contents> (mode of access: 21.08.2016).

координирующий орган — Ирландский совет. Северный парламент был образован в июне 1921 г., но партия *Шин фейн* («Только мы сами») отказалась участвовать в Южном парламенте, который вскоре прекратил существование. Добившись исключения Северной Ирландии из повестки урегулирования ирландской проблемы, Британия согласилась вести переговоры о независимости остальной части страны. В результате 26 графств создали самостоятельное государство в составе Британской империи (Ирландию, 1922 г.), а шесть протестантских графств создали территориальное образование со своим парламентом и специальным бюджетным режимом (Северная Ирландия, или Ольстер).

Однако противостояние между протестантами и католиками, проживающими в Ольстере, продолжалось и превратилось в постоянно действующий фактор. Католическая часть населения региона, используя призыв «Защитите подданных ее величества королевы!», неоднократно обращалась в Лондон, протестуя против дискриминации. В 1972 г. Лондон ввел прямое правление в Северной Ирландии, распустив ее парламент. При этом был создан Комитет по Северной Ирландии, а регион в целом увеличил представительство в британском парламенте. Проблему конфессионального противостояния предлагалось решить путем разделения Северной Ирландии на три католических и три протестантских графства.

Немаловажное значение для реформы имело членство Соединенного Королевства в ЕС, который проводил политику стимулирования самостоятельности субнациональных регионов, оказывая им финансовую поддержку. Кроме того, в ЕС поощрялось многоуровневое управление, позволяющее регионам действовать по их собственной инициативе как в рамках государства, так и за его пределами, выходя на внутриевропейский рынок и участвуя в функционировании общеевропейских институтов.

Членство Великобритании в ЕС повлияло на процессы децентрализации внутри страны. Для Соединенного Королевства как исторически унитарного государства реализация нормативных актов ЕС, необходимость соответствовать европейским параметрам и подчинять свое законодательство наднациональным нормам всегда были нелегкой задачей, если учесть традиционное стремление

этой страны к обособленности от континентальной Европы и разработке собственного пути развития. Принцип субсидиарности, введенный Договором об учреждении Евросоюза, был встречен в штыки консервативным руководством страны, воспринимавшим его как инструмент, который может спровоцировать сепаратизм в регионах.

Признание в 1992 г. принципа субсидиарности, введенного Маастрихтским договором, повлияло на усиление тенденций отхода Соединенного Королевства от политики централизации, укрепив при этом позиции британских националистических движений. Определенное влияние на территориальные реформы оказали исторически сложившиеся культурные, языковые, религиозные и экономические различия британских регионов.

К концу 1990-х гг. стала очевидной необходимость реформирования существующей административной системы. Одна из проблем управления была связана с очередной волной национализма в Шотландии и Уэльсе. Британские политики и ученые выступили за принятие писаной конституции для четкого разграничения полномочий между центром и регионами⁵.

Конституционная реформа, проведенная лейбористами (1997), открыла новую страницу в британской истории управления, связанную с трансформацией унитарного государства с прочными многовековыми традициями.

В своем предвыборном манифесте Лейбористская партия Соединенного Королевства заявила о своих намерениях начать деволюционный процесс и передать часть государственных полномочий в регионы⁶. При этом проекты усиления региональных органов управления, с одной стороны, не предусматривали создания федерации, а, с другой стороны, реализация европейского принципа субсидиарности должна была укрепить единство стран и устранить сепаратистские тенденции.

⁵ Коданева С. И. Британский регионализм (конституционная реформа). М., 2004. С. 12.

⁶ The Labour party manifesto New Labour : because Britain deserves better was published in April 1997 // Policy Navigator [website]. URL: <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml> (mode of access: 22.05.2016).

План лейбористов включал создание выборного правления в Лондоне и введение поста мэра. Следует отметить, что в 1997 г. этот город был единственной европейской столицей, не имевшей выборного управления. Далее планировалось создать выборные ассамблеи в Шотландии, сохранившей свою юридическую систему, систему образования и церковную организацию, и в Уэльсе с его национальным языком. В Англии планировалось провести в каждом округе референдум, чтобы выявить уровень политической активности населения и в зависимости от результатов опроса принять окончательное решение о преобразованиях в том или ином графстве. В Северной Ирландии лейбористы намеревались создать выборные представительные собрания. Что касается внешнего аспекта будущих реформ, то здесь Лейбористская партия была нацелена на стремление укрепить положение Великобритании в политических структурах ЕС.

После победы Лейбористской партии на выборах в мае 1997 г. парламентское большинство поддержало программу реформ правительства Тони Блэра. Первым документом стал Акт о референдумах в Шотландии и Уэльсе (июль 1997)⁷.

На референдум в Шотландии выносилось два вопроса: о создании парламента в регионе и о наделении его полномочиями в области налогообложения. Итоги референдумов в Шотландии и Уэльсе были положительными. Логическим продолжением референдумов стала сама реформа.

Организация и детальный механизм работы новых территориальных институтов закрепил Акт о Шотландии (1998), в соответствии с которым в Шотландии создавались законодательный парламент и органы исполнительной власти⁸. Последние создавались по образцу общебританского правительства и состояли из первого министра, министров, лорда-адвоката (прокурора) и генерального солиситора. Первый министр назначается главой государств из числа членов шотландского парламента. Затем первый министр

⁷ Referendums (Scotland and Wales) Act 1997 // The National Archives [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/61/contents> (mode of access: 11.02.2016).

⁸ Scotland Act 1998 // The National Archives [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents> (mode of access: 20.12.2016).

рекомендует монарху кандидатуры на должности министров, прокурора и генерального солиситора.

Парламент Шотландии должен принимать законы, посвященные вопросам, делегированным ему центральной властью. Эти законы не должны противоречить общегосударственному законодательству и праву ЕС. Шотландские власти не могли принимать решения, находящиеся за пределами их компетенций. При этом вводились разделяемые функции, которые выполняются регионами и министерствами правительства Соединенного Королевства совместно.

Как указывалось, Шотландии передавались полномочия в налоговой сфере. Региональный парламент получил право изменять ставку налогообложения для Шотландии, увеличивая ее или уменьшая не более чем на три пенса. Решение может приниматься только на один финансовый год, и ставка не должна меняться в течение этого периода. При этом следует принимать во внимание темпы развития региона и уровень благосостояния жителей, а также учитывать общую ситуацию во всей стране и согласовывать это решение с министром финансов.

Все компетенции, закрепленные за монархом, центральным парламентом и правительством, перечислялись в прил. 5 к Шотландскому акту (1998). При формулировке полномочий применялся негативный принцип, в соответствии с которым государство перечисляло вопросы, которые оставались в его ведении, а парламент Шотландии мог принимать законы в любой сфере, не указанной в этом перечне⁹.

За государством сохранялись полномочия, касающиеся Короны, внешней политики, государственной службы, партийной системы, космической отрасли, вопросов государственной измены, общей экономической, монетарной, фискальной политики, уголовного права, борьбы с наркотрафиком, избирательной системы, национальной безопасности, борьбы с терроризмом, иммиграции, импорта (экспорта), рыболовства, технических стандартов в пищевой промышленности, единой системы мер и весов, энергетики, всех видов транспорта, социальной безопасности, здравоохранения,

⁹ Scotland Act 1998.

контроля над оружием, ряда аспектов, касающихся СМИ и культуры, и др. В 2012 г. закон о Шотландии внес корректировки в границы делегированной ответственности¹⁰.

В результате формирования нового законодательного центра появилась определенная асимметричность в управлении страной. Об этом свидетельствуют разногласия по вопросам контроля над внутренними инвестициями, оплаты обучения студентов и бюджета, выделяемого Королевством.

Одним из наиболее важных направлений взаимодействия Шотландии с центром стала европейская политика и отношения с Евросоюзом. Эти проблемы всегда волновали регион, а происходящие в странах континента процессы регионализации находились под пристальным вниманием политических сил Шотландии. Еще при разработке реформы ставился вопрос об открытии собственного представительства в Брюсселе и возможности направлять своих представителей в Комитет регионов.

Сразу после реформы в 1999 г. Шотландия открыла свой офис в Брюсселе для информирования властных структур ЕС, для обмена информацией, содействия выработке политики Шотландии в отношении ЕС и повышения ее статуса. Офис взаимодействует с представительством Соединенного Королевства в ЕС, так как сфера внешних отношений закреплена за Лондоном.

Таким образом, реформа изменила положение Шотландии в рамках Соединенного Королевства, которое осуществило передачу ряда полномочий на субнациональный уровень. Становление политического самоуправления Шотландии явилось важной реформой не только с точки зрения развития королевства, но и с точки зрения укрепления его позиций в ЕС и участия в общеевропейских процессах.

Однако процесс деволюции и расширение самоуправления в Шотландии спровоцировали сепаратистские настроения в регионе. В сентябре 2014 г. в Шотландии состоялся референдум, на который был вынесен вопрос: «Должна ли Шотландия быть независимой

¹⁰ Scotland Act 2012 // The National Archives [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/contents> (mode of access: 10.12.2016).

страной?» Против независимости проголосовали 55,3 % граждан региона, и в итоге Шотландия осталась в составе Великобритании. После проведения референдума был подготовлен проект закона «Шотландия в Соединенном Королевстве», который позволял увеличить доходы автономии¹¹.

В соответствии с Актом об управлении Уэльсом (1998) в этом регионе был учрежден собственный автономный орган — Национальная ассамблея Уэльса (парламент), а также должности генерального аудитора и омбудсмена. Одновременно был реформирован целый ряд органов, ранее осуществлявших управление¹².

Национальная ассамблея Уэльса состоит из 60 членов, 20 из которых избираются по избирательным округам, совпадающим с избирательными округами по выборам в Европарламент (по пропорциональному принципу), и 40 — по избирательным округам для выборов в Палату общин (на основе традиционной мажоритарной системы относительного большинства).

В соответствии с актом Национальной ассамблеи Уэльса передавались полномочия в следующих сферах: рыболовство; сельское хозяйство; лесное хозяйство; сохранение монументов и исторических зданий; окружающая среда; экономическое развитие; образование; здравоохранение; дороги; жилищная политика; местное самоуправление; социальное обслуживание; спорт; туризм; градостроительное планирование; водная безопасность; валлийский язык; культура (библиотеки, музеи)¹³. Кроме того, ассамблея могла принимать бюджет, размер которого определялся государством, а региональный парламент лишь запрашивал определенную сумму.

Национальная ассамблея получила также ограниченное право участия в законотворчестве Палаты общин. Депутаты могли знакомиться с законопроектами и затем через государственного

¹¹ *Bedtoni G.* Constitutional Reform and Territorial Organisation in Italy // *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe* / ed. by J. M. Ruano, M. Profiroiu. Springer Nature. 2017. P. 129.

¹² Government of Wales Act 1998 // The National Archives [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/38/contents> (mode of access: 10.12.2016).

¹³ Government of Wales Act 1998 ; *Burnhan J.* Fragmentation and Central Control : Competing Forces in a Disunited Kingdom. P. 137.

секретаря выразить о них свое мнение в правительстве, которое должно его учитывать.

Парламенту Уэльса предоставлялась полная свобода в сфере его собственной компетенции. Ассамблея была обязана представлять ежегодный отчет в адрес парламента страны, но при этом законы, принятые в регионе, не требовали одобрения никакими государственными инстанциями. Эти решения парламента Уэльса могут быть оспорены только в суде.

Таким образом, Национальная ассамблея Уэльса действительно обладает всей полнотой власти в рамках своей компетенции. Понятие «вторичное законодательство» (*Statutory Instrument*), которое применяют к ее актам, не означает, что они равнозначны документам, издаваемым органами исполнительной власти. Акт 1998 г. установил, что региональное законодательство должно приниматься на основе британского законодательства и не противоречить ему¹⁴.

Отметим также, что в соответствии с актом (ст. 47 и 122) английский и валлийский языки должны использоваться в Уэльсе на равных, региональное законодательство должно издаваться на двух языках¹⁵.

В результате реформы должность общегосударственного министра по делам Уэльса сохранилась и получила ряд новых полномочий: присутствовать на заседаниях Ассамблеи и получать все документы, которые подлежат обнародованию.

Генеральный аудитор Уэльса, который назначается главой государства, отслеживает все финансовые операции¹⁶. Одновременно для представления интересов государства в регионе назначаются контролер и генеральный аудитор от правительства, которые докладывают о состоянии дел в Лондон, имеют право совещаться с аудитором Уэльса и пользоваться его данными¹⁷.

Таким образом, в 1999 г. в Уэльсе появилась своя выборная ассамблея, имеющая полномочия издавать вторичное законодатель-

¹⁴ Коданева С. И. Британский регионализм (конституционная реформа). С. 57.

¹⁵ Government of Wales Act 1998.

¹⁶ Government of Wales Act 1998. Part 4. Section 90.

¹⁷ Ibid. Section 101.

ство применительно к данному региону страны в сферах, определенных центральным правительством.

В 2006 г. Акт об управлении Уэльсом был пересмотрен. Регион получил новые полномочия: развитие сельских территорий, управление поисково-спасательными службами, пожарная и продовольственная безопасность, социальное обеспечение. В регионе учреждалась самостоятельная исполнительная ветвь власти. Ассамблея должна выбирать первого министра Уэльса, который формирует кабинет. По его же рекомендации назначаются и заместители министров¹⁸.

Процесс регионализации, происходивший в Северной Ирландии, был осложнен историческим конфликтом. В ходе реформы одними из главных целей Лейбористской партии являлись урегулирование конфликта и поддержание мира и стабильности в регионе. В результате длительного переговорного процесса было заключено историческое Белфастское соглашение, ставшее важным этапом в процессе деволюции¹⁹. Оно не только касалось политического конфликта в Северной Ирландии, но и предусматривало создание автономных органов власти. На референдумах, проведенных в Северной Ирландии и Ирландской Республике (1998), население поддержало реформы.

Соглашение явилось результатом консенсуса, достигнутого Великобританией, Северной Ирландией и Ирландской Республикой. Часть 1 соглашения провозглашала в Северной Ирландии ассамблею, которой передавались законодательные и исполнительные полномочия, ранее принадлежавшие правительственным и неправительственным публичным органам (службе по делам Северной Ирландии, правительственным департаментам, агентствам и т. д.). Полномочия включали вопросы сельского хозяйства, экономического развития, образования, защиты окружающей среды, распределения финансов, здравоохранения, жилищных и социальных служб. Во второй части были урегулированы отношения

¹⁸ Government of Wales Act 2006 // The National Archives [website]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/contents> (mode of access: 25.03.2016).

¹⁹ Policy paper The Belfast Agreement // GOV.UK [official website]. <https://www.gov.uk/government/publications/the-belfast-agreement> (mode of access: 25.01.2017).

Северной Ирландии с Ирландской Республикой. Предусматривалось создание Северо-южного министерского совета, в работе которого должны были участвовать представители правительств Северной Ирландии и Ирландской Республики для консультаций и взаимодействия.

После одобрения населением Белфастского соглашения в ноябре 1998 г. был принят Акт об управлении Северной Ирландией, в котором закреплалась система управления этим регионом: она оставалась частью Великобритании и могла перестать быть ею только по согласию большинства его жителей на референдуме²⁰.

Принятый документ прежде всего регулировал порядок избрания и деятельности законодательного органа региона — Ассамблеи Северной Ирландии. Ассамблея получила право издавать законы (акты) в рамках обозначенной компетенции.

В Акте об управлении перечислялись компетенции, остающиеся за государством, конкурирующая (совместная) компетенция региона и государства и компетенции, закрепленные за парламентом Северной Ирландии. В ведении государства оставались международные отношения, в том числе с ЕС, вопросы гражданства, оборона, вооруженные силы, национальная безопасность, законодательство по борьбе с терроризмом, контроль ОМУ (химическое и биологическое оружие), система государственного страхования, назначение и смещение с должности судей в Северной Ирландии, механизм выборов в Североирландскую ассамблею, денежная эмиссия, атомная энергетика, атомные электростанции и обеспечение безопасности.

Для исторических частей Соединенного Королевства (Шотландии, Уэльса, Северной Ирландии) и сторонников деволюции Англия всегда была основным барьером в этом процессе. Она всегда являлась тем ядром, вокруг которого формировалось унитарное Соединенное Королевство. Не только для англичан понятия «английский» и «британский» всегда являлись синонимами. Специальная служба по делам Англии по аналогии с государственными службами по

²⁰ Northern Ireland Act 1998 // The National Archives [website]. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/contents> (mode of access: 31.01.2017).

делам Шотландии, Уэльса или Северной Ирландии не создавалась вплоть до 1997 г.²¹

Англия всегда была наиболее развитой частью страны, от которой во многом зависело будущее деволюции. Автономия национальных регионов и ее отсутствие для Англии усиливали асимметрию территориального устройства страны. Члены общebritанского парламента неоднократно выступали за создание «Большого английского комитета» или «Английского парламента». Однако Королевская конституционная комиссия еще в 1973 г. заявила, что федерация, состоящая из четырех единиц — Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, будет несбалансированной и неработоспособной. Политически сильная и развитая Англия будет доминировать над остальными частями, вызывая столкновения между общенациональным и региональными парламентами.

Таким образом, процесс деволюции в Соединенном Королевстве включал наделение регионов страны автономными правами и одновременное реформирование системы самоуправления в каждом из регионов. По мнению М. Китинга, Великобритания является многонациональным государством, в котором Шотландия и Северная Ирландия и, в меньшей степени, Уэльс отделяют себя от Англии. На территории Англии региональная идентичность развита довольно слабо. Самоидентификация исторических народов Великобритании основывается не столько на резком различии ценностей, поскольку в этом отношении государство довольно однородно, сколько на их институциональном различии и историческом статусе²².

В трех британских регионах использовались разные модели деволюции. Шотландская и уэльская реформы носили конституционный характер и основывались на результатах референдума и соответствующих законодательных актах, тогда как североирландская автономия опиралась на международный договор. Палата общин может лишить автономии Шотландию и Уэльс путем принятия соответствующего акта, одобренного на новом референдуме. Однако с Северной Ирландией это будет невозможно, поскольку автономия

²¹ Коданева С. И. Британский регионализм (конституционная реформа). С. 13.

²² Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе. С. 100.

этого региона защищена нормами международного права. При этом государственный секретарь по делам Северной Ирландии может приостановить деятельность североирландских автономных органов, но только на определенный срок и только для рассмотрения вопроса о возможном внесении изменений в Белфастское соглашение²³.

В целом деволюция в Соединенном Королевстве соответствует процессам децентрализации, характерным для континентальных государств — членов ЕС. Это означает, что европейская региональная политика реализуется путем вовлечения сильного субнационального управления в процесс принятия решений. Тем не менее, британская модель зиждется на специфических исторических и политико-культурных традициях, благодаря которым Вестминстер, несмотря на деволюцию, сохраняет правоспособность издавать законы, касающиеся всей страны, что соответствует доктрине парламентского суверенитета и принципу сохранения за центром основных полномочий.

При сохранении сильного центра все аспекты компетенций, переданных наднациональными органами ЕС, процесс развития региональных институтов, а также расширения круга обязательств, которые они берут на себя, будет заметно отличаться от региональных властей других государств Евросоюза, которые имеют исключительную компетенцию в сфере разработки и/или имплементации европейской политики в определенных отраслях (например, ФРГ, Бельгия, Испания).

Британская модель деволюции является примером асимметричной децентрализации власти. Деволюция в Великобритании как процесс, характерный для унитарных систем, привела к новым формам территориального распределения власти, которые совмещают децентрализацию и асимметричное разделение компетенций по федеративному принципу, что очень трудно классифицировать. По мнению Б. Балди, деволюцию в Шотландии и Уэльсе можно определить как федеративную, хотя реальный процесс передачи

²³ Коданева С. И. Британский регионализм (конституционная реформа). С. 135–139.

полномочий в регионы далек от того, который мог бы превратить Соединенное Королевство в федерацию²⁴. По мнению ряда исследователей, наиболее вероятным вариантом развития событий будет дальнейшая регионализация, например, с предоставлением прав регионам Англии, но не федерализация данного государства²⁵.

Великобритания остается конституционно унитарным государством с властью, сосредоточенной в центре. Основной конституционной доктриной Великобритании является то, что парламент Великобритании в Вестминстере является суверенным. С одной стороны, Палата общин может решить вернуть больше власти или просто упразднить любые децентрализованные договоренности, согласованные парламентом в предыдущие годы. Поскольку парламент обычно имеет однопартийное большинство, лидеры этой партии могут легко использовать суверенный парламент для децентрализации или концентрации власти. С другой стороны, на региональном уровне Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия теперь обладают значительными юридическими полномочиями. Что касается Шотландии, ее существенные полномочия в некоторых областях никогда не были децентрализованными просто потому, что они никогда не были централизованы. Поскольку в Великобритании никогда не было единой стандартизированной территориальной системы управления, движение к регионализации было сложным и сильно влияло на эволюцию различных частей Великобритании.

Таким образом, процесс регионализации в Соединенном Королевстве отличается особой сложностью и неоднозначностью. Процесс деволюции в этой стране характеризуется асимметричностью, пока еще недостаточной отлаженностью процедуры взаимодействия властей различного уровня, а также сохранением в значительной степени за центральными ведомствами контролирующих функций, рычагов административного и финансового давления. Не существует также четкого алгоритма, с помощью которого власти на местах

²⁴ Цит. по: *Colino C. Varieties of Federalism and Propensities for Change: theorizing the effect of long term and institutional factors on system change* // Canadian Political Science Association : All rights reserved [website]. URL: <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2010/Colino.pdf> (mode of access: 25.03.2017).

²⁵ *Коданева С. И.* Британский регионализм (конституционная реформа). С. 140.

могли бы определить, за какие сферы деятельности на них возложена ответственность. Процесс децентрализации не завершен. Целью органов государственной власти является закрепление функций и разграничение полномочий. Только в этом случае будут возможны устойчивое функционирование властных структур и стабильность системы государственной власти Великобритании. Значительное время требуется новым органам для того, чтобы выработать новую систему управления, модель, отличную от парламента и правительства королевства.

Выводы, проблемы, тенденции

Великобритания является асимметричным децентрализованным унитарным государством, состоит из Англии и трех государственно-подобных территориальных образований — Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса. Наряду с парламентом Великобритании, сохраняющим абсолютный суверенитет, функционируют шотландский парламент, Ассамблея Северной Ирландии и Национальная ассамблея Уэльса, получившие различные законодательные полномочия в 1999 г.

Деволуция в Соединенном Королевстве соответствует тенденции децентрализации, характерной для континентальных государств — членов ЕС. Британская модель основывается на специфических исторических и политико-культурных подходах, посредством которых, несмотря на деволуцию, Вестминстер сохраняет правоспособность издавать законы, касающиеся всей страны, что соответствует доктрине парламентского суверенитета, сохранению основных компетенций за центром.

Британская модель деволуции является примером асимметричной децентрализации власти. Асимметрия системы управления, а также устойчивые двусторонние отношения регионов и центра снижают возможность превращения деволуции в процесс федерализации. Процедура взаимодействия властей различного уровня недостаточно отлажена и сохраняет в значительной степени за центральными ведомствами контролирующие функции.

В 1997 г. Лейбористская партия запустила процесс деволуции. Но вместо снижения уровня местного сепаратизма, как задумы-

валось, этот процесс привел к обратному эффекту: через создание парламента Шотландии и Ассамблеи Уэльса — к референдуму по вопросу о независимости.

Одна из самых сложных проблем современного процесса деволюции связана с последствиями брекзита. Во-первых, регионы, в большей степени Шотландия, были очень активно вовлечены в европейские интеграционные процессы, стремясь войти в Евро-союз напрямую и сделать его третьей стороной в процессе деволюции. Во-вторых, брекзит вновь усилил сепаратистские настроения в Шотландии, которая начала подготовку к новому референдуму о выходе региона из состава Соединенного Королевства.

Контрольные вопросы

1. Выделите основные причины деволюции в Соединенном Королевстве.
2. В чем заключаются особенности британской деволюции?
3. Выделите общее и особенное в деволюции Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии.
4. Какие отношения складывались у британских регионов с ЕС?
5. В чем заключается асимметрия британской деволюции?

Рекомендуемая литература

Основная

Валуев А. В. «Новая» Великобритания и Европейский союз: вызовы глобального мира. СПб. : Инфо-да, 2010.

Великобритания: эпоха реформ / под ред А. А. Громыко. М. : Весь мир, 2007.

Коданева С. И. Британская конституционная реформа: Региональный аспект : аналит. обзор. М. : ИНИОН РАН, 2005.

Коданева С. И. Британский регионализм (конституционная реформа). М. : Юрист, 2004.

Конституции зарубежных государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз. М. : Инфотропик, 2012.

Дополнительная

Бусыгина И. М. Регионализация в странах Западной Европы : Великобритания и Франция в сравнительной перспективе // Казанский феде-

ралист. 2007. № 1–2 (21–22). URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n21-22/4/> (дата обращения: 17.05.2017).

Мальцев Я. И. Шотландия: нация без национализма? // Сравнительная политика. 2015. № 4 (21). С. 45–50.

Морозов А. М. Факторы формирования политики Великобритании в отношении ЕС : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М. : [Б. и.], 2008.

Ноздрачев Е. В. Концепция деволуции в новейшей истории Великобритании // Уч. зап. Орловск. гос. ун-та. Сер. Гуманитарные и социальные науки. 2015. № 5. С. 55–58.

Орлова А. А. Деволуция в Уэльсе в контексте европейского регионализма // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. 2012. № 4. С. 70–81.

Пузаков А. В. Специфика механизма финансирования деволуционных регионов Великобритании: формула Барнетта // Регионоведение. 2011. № 3 (76). С. 90–96.

Устюжанина Е. А. К вопросу о деволуции в Шотландии // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10. С. 2229–2234.

Глава 6

ФРАНЦУЗСКАЯ МОДЕЛЬ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Истоки французской децентрализации. — Создание регионов. — Специфика французской децентрализации. — Дискуссии о децентрализации. — Реформы 1980-х гг. — Законы «Defferre». — Первый этап децентрализации. — Второй этап децентрализации. — Модернизация Пятой республики. — Закон «О децентрализованной организации республики». — Ст. 72 Конституции. — Третий этап децентрализации. — Закон «О новой территориальной организации Республики» (NOTRe). — Новая карта регионов. — Полномочия регионов. — Межмуниципальное сотрудничество.

В течение столетий Франция формировалась как унитарное государство с сильными центристскими тенденциями в политической и административной жизни. Но при этом с давних пор в стране существовали самоуправляющиеся городские и сельские коммуны. Межмуниципальная кооперация французских общин, возникшая еще в XIX в., всегда рассматривалась как символ местной демократии и активного чувства гражданской ответственности населения. В результате в основе французской системы территориального устройства сочетались две основные тенденции — централизация государственной власти и местное самоуправление. В разное время централизация власти либо децентрализация и стремление к самоуправлению получали преимущество в зависимости от политического режима в стране.

После создания Пятой республики во Франции начался новый этап в развитии децентрализации и трансформации департаментов и регионов в децентрализованные структуры. Референдум, проведенный генералом де Голлем 27 апреля 1969 г., на фоне кризиса 1968 г. поставил вопрос о создании региона как органа местного самоуправления. Однако, несмотря на отрицательные итоги народного голосования, идея административной децентрализации сохранилась как ориентир для будущих реформ.

Решающую роль на пути к децентрализации сыграли признание региона в качестве юридического лица и введение финансовой основы децентрализации. В 1972 г. законодательно был закреплён публичный территориальный орган управления — регион. Закон ввел региональные учреждения — региональный совет, экономический и социальный совет, должность префекта. Несмотря на то, что члены регионального совета не были избраны прямым всеобщим голосованием, регион получил статус юридического лица и собственный бюджет. С этого времени регион стал неотъемлемой частью территориальной организации государственной власти.

В 1980–1990-е гг. во Франции была проведена масштабная реформа по созданию на местах эффективной стройной системы, сочетающей децентрализованное государственное управление и местное самоуправление. В соответствии с принципом субсидиарности основным инструментом модернизации стало перераспределение полномочий между центром и органами местного управления, получившими в том числе и финансовую независимость.

К началу XXI в. политическая модернизация во Франции завершилась созданием децентрализованной системы государственного управления. Новая редакция Конституции Французской Республики 2001 г. закрепила право территориальных коллективов на самоуправление, установив, что «ни одно административно-территориальное образование не вправе осуществлять опеку над другим административно-территориальным образованием»²⁶.

²⁶ Constitution de la Cinquième République française à jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 // Conseil Constitutionnel [official website]. URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution->

В настоящее время ученые и политики ведут споры об итогах эволюции политико-территориального устройства Французской Республики. Остается ли Франция унитарным государством, несмотря на длительный процесс децентрализации, или благодаря последнему есть основания говорить о ее трансформации в регионалистское государство, наделенное федеративными чертами? По мнению Р. Паскье, результаты реформ 2013–2015 гг. показывают, что «мы открываем еще одну Францию, с ярко выраженной децентрализацией и политической регионализацией», приближающуюся к государствам с федеральной традицией²⁷. Сенатор-мэр города Шатожирон Ф. Гатель, являющаяся соавтором доклада «Общие новости, история бесшумной революции: причины и условия успеха», утверждает о «бесшумной революции» во Франции, произошедшей благодаря территориальным реформам²⁸.

Вице-президент Ассоциации мэров городов Франции Ф. Лоран, сравнивая Францию с Германией, где земельные ландтаги имеют законодательную власть в соответствии с принципом федерализма, отмечает, что последний парадоксально воплотился во Франции, стремящейся «создать федерализм региональный, не отходя от централизованного государства»²⁹. По его мнению, несмотря на 30-летний процесс децентрализации во Франции, его результаты

du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html (mode of access: 31.01.2017).

²⁷ *Pasquier R.* Les régions dans la réforme territoriale: vers un fédéralisme à la française? // AJCT: Actualité Juridique Collectivités Territoriales [website]. 2016. Févr., n° 2. P. 71–75. URL: https://www.researchgate.net/publication/295547722_Les_regions_dans_la_reforme_territoriale_vers_un_federalisme_a_la_francaise?ev=prf_high (mode of access: 25.06.2017).

²⁸ Sénat session ordinaire de 2015–2016, n° 563 : rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1): les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse. Raisons et conditions d'une réussite / Par M. Christian MANABLE et Mme Françoise Gatel. Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 avril 2016 // Sénat [official website]. URL: <https://www.senat.fr/rap/r15-563/r15-563.html> (mode of access: 12.04.2017).

²⁹ L'échec de la décentralisation à la française: la faute au culte de l'État // Atlantico : Un vent nouveau sur l'info [website]. URL: <http://www.atlantico.fr/decryptage/echec-de-centralisation-exception-culturelle-francaise-philippe-laurent-304091.html#zHU8pztdh-gTE8m2y> (mode of access: 25.03.2017).

имеют умеренный характер, поскольку децентрализация вступает в противоречие с традиционной культурой французского государства, сохраняя его централизованную концепцию. Этот подход находится в конфронтации со стремлением правительства к децентрализации и к воплощению общеевропейского принципа субсидиарности.

Несмотря на полярные оценки итогов французской децентрализации, исследователи единодушно указывают на специфику децентрализации государственного управления во Франции, поскольку ее административная система остается одной из самых сложных и многослойных в Европе — коммуны, департаменты, регионы, государство, а также разветвленная система межмуниципальных сообществ и агломераций³⁰. При этом даже после нескольких волн территориальных реформ количество муниципалитетов во Франции по сравнению с европейскими странами подобного или даже большего размера до сих пор остается высоким. Если за последние 50 лет в Соединенном Королевстве коммуны были сокращены на 79 %, в Бельгии — на 75 %, а в Германии — на 41 %, то Франция сократила число коммун лишь на 3 %. При этом Франция имеет в три раза больше коммун, чем Германия³¹.

Истоки дискуссий о французской децентрализации восходят к революционной эпохе и коренятся в самой сути французского конституционного устройства. Французская Республика отличается традицией правового, политического и культурного централизма, ведущего начало от революции, ставшей источником идеи политического единства, направленного на установление единых правовых норм на всей национальной территории. Централизм характерен для всех этапов эволюции французского государственного устройства, и именно поэтому процесс утверждения самостоятельной местной

³⁰ См.: *Трофимова И. Н.* Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран) // *Ars Administrandi*. 2011. № 2. С. 87.

³¹ *Brennetot A., Ruffray S. de.* Une nouvelle carte des regions françaises // *Géo confluences* : Ressources de géographie pour les enseignants [website]. URL: <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/regions-francaises#note10ref> (mode of access: 25.09.2016).

власти происходил очень медленно. Для того чтобы лучше понять значимость современной территориальной реформы, необходимо выделить главные элементы в структуре французской централизации.

Сущность вопроса коренится во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., которая неразрывно соединяет суверенитет с национальным единством, понятиями, в дальнейшем вошедшими в Конституцию 1958 г. Особое значение имеют определение Франции как неделимой республики и положения о том, «что национальный суверенитет принадлежит народу», и, следовательно, «никакая часть народа, или отдельная личность не могут присвоить себе его осуществление»³². Таким образом, провозглашается неделимость французского народа и, как следствие, неделимого государства-нации, характеризующегося централизацией нормативного производства. Ст. 34 устанавливает, что парламенту принадлежит обязанность определять посредством закона как порядок выборов местных собраний (ассамблей), так и основные принципы свободного управления местными территориальными сообществами, их компетенциями и ресурсами. Действительно, именно парламентский закон, являясь выражением *общей воли*, представляет единственный легитимный акт, с помощью которого осуществляются нормативные полномочия. Ст. 72 устанавливает, что территориальные сообщества свободно самоуправляются выборными советами, однако все же в соответствии с условиями, предусмотренными законом и под административным правовым контролем со стороны представителей правительства. Это подтверждается наличием в местном управлении Франции фигуры префекта, введенной Наполеоном еще в 1800 г. Должность префекта является одной из основных особенностей французского территориального управления. Префект назначается и при необходимости смещается с должности центральным аппаратом и является уполномоченным исполнительной властью в департаменте или регионе. Таким образом, до 1982 г. исполнительный орган местного управления не был демократически легитимным,

³² Constitution du 4 octobre 1958 : Version consolidée au 22 septembre 2017 // Legifrance : Le service public de la diffusion du droit [inform. portal]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194> (mode of access: 25.04.2016).

а осуществлялся государственным органом, не имеющим отношения к местным реалиям.

В 1980-е гг. в ходе реформ, предложенных президентом Ф. Миттераном, была принята серия законов «*lois Defferre*» (по имени министра внутренних дел Г. Деффера), которые составили первый этап децентрализации территориального управления, так называемый *Acte I de la décentralisation*. Содержание данных актов касалось прежде всего признания регионов полноценными территориальными сообществами наряду с традиционными департаментами и коммунами. В них учреждались выборные региональные советы с прямыми всеобщими выборами региональных советников, а функции исполнительного органа региона, выполнявшиеся ранее префектом, передавались президенту регионального совета, избираемому региональными советниками³³. В 1986 г. прошли первые выборы региональных советов путем всеобщего голосования. Кроме того, регионы приобрели полномочия в сфере социально-экономического развития, санитарного и культурного секторов.

Особое значение имело перераспределение полномочий префекта. Закон 1982 г. переименовал назначаемых Парижем префектов в «специально уполномоченных республики», существенно урезав при этом их права. Отныне префект не уполномочивался контролировать акты территориальных сообществ априори и исполнять, таким образом, их административную защиту, но лишь имел право обращаться в административный суд, которому поручался контроль законности актов местных органов власти.

Эти нововведения 1980-х гг. имели фундаментальное значение для перехода от простой деконцентрации к настоящему процессу децентрализации и регионализации управления. Ослабление опеки со стороны центральных органов привело к экономическому и политическому укреплению местной власти. Но при этом следует отметить исключительно административный характер децентрализации, поскольку у региональных советов отсутствовала реальная

³³ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions // Legifrance: le service public de la diffusion du droit [inform. portal]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000880039> (mode of access: 29.09.2016).

законодательная власть. Кроме того, процесс регионализации во Франции не соотносился с важными изменениями, происходившими в тот же период в конституциональном устройстве других европейских государств.

Второй этап децентрализации (*Acte II de la décentralisation*) был связан с принятием 28 марта 2003 г. конституционного закона № 2003–276 «О децентрализованной организации республики»³⁴. Нововведения были многочисленны и весьма существенны. Прежде всего была изменена ст. 1 Конституции, и децентрализация была внесена в перечень основных принципов Французской Республики: «Франция — это неделимая, светская, демократическая и социальная республика. <...> Ее организация является децентрализованной»³⁵.

Впервые французским законодателям удалось гармонично соединить принцип единства (нации и государства) и принцип децентрализации, который, по их мнению, обогащает демократическую жизнь и способствует более эффективному и менее абстрактному применению принципа равенства. В законе была описана природа децентрализации как «принципа административной организации», что подтверждало мнение тех исследователей, которые утверждают, что законы, принятые в рамках второй волны децентрализации *Acte II de la décentralisation*, как и прежде, не затронули в существенной мере традиционную унитарную организацию республики³⁶. Тем не менее, не все авторы согласны с этим утверждением. С одной стороны, считается, что закрепление принципа децентрализации в Конституции имеет символический характер и не способствует продвижению Франции в сторону региональной модели государства. С другой стороны, данное нововведение все же влияет на

³⁴ Loi constitutionnelle n° 2003–276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République // Legifrance : Le service public de la diffusion du droit [inform. portal]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2003/3/28/JUSX0200146L/jo/texte/fr> (mode of access: 10.03.2017).

³⁵ Constitution du 4 octobre 1958. Version consolidée au 22 septembre 2017.

³⁶ *Pamelin D.* Il projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République nel contesto della decentralizzazione territoriale francese // DPCE Online. 2015. № 3 [inform. portal]. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B-oQ7e3Iykezb1N-McGZsRUVvYUk/view> (mode of access: 10.03.2017).

политико-территориальное устройство Франции, ставя ее в ряд с европейскими странами, характеризующимися автономией территориальных сообществ³⁷.

Нововведения коснулись также ст. 72 Конституции, в которой, помимо традиционных коммун и департаментов, перечислялись регионы, сообщества со специальным статусом и заморские сообщества. Статья установила, что местные учреждения имеют возможность принимать решения в рамках ряда полномочий, которые могут быть лучше осуществлены на их уровне. С одной стороны, в этом просматривается признание общеевропейского принципа субсидиарности, с другой стороны, отсутствие дальнейшей конкретизации увеличивало неопределенность в вопросах реальной сферы деятельности территориальных сообществ. Конституционная норма о том, что «административно-территориальные образования призваны принимать решения по совокупности полномочий, которые могут быть наилучшим образом реализованы на их уровне», не вводила юридических обязательств, а скорее установила общее правило отношений между различными уровнями управления.

Ст. 72 также предусматривает, что территориальные сообщества, которые управляются свободно, обладают регламентарной властью для осуществления своих полномочий. Исследователи отмечают, что остаются неясными реальная природа этой власти и ее отношения с государством³⁸, поскольку ст. 34 Конституции поручила общенациональному парламенту задачу определения основополагающих принципов свободного управления местными общинами. В ст. 72 также установлено, что никакое территориальное образование не может осуществлять контроль над другими территориальными сообществами, но закон позволяет территориальным коллективам договариваться о возможных совместных действиях. Наконец, в статье разъясняется миссия префекта, представляющего

³⁷ *Pamelin D.* Il projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République nel contesto della decentralizzazione territoriale francese // DPCE Online [inform. portal]. 2015. № 3. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B-oQ7e3lykezb1N-McGZsRUVvYUk/view> (mode of access: 10.03.2017).

³⁸ *Pamelin D.* Il projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République nel contesto della decentralizzazione territoriale francese.

государство и осуществлявшего административный и правовой контроль.

Кроме того, указанный конституционный закон ввел новые и изменил существующие статьи Конституции. Так, были установлены такие институты местной прямой демократии, как право ходатайства, местный референдум и консультации территориальных избирателей (ст. 72-1); устанавливалась конституционная защита финансовой автономии территориальных коллективов (ст. 72-2) и предусматривалась новая классификация заморских органов (ст. 72-3, 72-4, 73, 74 и 74-1).

Еще одним элементом, дополнившим второй этап децентрализации (*Acte II de la décentralisation*), стал Закон о местных свободах и ответственности от 13 августа 2004 г., в котором перечислялись положения о передаче полномочий местным сообществам, а также соответствующее финансирование³⁹.

Реформа вызвала серьезные дебаты как на парламентском уровне, так и на доктринальном. Авторы разделились между теми, кто считает, что она имеет скорее символический характер, фактически не изменяя центрального ядра унитарной системы Французской Республики, и теми, кто идентифицировали конституционный закон как конец традициям централизации.

Современный третий этап децентрализации (*Acte III de la décentralisation*), ядром которого стал закон «О новой территориальной организации Республики» (NOTRe), продолжил сложный процесс вычленения территориальной власти во Франции. Реформа была провозглашена Ф. Олландом еще в период его президентской кампании, а в своей инаугурационной речи 15 мая 2012 г. выбранный президент заявил о намерении активизировать местную демократию новым этапом децентрализации и предоставить больше свободы для развития территорий.

Первый шаг *Acte III de décentralisation* был связан с принятием закона «О выборах советников в департаментах и советников

³⁹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales // Legifrance : Le service public de la diffusion du droit [inform. portal]. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804607&dateTexte=&categorieLien=id> (mode of access: 10.01.2017).

коммун и внесении изменений в избирательный календарь» от 17 мая 2013 г.⁴⁰ В процедуру выборов были внесены значительные нововведения: советники департаментов избираются на шесть лет, совет департамента больше не обновляется каждые три года, а также изменяются условия избрания советников, поскольку голосование становится биномиальным (парным) и мажоритарным в два тура. В связи с последним положением было решено, что кандидаты должны быть представлены избирателям в виде пары, состоящей из женщины и мужчины с их заместителями (всегда разного пола), с тем, чтобы обеспечить равенство доступа к выборным должностям. Чтобы быть избранным в первом туре, пара должна получить большинство поданных голосов и количество голосов, равное не менее 25 % зарегистрированных избирателей. Если ни одна пара не будет избрана в первом туре, во втором туре могут участвовать пары, которые получили число голосов, равное или превышающее 12,5 % зарегистрированных избирателей. Во втором туре будет выбрана пара, которая наберет наибольшее число действительных голосов.

27 января 2014 г. был принят закон № 2014-58 «О модернизации территориальных публичных действий и утверждении метрополий», цель которого заключалась в повышении эффективности территориальных учреждений и качества государственных услуг⁴¹. Закон восстановил статью об общей компетенции, упраздненную ранее для регионов и департаментов⁴². Эта статья долгое время находилась

⁴⁰ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral // Legifrance : Le service public de la diffusion du droit [inform. portal]. URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027414225&cat](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027414225&categorieLien=id)
[egorieLien=id](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027414225&categorieLien=id) (mode of access: 11.01.2017).

⁴¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles // Legifrance : Le service public de la diffusion du droit [inform. portal]. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?numJO=0&dateJO=20140128&numTexte=3&pageDebut=01562&pageFin=01618 (mode of access: 10.01.2017).

⁴² Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (1) // Legifrance : Le service public de la diffusion du droit [inform. portal]. URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&fa](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&fastPos=30&fastReqId=458173586&categorieLien=cid&navigato r&modifier=LOI&fastPos=30&fastReqId=458173586&oldAction=rechTexte)
[stPos=30&fastReqId=458173586&cat](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&fastPos=30&fastReqId=458173586&categorieLien=cid&navigato r&modifier=LOI&fastPos=30&fastReqId=458173586&oldAction=rechTexte)
[egorieLien=cid&navigato](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&fastPos=30&fastReqId=458173586&categorieLien=cid&navigato r&modifier=LOI&fastPos=30&fastReqId=458173586&oldAction=rechTexte)
[r&modifier=LOI&fastPos=30&fastReqId=458173586&oldAction=rechTexte](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&fastPos=30&fastReqId=458173586&categorieLien=cid&navigato r&modifier=LOI&fastPos=30&fastReqId=458173586&oldAction=rechTexte) (mode of access: 15.02.2017).

в центре доктринального спора между теми, кто утверждал, что общая компетенция является самым условием существования административно-территориальных образований, и теми, кто считает, что она противоречит унитарному характеру государства.

Закон также уточнил компетенцию местных органов управления путем создания для каждой категории учреждений приоритетных направлений. Полномочия регионов были связаны с устойчивым развитием территории и экономикой, защитой биоразнообразия, климата и качества воздуха, поддержкой инноваций, высшим образованием и исследованиями, транспортом и интернационализацией бизнеса. Департаменты должны заниматься социальным развитием, решением проблемы энергоресурсов и территориальной солидарностью. Деятельность коммун и их объединений была направлена на организацию коммунальных услуг для граждан и на местное развитие. Таким образом, точно описав область компетенции каждого территориального органа, закон упорядочил полномочия и координацию различных местных акторов в соответствии с положениями ст. 72 Конституции. И наконец, закон предусмотрел интеграцию городских сообществ, создав новый режим для метрополий и установив особый статус Парижа, Лиона и Марселя.

Суть последующих преобразований была сформулирована президентом Ф. Олландом и премьер-министром М. Вальсом. Перед правительством стояло три цели. Во-первых, стремление иметь более крупные регионы, чтобы они были конкурентоспособными с другими европейскими регионами; во-вторых, сократить количество общин, чтобы ликвидировать сложное и дорогостоящее территориальное строение государства; в-третьих, упростить территориальную карту, ликвидировав наложение различных административных структур, точно сформулировать полномочия общин, чтобы сделать их деятельность более эффективной.

Как указывалось, ядром *Acte III de décentralisation* стал Закон о новой территориальной организации республики (NOTRe) от 7 августа 2015 г., внесший ряд нововведений в территориальное устройство Франции. Следует особо отметить, что центральной идеей закона стало усиление регионов в соответствии с общеевропейскими процессами регионализации.

Остановимся на ключевых положениях закона NOTRe. Прежде всего предусматривалось упразднение положения об общей компетенции для департаментов и регионов. Данная норма, позволяющая территориальным образованиям осуществлять деятельность за рамками их основных полномочий и конкурировать между собой, рассматривалась как причина неэффективности местных бюрократических механизмов. Кроме того, регионы наделялись регламентарной властью в рамках полномочий, переданных им государственным законодательством. При этом количество регионов в метрополии сокращалось с 22 до 13, и еще пять регионов находились на заморских территориях Франции. Добавим, что наряду с укреплением регионов, правительство намеревалось упразднить департаменты, и на этом настаивал президент Ф. Олланд, однако столь радикальная мера была отвергнута в процессе подготовки законопроекта⁴³.

На регионы возлагалась новая роль в сфере экономического развития: они должны нести ответственность за региональную структуру экономического развития, инноваций и интернационализации, за принципы и политику в отношении помощи, инноваций, поддержку малых и средних предприятий. Регионы обязаны составлять «региональные планы устойчивого развития территории», которые определяют ее развитие на средний и длительный период в сфере использования территорий, жилища, перевозок, энергетики, борьбы с климатическими изменениями, загрязнением воздуха и переработкой отходов, а также региональные схемы туристического развития. Кроме того, регионам передавался целый ряд полномочий департаментов: транспорт и транспортные услуги, дороги, управление колледжами и др.

Специальный раздел закона посвящался укреплению межмуниципального сотрудничества. Как отмечалось, Франция является лидером по количеству коммун. Чтобы справиться с риском фрагментации местной государственной политики, был создан

⁴³ *Pasquier R.* Les régions dans la réforme territoriale: vers un fédéralisme à la française? // AJCT: Actualité Juridique Collectivités Territoriales [website]. 2016. Févr., n° 2. P. 71–75. URL: https://www.researchgate.net/publication/295547722_Les_regions_dans_la_reforme_territoriale_vers_un_federalisme_a_la_francaise?ev=prf_high (mode of access: 13.02.2017).

межмуниципальный уровень, позволяющий коммунам объединяться в институты межмуниципального сотрудничества (EPCI)⁴⁴.

Первое поколение EPCI представляло собой межмуниципальные синдикаты, состоящие из одноцелевых межобщинных союзов (SIVU), осуществляющих только одну компетенцию (например, управление сетью дорог), и многоцелевых союзов (SIVOM). Они не имеют собственных ресурсов и поэтому зависят от муниципалитетов, отвечающих за их финансирование. В современной Франции насчитывается сегодня около 8,5 тыс. подобных сообществ.

Второе поколение EPCI стремится к большей интеграции, благодаря чему межмуниципальное сотрудничество стало финансироваться собственной налоговой системой. Их число планировалось значительно сократить с 1 января 2017 г., когда должны были вступить в силу новые межмуниципальные правила в соответствии с законом NOTRe. Таким образом, сегодня Франция имеет 1268 EPCI с собственным налогообложением (вместо 2134 в 2015 г.). В них входят 15 городских районов, 14 городских общин, 219 общин агломерации и 1019 общин коммун.

Закон NOTRe изменил масштабы сообществ коммун и городских сообществ, каждое из которых должно включать не менее 20 тыс. жителей вместо предыдущих 5 тыс. После дебатов и внесения поправок в окончательном тексте закона устанавливался минимальный порог EPCI — 15 тыс. чел. Предполагалось, что все эти изменения будут способствовать эффективному управлению средствами, направленными на обеспечение местного населения адекватным уровнем услуг.

Специальный раздел закона включал меры, направленные на усиление прозрачности местной демократии: создание экономических, экологических и социальных региональных советов (CESER), представляющих интересы гражданского общества; публикацию отчетов о заседаниях выборных советов на интернет-сайтах, обязанность местных органов на территориях с населением более 3,5 тыс.

⁴⁴ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale // Legifrance : Le service public de la diffusion du droit [inform. portal]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005628197&dateTexte=vig> (mode of access: 14.01.2017).

чел. устанавливать онлайн-связь с общественностью. Закон включал положения о финансовой ответственности административно-территориальных образований, в частности об их участии в оплате штрафов в результате признания нарушений Францией своих обязанностей, вытекающих из применения Договора о функционировании ЕС, когда это нарушение будет обнаружено в рамках осуществления децентрализованной компетенции. В соответствии с законом в январе 2016 г. во Франции была введена новая карта укрупненных регионов, полномочия которых были значительно расширены в ходе третьего этапа децентрализации.

Подводя итог обзору основных этапов французской децентрализации, следует отметить, что Франции удалось осуществить разрыв с традицией централизации, существовавшей на протяжении долгого времени и определявшей специфику организации политической и административной жизни Франции. Организация страны, безусловно, является децентрализованной, но форма государства по-прежнему остается унитарной, поскольку республика в соответствии с Конституцией не перестает быть неделимой. Тем не менее, процесс институциональной дифференциации продолжает расти, что, несомненно, является ведущей тенденцией французской политической системы. Закон «О новой территориальной организации Республики» в значительной степени реорганизовал устройство и компетенции территорий, способствовал укрупнению регионов в соответствии с общеевропейскими тенденциями. Для многих ведущих политиков страны регион сегодня олицетворяет «современность». Однако это не означает завершения территориальной реформы. Новая территориальная конфигурация «суперрегионов» требует нового распределения полномочий, поскольку регионы не обладают политической и правовой автономией, как их европейские соседи, и не могут утверждать собственные законодательные нормы.

Выводы проблемы, тенденции

Франция является децентрализованным унитарным государством. В 1972 г. в стране начались реформы, означающие конец традиционной централизованной системы управления. Законы 1982, 1983 и 1986 гг. усилили регионы путем расширения их компе-

тенций и ресурсов. Введение прямых выборов представительных региональных собраний по пропорциональной системе обеспечило политическую легитимность регионов. Однако децентрализация не привела к передаче на местный уровень законодательных или правительственных полномочий. Во Франции, в отличие от земель Германии, не существует ни региональных парламентов, ни региональных правительств. Правом принятия законов на уровне нации обладает только парламент, правом проведения политики республики — только правительство.

Регионализм во Франции развивался по двум основным направлениям: это центральные регионы, у которых региональная идентичность была выражена слабее и усиливалась за счет интеграции, и периферийные регионы, которые активно шли на переговоры для усиления своей автономии. В этом проявляется сходство с итальянской регионализацией.

В силу «молодости» и слабости крупных территориальных единиц (регионов) инициаторами децентрализации во Франции являются департаменты и коммуны, то есть уровень управления здесь наиболее приближен к населению. Отсюда характеристика французской модели децентрализации как *democratie de proximité* — «демократии близости».

Контрольные вопросы

1. Почему во Франции не сложились регионы с ярко выраженной территориальной самоидентификацией, как в Испании и в Италии?
2. Укажите специфику французской децентрализации.
3. Выделите основные этапы децентрализации во Франции. В чем заключалась суть законов «Deffere»?
4. Раскройте сущность конституционной реформы 2001 г. Какие изменения были внесены в ст. 72?
5. Укажите основные преобразования, проведенные в соответствии с законом NOTRe.
6. С чем связана характеристика французской модели регионализма как *democratie de proximité*?

Рекомендуемая литература

Основная

Доменак Ж. Территориальные коллективы Франции. Н. Новгород : Пресс Университер де Гренобль ; Изд-во Нижегород. ун-та, 1999. 164 с.

Пронкин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран. М. : КДУ, 2015. 496 с.

Соловьева А. А., Шеяфетдинова Н. А. Децентрализация государств: опыт Франции // Современное право. 2014. № 11. С. 154–159.

Дополнительная

Болотина Е. В. Организационные основы французского муниципального управления : монография / ГУАП. СПб. : [Б. и.], 2006. 91 с.

Бусыгина И. М. Регионализация в странах Западной Европы: Великобритания и Франция в сравнительной перспективе // Казанский федералист. 2007. № 1–2 (21–22). URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n21-22/4/> (дата обращения: 17.05.2017).

Любарт М. К. Регионализм и культурно-лингвистические меньшинства Франции // Этнические проблемы и политика государств Европы : [сб. ст.] / Ин-т этнологии и антропологии РАН ; отв. ред. М. Ю. Мартынова, Н. Н. Грацианская. М. : Старый сад, 1998. 391 с.

Трофимова И. Н. Децентрализация государственного управления и особенности центр-локальных отношений в европейских странах // Сравнительная политика. 2011. № 4. С. 35–44.

Mabileau A. Local politics and participation in Britain and France. Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1989.

Thoenig J.-C. Modernizing Sub-National Government in France : Institutional Creativity and Systemic Stability // State and local government reforms in France and Germany: divergence and convergence / eds V. Hoffmann-Martinot, H. Wollmann. Wiesbaden : Springer, 2006.

Глава 7

РЕГИОНЫ В ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Концепция «Европа регионов». — Представительство регионов в ЕС. — Функции региональных офисов. — Маастрихтский договор 1992 г. — Европейский Комитет регионов. — Лиссабонский договор 2009 г. — Реформа Комитета регионов. — Регионы и общеевропейский законодательный процесс. — Приоритеты политики Комитета регионов. — Стратегия «Европа 2020».

Римский договор 1957 г., заложивший основы Европейского экономического сообщества, не предусматривал самостоятельной роли регионов. В преамбуле договора говорилось, что государства в стремлении объединить свои народные хозяйства и содействовать их гармоничному развитию создали сообщество «с целью уменьшения дистанции между отдельными областями и преодоления отдельных областей с неблагоприятными условиями развития». Для этого предусматривались различные инструменты, из которых особое значение имел Европейский фонд регионального развития (ЕФРР)¹.

Развитие регионализма в странах Европы естественным образом привело к разработке концепции «Европы регионов», отражающей возросшее значение субнациональных территориальных общностей и имеющей целью определить место регионов в Евросоюзе. Одним из авторов идеи «Европы регионов» был швейцарский философ

¹ The Treaty of Rome 25 March 1957 // European Commission [official website]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=3PgQMvv2jaY&t=6322s> (mode of access: 14.02.2016).

и общественный деятель Дени де Ружмон. В 1980 г. он так описал кризис централизованного государства: «Государства слишком малы для того, чтобы играть сколько-нибудь важную роль на мировом уровне или обеспечивать собственную безопасность. За исключением двух или трех государств, они слишком велики для того, чтобы оживить свои регионы и решить проблемы безработицы, экологии и образования»². Поэтому европейские регионы и союз, основанный на федералистских началах, могут существовать лишь сообща, завися друг от друга во всех отношениях. В соответствии с этой концепцией Европа не могла быть дееспособной без автономных регионов как ее составных единиц. При этом важное место в концепции Д. Ружмона отводилось приграничному и трансграничному сотрудничеству регионов³.

С середины 1980-х гг. представители регионов различных стран Европы стали выдвигать общие требования, воплотившиеся затем в «Дюссельдорфской декларации» (1991) и в «Декларации о регионализме в Европе» (1996). В этих документах говорилось о необходимости уважения многообразия культур в регионах, о трехступенчатой структуре построения Евросоюза с независимыми регионами, об учреждении региональных органов власти с полномочиями в принятии решений и о закреплении принципа субсидиарности.

Концепция «Европа регионов» предполагала прежде всего трансформацию политических институтов, отвечающих за национальную политику в области ее европейского измерения с целью усиления влияния регионов, а также непосредственное участие регионов в процессе принятия решений в ЕС.

Инициатива предоставления европейским субнациональным регионам права участвовать в общеевропейских структурах исходила от федеральных земель Германии — наиболее децентрализованного государства в момент создания ЕС. Вскоре это требование было поддержано регионами Бельгии, Испании и Италии.

² Цит. по: Европа от А до Я : справочник европейской интеграции. Рига, 2002. С. 121.

³ *Sain-Ouen F. Concept des régions chez Denis de Rougemont // L'Europe de Régions : Denis de Rougemont [website]. URL: <http://www.fondationderougemont.org/txt/toutext.html> (mode of access: 25.12.2016).*

На рубеже XX–XXI вв. резко активизировались прямые контакты между регионами и органами ЕС, позволяющие каждому конкретному региону реализовать себя. Это происходит, во-первых, через «проникновение» региональных политиков в органы ЕС, минуя национальный уровень. Они занимают высокие посты как в общеевропейских органах, так и на региональном уровне государства — члена ЕС. Во-вторых, это происходит через открытие офисов или бюро регионов в Брюсселе. Начало этому процессу положили земли Германии еще в 1985 г., хотя самое первое представительство было открыто в 1984 г. городским советом Бирмингема. Помимо 16 немецких земель, офисы в Брюсселе имеют регионы Бельгии, Испании, Франции, Австрии, а также датские и шведские города, города и графства Великобритании, Уэльс, Северная Ирландия, Шотландия и другие европейские регионы. С 1994 г. присутствие и влияние представительства региональных и местных органов власти в Брюсселе стало нормой. Представительства регионов действуют как мини-посольства. Они могут быть укомплектованы как специалистами общего профиля, так и узкими специалистами в соответствующих направлениях коммунитарной политики ЕС.

Штаб-квартиры европейских регионов выступают в качестве субъектов европейской политики. За это время Брюссель превратился в общеевропейскую столицу, в которой представлены интересы региональных органов власти и/или региональных организаций при Евросоюзе. Кроме того, представительства многочисленных разнообразных регионов усиливают демократическую легитимность Евросоюза.

Региональные офисы выполняют разнообразные функции:

- оперативно информируют свои регионы о происходящих в Брюсселе событиях;
- представляют и лоббируют интересы своего региона;
- выступают в качестве посредников при контактах между заинтересованными лицами региона и наднациональных европейских структур;
- способствуют созданию позитивного образа своего региона как открытого динамично развивающегося территориального сообщества.

Причины создания офисов носили разный характер. Офисы Федеративной Республики Германии, например, стремились защитить исключительные компетенции земель, для офисов Великобритании, в которых были представлены не только отдельные графства и города, но и консорциумы местных властей, основная цель заключалась в получении доступа к структурным фондам ЕС⁴.

К 2000 г. число британских региональных и муниципальных представительств достигло 32, французских — 24, германских — 21, испанских — 19, итальянских — 18, австрийских — 12, датских — 12, голландских — 9, шведских — 10, финских — 7⁵. Они различались по размерам, кадровым и финансовым ресурсам, выполняемым задачам и направлениям поиска партнеров. Достаточно крупные и располагающие немалыми средствами представительства могут быть приравнены к своего рода «мини-посольствам». Сегодня в Брюсселе находятся 243 представительства регионов, городов, региональных ассоциаций и других территориальных образований государств — членов ЕС.

Представительства регионов способствуют, во-первых, выработке политического курса, предполагающего разделение компетенций между наднациональным, национальным и субнациональным уровнями управления. Благодаря этому к участию в европейской политике привлекаются новые государственные и частные акторы: органы местного самоуправления, коммерческие организации, социальные и культурные ассоциации. Во-вторых, представительства регионов являются эффективными институтами лоббирования их интересов, сосредоточенными на выработке и реализации стратегий давления на структуры ЕС⁶.

Региональная политика стала прерогативой ЕС с подписания Единого европейского акта в 1987 г.⁷ Реформы и увеличение струк-

⁴ Бусыгина И. М. Политическая регионалистика. М., 2006. С. 257.

⁵ Зонова Т. В. Парадипломатия европейских регионов // Вся Европа : ежемесячное интернет-издание [Internet-portal]. 2011. № 4. URL: <http://alleuropalux.org/?p=2673> (дата обращения: 02.04.2017).

⁶ См.: Зонова Т. В. Парадипломатия европейских регионов.

⁷ Единый европейский акт (Люксембург, 17 февраля 1986 года — Гаага, 28 февраля 1986 года) // BestPravo.ru : Законодательство России [website]. URL: <http://russia.bestpravo.com/fed1991/data02/tex13982.htm> (дата обращения: 07.04.2016).

турных фондов привлекли в Брюссель ряд регионов, основная цель которых заключалась в попытке повлиять на распределение этих средств. После подписания Маастрихтского договора 1992 г. было заключено значительное число соглашений о получении прав в обсуждении законопроектов об улучшении позиций регионов на уровне Европейского сообщества.

Несмотря на существующие различия, субрегиональные регионы стремились к общей цели — построению «Европы регионов». Перед подписанием Маастрихтского договора регионы, преимущественно немецкие земли, выступили в качестве консолидированного актора и подписали следующие общие требования:

- ввести принцип субсидиарности в договорную базу ЕС;
- создать новый коммунитарный институт, представляющий интересы регионов в ЕС;
- установить возможность для регионов напрямую (минуя национальный уровень) обращаться в Европейский суд;
- установить возможность для глав регионов напрямую представлять государство в Совете Министров⁸.

Частично эти требования были реализованы Маастрихтским договором 1992 г., в частности принцип субсидиарности был введен в договорную базу Евросоюза. Кроме того, договор закрепил региональную составляющую процесса европейской интеграции путем увеличения бюджетов для структурных фондов, создания Фонда сплочения и Комитета регионов.

Значительным шагом вперед стало подписание Амстердамского договора 1999 г., в котором подчеркивалось значение субнационального уровня управления, а Евросоюз характеризовался как «новый уровень осуществления все более тесного союза народов Европы... в котором решение принимается по возможности открыто и с учетом интереса граждан» (ст. 1(2) Договора о ЕС)⁹.

⁸ См.: Бусыгина И. М., Вережагина Е. Л. Европейские организации межрегионального сотрудничества: лоббирование интересов через институты ЕС // Вестн. МГИМО. 2010. № 2. С. 184.

⁹ Treaty Of Amsterdam Amending The Treaty On European Union, The Treaties Establishing The European Communities And Certain Related Acts // European Parliament [official website]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> (mode of access: 21.09.2016).

Существенным связующим звеном при поиске решения являются указанные региональные учреждения в Брюсселе. В 1997 г. насчитывалось 140 представительств и бюро. Например, у каждой из 16 федеральных земель Германии в столице ЕС Брюсселе существуют собственные информационные и координационные центры, представляющие региональные интересы.

Защита интересов стран и регионов в рамках Европы представлена в виде двойной стратегии. С одной стороны, представители определенных территориальных единиц влияют на принятие решений ЕС через Комитет регионов путем непосредственных контактов и через координационные бюро в Брюсселе. С другой стороны, насколько позволяет конституция того или иного государства, они принимают участие в решении внутренних проблем своей страны. Например, в Основном законе Германии особую важность для европейской интеграции имеет ст. 23, в соответствии с которой федеральные земли (регионы) принимают участие в делах ЕС через бундесрат. Для конкретизации этого предписания совместно с федеральным правительством принимаются соответствующие соглашения между федеральным правительством и правительствами земель. Например, закон о сотрудничестве федерации и земель Германии в делах ЕС от 12 марта 1993 г. или соответствующее соглашение между федеральным правительством и правительствами земель Германии от 24 октября 1993 г.¹⁰ В октябре 1992 г. европейские министры земель ФРГ учредили Конференцию европейских министров. Этот орган координирует их политические интересы и цели в ЕС.

Эволюция Евросоюза, стремление усилить наднациональные институты, развитие региональной политики, расходы на которую стали второй статьей в коммунитарном бюджете, а также национальные процессы децентрализации привели к созданию в соответствии с Маастрихтским договором 1992 г. Комитета регионов. Несмотря на название этого общеевропейского института, в его

¹⁰ Геймбух Н. Г. Конституционное законодательство Германии в сфере взаимодействия государства с институтами Европейского союза // Вестн. Томск. гос. ун-та. Сер. Право. 2014. № 3 (13). С. 40.

состав также входят представители органов местного самоуправления (городов и коммун).

Комитет регионов дает возможность региональным и местным территориальным корпорациям институционально участвовать в ЕС. Как консультационному органу Комитету регионов предписано объединять региональные и локальные интересы и представлять их в законодательном процессе Европейского сообщества. При этом, с одной стороны, заранее обсуждаются последствия запланированных правовых актов на граждан, общины и регионы. С другой стороны, среди населения пропагандируется процесс европейской интеграции для роста популярности принимаемых в ЕС решений.

Европейский Комитет регионов состоит из 350 членов, которые являются главами регионов, мэрами, муниципальными советниками или избранными представителями регионов и городов из государств-членов, принимающими решения в условиях полной политической независимости в интересах сообщества. Члены Комитета регионов проживают в своих регионах и коммунах и приезжают в Брюссель лишь на заседания.

Срок полномочий членов Комитета в настоящее время составляет пять лет.

Комитет регионов является консультативным дополнительным органом. Его консультации заслушивают Совет ЕС, Европейская комиссия и Европейский парламент в предписанных договором специальных областях политики, особенно в тех, что касаются региональных интересов. В частности, это сферы образования, культуры, здоровья, трансъевропейских сетей, а также экономического и социального сплочения. Основная задача комитета состоит в оптимизации европейского законодательства путем предоставления заключений на предложения Европейской комиссии, а также по другим важным вопросам, касающимся развития регионов и городов ЕС.

Со времени создания в 1994 г. полномочия комитета постоянно расширялись. Первый раз его роль была усилена в Амстердамском договоре (1997), Договор Ниццы (2001–2003) внес изменения в порядок формирования комитета, в соответствии с которым

его члены назначаются квалифицированным большинством Совета Министров. Эволюция Комитета регионов сопровождалась дискуссией о его месте в системе общеевропейских институтов. В частности, высказывалось предложение о формировании на основе Комитета регионов верхней палаты Европейского парламента — Сената.

Существенные изменения в деятельность Комитета регионов внес Лиссабонский договор 2009 г. Выделим основные:

- право участия в законодательной процедуре ЕС путем обязательных консультаций Комитета регионов на всех стадиях законодательного процесса, Европейской комиссии и Европейского парламента;

- расширение сфер компетенции в процессе принятия решений ЕС, гражданская защита, энергетика и проблемы, связанные с изменением климата;

- продление мандата члена комитета с четырех до пяти лет;

- право обращения в Европейский суд в случае, если обязательные консультации в рамках законодательного процесса не проводились и если не был принят во внимание принцип субсидиарности¹¹.

В настоящее время члены Комитета регионов участвуют в разработке европейского законодательства, которое затем распространяется в том числе на города и регионы. На этапе разработки законопроекта Европейской комиссией Комитет регионов проводит консультации с местными и региональными властями. Когда законопроект поступает на обсуждение в Европарламент и Европейский совет, Комитет регионов вновь проводит консультации с ассоциациями, представляющими местные и региональные власти, а также с партнерами по сети мониторинга субсидиарности. Затем комитет собирается на пленарное заседание, чтобы проголосовать за официальное заключение по представленному законопроекту.

¹¹ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official J. of the Europ. Union. Vol. 50. P. 306. Dec. 17, 2007 // Droit publications de l'UE [internet-portal]. URL: <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/71382e06-cfe6-4f9a-85e2-c0ca5ef0b46c/language-en> (mode of access: 29.11.2016).

Когда законопроект вступает в силу, Комитет регионов отслеживает его реализацию на местном и региональном уровнях. Если законодательство не соответствует принципу субсидиарности, Комитет регионов имеет право обратиться в Европейский суд.

Основными принципами деятельности Комитета регионов являются многоуровневое управление и субсидиарность. Миссия Комитета регионов заключается в обеспечении участия региональных властей и местных общин в процессе принятия общеевропейских решений и более активного участия граждан в этих процессах. Комитет работает в интересах гармоничного и устойчивого развития в целом регионов Европы, опираясь на принципы справедливости, солидарности, достижения целей экономического, социального и территориального единства Евросоюза. В Декларации миссии Комитета регионов содержится требование автономии региональных и местных органов власти, права распоряжаться достаточными финансовыми ресурсами, позволяющими им выполнять свои обязанности. Комитет регионов выступает за эффективное управление и поощрение процесса децентрализации в государствах — членах ЕС, а также поддерживает сотрудничество между региональными и местными властями, развивая партнерские отношения. Для этого он участвует в создании сетей, организации форумов для обмена опытом между регионами и городами.

Около 100 тыс. местных органов власти в странах Европы имеют возможность передать свою позицию через Комитет регионов в общеевропейские структуры — Европейскую комиссию, Европейский совет и Европейский парламент. Деятельность Комитета регионов является примером политики мягкой силы (*Soft Power*).

По мнению вице-президента Ассоциации мэров Франции и члена Комитета регионов К. Руйона, участие представителей регионов и городов в подготовке общеевропейского законодательства позволяет ему быть в постоянном контакте с населением, слышать его запросы и проблемы, а затем «выполнять практические действия, переходя от слов к действиям»¹². Не случайно лозунгом Комитета

¹² Entretien avec Christophe Rouillon, VP «Europe» de l'Association des Maires de France, Membre du Comité européen des Régions de l'UE // L'Assemblée de l'UE des

регионов является выражение: «Думать глобально, действовать локально».

За все время своего существования Комитет регионов стремился сблизить граждан ЕС. В настоящее время 70 % европейского законодательства имеет прямое воздействие на региональном и местном уровнях; 50 % граждан Европы считают, что избранные представители регионов способны представлять их интересы на уровне ЕС; власти избираются на местном и региональном уровнях, которые близки гражданам, и должны быть в состоянии изложить свою точку зрения на этапе подготовки законодательства ЕС¹³. Как указывалось, члены комитета живут и работают в регионах и городах, поэтому им близки и понятны проблемы их избирателей. В непосредственном процессе принятия решений в законодательных органах ЕС они являются голосом своих сограждан, которых они информируют о событиях в ЕС путем проведения встреч и конференций Комитета регионов в своих регионах или городах. Благодаря своим многочисленным источникам инвестиций Европа обладает реальными рычагами и ресурсами. Европейские фонды позволяют регионам начинать проекты, которые они не смогли бы выполнить в одиночку. Например, во Франции 50 % ассигнований на исследования и инновации имеют европейское происхождение.

Однако, несмотря на усилия Комитета регионов сблизить граждан ЕС, а также познакомить граждан с общеевропейской практикой, каждое государство по-своему выстраивает отношения с европейскими институтами. Так, Германия считает европейские проблемы фундаментальными, а французские представители в комитете в полной мере еще не воспользовались всеми возможностями, которые предоставляет ЕС, несмотря на попытки демократизировать европейскую идею. Например, только пять членов правительства нового президента Э. Макрона имеют опыт работы в европейских структурах.

représentants régionaux et locaux [official website]. URL: <http://cor.europa.eu/fr/news/Pages/Entretien-avec-Christophe-Rouillon-VP-Europe-de-l-Association-des-Maires-de-France-Membre-du-Comite-europeen-des-Regions-.aspx> (mode of access: 07.03.2017).

¹³ Ibid.

В настоящее время формы деятельности Комитета регионов обновляются. Лоббирование интересов регионов, с которыми он ранее был связан, завершается. Сегодня комитет может принимать решения и влиять на выбор Европейской комиссии. В краткосрочной перспективе лоббирование сохранится, но в среднесрочной перспективе Комитет регионов будет эволюционировать в сторону преобразования Верхней палаты Европейского парламента. В соответствии с принципом федерализма, лежащего в основе ЕС, верхняя палата парламента (Комитет регионов) будет формироваться при помощи европейских регионов, а также представлять их интересы в ЕС, влияя на законодательство.

В июне 2015 г. пленарная сессия комитета одобрила пять приоритетных направлений своей политики:

- Рост интеллектуального и устойчивого развития, опора инвестиций на местные потребности, использование передового опыта, разработанного на местном уровне, содействие предпринимательству в Европе, учет возможностей новых цифровых технологий.

- Территориальное измерение законодательства ЕС для уменьшения различий между регионами и городами и смягчения разрыва между городской и сельской местностью; содействие трансграничному сотрудничеству регионов при посредничестве групп европейского территориального сотрудничества и политика сплочения.

- Повышение роли местных общин в разработке политики ЕС, а также стремление сделать бизнес-среду в регионах более благоприятной и объяснять преимущества союза на местном уровне.

- Стабильность и сотрудничество внутри и за пределами ЕС путем развития экономических связей со странами Восточного партнерства ЕС (государствами Восточной Европы и Южного Кавказа), а также со странами Средиземноморья.

- Формирование Европы «граждан будущего», развитие диалога между институтами ЕС с его гражданами и региональными властями о возможных мерах улучшения жизни местных сообществ.

Реализуя приоритетные направления, Комитет регионов сотрудничает с Европейскими группами территориального сотрудничества (EGTC и GEST), которые являются одним из инструментов для облегчения трансграничного, транснационального и межре-

гионального сотрудничества. Указанные группы сотрудничества были учреждены в 2006 г. Европейским парламентом и Советом по политической поддержке Комитета регионов. Они позволяют местным и региональным властям государств-членов сотрудничать более эффективно. Указанные группы объединяют регионы из двух и более стран для организации медицинского обслуживания, управления проектами трансграничных и межрегиональных программ в области устойчивого развития (инновации и технологии, охрана окружающей среды и др.), укрепления экономической и социальной сплоченности через границы. Например, регионы Франции участвуют в 22 территориальных объединениях и еврорегионах с участием регионов Германии, Италии, Бельгии, Греции, Кипра, Испании, Чехии, Венгрии, Люксембурга, Румынии, Нидерландов и Швейцарии.

В дополнение к своей традиционной основной миссии Комитет регионов стремится стимулировать широкие дебаты о будущем Европы, связывая будущее ЕС с развитием партнерства и формированием культуры многоуровневого управления. Комитет регионов считает, что в условиях глобализации значительно возрастают роль и место региональных и местных властей в следующих приоритетных областях: реализация Лиссабонского договора; обзор ЕС по финансовой структуре; всеобъемлющая стратегия «Европа 2020»; реформа структурной политики; территориальная сплоченность; демографические изменения; энергия и изменение климата.

Для реализации Стратегии «Европа 2020» Комитет регионов запустил платформу ее мониторинга, направленную на решение следующих вопросов:

- сотрудничество местных и региональных властей;
- стимулирование территориальной дифференциации;
- отслеживание участия местных и региональных властей в разработке национальных программ реформа в каждом государстве;
- выявление препятствий, с которыми сталкиваются местные власти при реализации стратегии;

— содействие обмену информации, опытом и передовой практикой.

В настоящее время платформа мониторинга объединяет 177 местных и региональных властей из 28 государств — членов ЕС.

Региональные цели политики регионов и городов ЕС связаны со стимулированием экономического роста и повышением качества жизни на основе стратегических инвестиций. Финансирование региональной политики ЕС фокусируется на четырех приоритетных направлениях:

- 1) исследования и инновации;
- 2) информационные и коммуникационные технологии;
- 3) повышение конкурентоспособности малых и средних предприятий;
- 4) переход к низкоуглеродной экономике.

Региональная политика ЕС по указанным направлениям дала следующие результаты. С 2007 до 2012 г. было создано 769 тыс. рабочих мест; вложено инвестиций в 225 тыс. малых предприятий; 5 млн граждан ЕС были охвачены широкополосной связью; произошло улучшение качества жизни в городах Европы посредством реализации 11 тыс. различных проектов.

Региональная политика осуществляется по линии Европейского фонда регионального развития (ЕФРР) и Фонда сплочения. Национальные и региональные власти в сотрудничестве с Европейской комиссией несут ответственность за управление финансовыми средствами.

Так, например, реализуя политику сплочения в ближайшей перспективе до 2020 г., Испания будет управлять 22 оперативными программами при финансировании из ЕФРР — по одному для каждого из 19 регионов плюс три национальных программы — и 23 оперативными программами при финансировании из Европейского социального фонда (ЕСФ) — по одному для каждого из 19 регионов плюс четыре национальных программы. Всего будет инвестировано 28,6 млрд евро, из них 2 млрд будет направлено на менее развитый регион (Эстремадура), 13,4 млрд евро — для переходных регионов (Андалусия, Мелилья, Мурсия, Канарские острова), и 11 млрд —

для более развитых регионов (Араго, Валенсия, Галисия, Мадрид, Наварра и др.)¹⁴.

Выводы, проблемы, тенденции

Европейские регионы вносят значительный вклад в процесс европейской интеграции в целом, влияя на политику Европы через отстаивание своих интересов, которые учитываются в процессе принятия решений ЕС.

Концепция «Европа регионов» является составной частью многоуровневого политического процесса в ЕС, она неотделима от наднационального и национального уровней.

Европейская интеграция и развитие наднациональных структур, а также трехступенчатая структура построения Евросоюза привели к непосредственному участию регионов в процессе принятия решений в ЕС.

Эволюция ЕС и развитие региональной политики привели к созданию Комитета регионов, представляющего регионы в общеевропейском законодательном процессе. Начиная с Маастрихтского договора, полномочия комитета непрерывно расширялись, сопровождаясь дискуссией о его месте в системе общеевропейских институтов и о необходимости перехода от политики лоббирования интересов регионов к формированию на его основе верхней палаты Европейского парламента — Сената. В соответствии с принципом федерализма, лежащего в основе ЕС, верхняя палата парламента (Комитет регионов) будет формироваться при помощи европейских регионов, а также представлять их интересы в ЕС, влияя на законодательство.

В настоящее время европейские регионы участвуют в реализации стратегии «Европа 2020». Приоритетными направлениями политики комитета являются проблемы устойчивого развития, уменьшение разрыва между регионами, повышение роли местных общин в разработке политики ЕС, а также дальнейшее углубление межрегионального сотрудничества, особенно за пределами ЕС.

¹⁴ Cohesion Policy and Spain // European Commission [official website]. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/spain_en.pdf (mode of access: 14.02.2017).

Углубление интеграционных процессов и дальнейшее развитие институциональных структур ЕС означают для регионов новые шансы и новые вызовы. У регионов появляются дополнительные возможности воздействовать на процесс принятия решений в ЕС, однако, с другой стороны, и он проникает «на территорию» регионов. Возникает некий подвижный баланс, а взаимопереплетение трех уровней — наднационального, национального и регионального — становится все более дифференцированным.

Контрольные вопросы

1. Что явилось стимулом для развития концепции «Европа регионов»?
2. Какие основные требования выдвигали регионы для развития и углубления европейской интеграции? Сформируйте значение Маастрихтского договора для развития концепции «Европы регионов».
3. Укажите основные формы участия регионов в процессе принятия решений на общеевропейском уровне.
4. Перечислите основные функции Комитета регионов. Раскройте суть реформы Комитета регионов после Амстердамского, Ниццкого и Лиссабонского договоров.
5. Как европейские регионы участвуют в принятии общеевропейского законодательства?
6. По каким приоритетным направлениям реализуется современная политика Комитета регионов?

Рекомендуемая литература

Основная

Бирюков М. М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М. : Науч. книга, 2014.

Европейское право : учебник и практикум для академ. бакалавриата / под ред. А. И. Абдуллина, Ю. С. Безбородова. М. : Юрайт, 2016.

Европейский союз в XXI веке: время испытаний / под ред. О. Ю. Потемкиной (отв. ред.), Н. Ю. Кавешникова, Н. Б. Кондратьевой. М. : Весь мир, 2012.

Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе и договор об учреждении Европейского сообщества. Лиссабон, 13 дек. 2007 (2007/С 306/01) // Право Европейского союза [информ. портал]. URL: <http://eulaw.ru/treaties/lisbon> (дата обращения: 17.04.2017).

Дополнительная

Европейская интеграция : учебник / под ред О.В. Буториной. М. : Деловая лит., 2011.

Дерябина Е. М. Источники права Европейского союза : Теоретико-правовое исследование. М. : Проспект, 2017.

Энтин Л. М. Право Европейского союза : Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М. : Аксиома, 2009.

Глава 8

ПАРАДИПЛОМАТИЯ: ЕВРОПЕЙСКИЕ РЕГИОНЫ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Парадипломатия и субнациональная дипломатия. — Направления международного сотрудничества регионов. — Приграничное и трансграничное сотрудничество. — Трансграничный регион. — Классификация приграничных регионов. — Соглашения и представительства регионов. — Модели международных связей регионов. — Формы трансграничного сотрудничества. — Классификация еврорегионов. — Европейская группа по территориальному сотрудничеству (EGTC). — Программа INTERREG.

Одна из ведущих тенденций современных международных отношений состоит в непосредственном участии субнациональных регионов в международной деятельности. Регионы, являясь неотъемлемым элементом каждого европейского государства, вместе с тем обладают общеконтинентальным значением, что обуславливает необходимость урегулирования их статуса на международном уровне и развития межрегиональных связей.

Для обозначения международных и внешнеэкономических связей регионов зарубежными (И. Дучачек, Б. Хокинг¹) и российскими

¹ См.: *Duchacek I. Perforated Sovereignities : Towards a new actors international relations // Soldatos P. An explanatory Framework for the study federated states as foreign Policy actors. Oxford, 1990. P. 1–53 ; Hocking B. Patrolling the «Frontier» : Globaliza-*

учеными (Г. Яровой, А. Кузнецов²) все чаще используется термин *парадипломатия*, который служит для анализа международной активности таких «акторов вне суверенитета», как субнациональные регионы, субъекты федераций, провинции, муниципалитеты, межмуниципальные корпорации. Их участие в политическом, торгово-экономическом, культурном взаимодействии с зарубежными партнерами становится все более активным. Министр иностранных дел Франции Л. Фабиус, выступая на заседании Национальной комиссии по децентрализованному сотрудничеству в январе 2013 г., отметил, что дипломаты должны добавить к международным отношениям Франции еще одно измерение — «дипломатию территорий», нацеленную на развитие и гуманитарную деятельность. Министр подчеркнул уникальность международных отношений децентрализованной Франции, основанных на свободной гражданской инициативе и координации «дипломатии посольств» и «дипломатии территорий»³.

Парадипломатия может иметь разные формы и степень интенсивности. Исследователь трансграничного регионализма И. Дучачек, взяв в качестве критерия объект, на который направлена деятельность региона, разделил парадипломатическую деятельность на следующие категории:

— приграничная региональная парадипломатия (*transborder regional paradiplomacy*) — связана с сотрудничеством приграничных регионов, объединяемых географической близостью и общностью проблем и подходов к их решению;

— трансрегиональная парадипломатия (*transregional paradiplomacy*) — относится к сотрудничеству регионов, не имеющих общих

tion, Localization and the «Actorness» of Non-Central Governments // *Paradiplomacy in action : The foreign relations of subnational actors*. L., 1999. P. 17–39.

² Яровой Г. О. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе. СПб., 2007. С. 129–135 ; Кузнецов А. С. Развитие научных школ парадипломатических исследований в западной политической науке // *Дискурс Пи : науч. альм.* Екатеринбург, 2007. № 7. С. 92–94.

³ Commission nationale de la Coopération décentralisée — Discours de Laurent Fabius lu par Pascal Canfin — Séance plénière du 29 janvier 2013 // *France Diplomatie* [official website]. URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/presentation-et-activites-de-la-cncd-et-de-la-daect/article/commission-nationale-de-la-104964> (mode of access: 25.01.2016).

границ, но входящих в состав государств, которые имеют такую общую границу;

— глобальная парадипломатия (*global paradiplomacy*) — относится к международному сотрудничеству регионов географически удаленных государств⁴.

По мнению специалистов, главный смысл приставки *пара-* в рассмотренном термине состоит в том, чтобы разграничить дипломатию, традиционно осуществляемую национальными государствами — полноправными субъектами международного права, и деятельность субнациональных участников международного сотрудничества — субъектов федераций, регионов децентрализованных государств, городов и коммун, находящихся под юрисдикцией государства.

Наряду с парадипломатией, следует выделить также концепции «протодипломатии», «многоуровневой дипломатии», «федеративной дипломатии» и «перфорированного суверенитета», получившие распространение в западных исследованиях. Однако с течением времени закрепился термин «парадипломатия», что свидетельствует о самостоятельном характере крупных субнациональных территориальных единиц — субъектов федераций и регионов в децентрализованных и регионалистских государствах. Как было указано, именно этот термин используется в российских и зарубежных публикациях, в речах политиков и региональных лидеров.

В литературе встречается также термин *субнациональная дипломатия* для характеристики международного сотрудничества только государственных субнациональных акторов — органов власти регионов, тогда как для международного сотрудничества негосударственных участников — общественных объединений и движений предлагается использовать понятие «субнациональная парадипломатия»⁵.

⁴ См.: Яровой Г. О. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе. С. 131–134.

⁵ См.: Жиряева Е. В. Анализ факторов, влияющих на участие субнациональных единиц разных стран во внешнеэкономических связях // Управленческое консультирование. 2016. № 4. С. 126–127; Пантелеев Е. А. Субнациональная дипломатия Краснодарского края: организационно-правовые аспекты и установление между-

Международное сотрудничество европейских регионов в настоящее время имеет самые разные правовые формы, организационные структуры и географические очертания, которые не ограничиваются только Европейским континентом.

В географическом отношении выделяются, с одной стороны, связи регионов с их соседями (приграничное сотрудничество), а с другой — контакты с географически отдаленными партнерами (трансграничное сотрудничество). Приграничные регионы создаются на основе сотрудничества между пограничными городами, коммунами и регионами. Термин «приграничный регион» содержит три компонента: более или менее ограниченное пространство, сообщества или группы населения, а также взаимоотношения, которые между ними возникают. Приграничные регионы могут выделяться по зональному принципу (тогда к ним относятся все территории в радиусе от 10 до 50 км от границы) или в соответствии с административным делением государств. В настоящее время второй подход доминирует как более дифференцированный. Приграничный регион в строгом смысле этого слова как для Совета Европы, так и для Евросоюза — это государственное территориальное сообщество на одну ступень ниже уровня государства, которое имеет общую границу с одним или несколькими сообществами того же типа, находящимися в соседнем государстве.

Трансграничное (транснациональное) сотрудничество может быть двусторонним, трехсторонним или многосторонним между местными и региональными органами власти и осуществляться в смежных географических зонах и зонах, разделенным морем. Кроме того, в нем могут участвовать полугосударственные или частные организации.

В развитии трансграничных регионов немаловажную роль сыграла и концепция «Европы регионов», в соответствии с которой трансграничный регион понимался как «потенциальный регион, единый с точки зрения географии, истории, экологии, этнических групп, экономических возможностей и так далее, но разбитый на

части суверенитетом правительств, управляющих на обеих сторонах границы»⁶.

Евросоюз классифицирует пограничные регионы в соответствии с уровнем их развития и/или их географическим положением (например, внешние или внутренние, с сухопутными или морскими границами и т. д.). Они получают средства через различные программы, например INTERREG. Следующие важные факторы служат основой для дифференциации пограничных регионов: степень их однородности, уровень развития и их статус в соответствии со структурной политикой ЕС, положение, которое они занимают на границе ЕС (внутренние или внешние), а также физические и географические характеристики (горные районы, территории с морскими границами). Так, например, в течение 2007–2013 гг. существовала следующая классификация приграничных регионов.

Регионы, проблемы которых должны решаться в первую очередь (*Objective 1 regions*), — это регионы, которые участвуют в международном сотрудничестве, но относятся к числу территорий ЕС, находящихся в невыгодном положении. Например, это территории, расположенные вдоль границы между Испанией и Португалией. Из-за недостатка транспорта и экономической инфраструктуры государства-члены и регионы, пользующиеся средствами в рамках программы INTERREG, сделали инфраструктурные проекты приоритетными.

Регионам, относящимся к *Objective 2 regions*, пришлось решать проблемы промышленной реструктуризации и занятости. Эта цель охватывала регионы уровня *NUTS 2*. *Objective 3* была сформирована как «Территориальное сплочение в Европе: продвижение гармоничного и сбалансированного развития территорий ЕС» и включала уровень регионов *NUTS 3*. Регионы *Objective 5* включали территории с неустойчивой экономикой, требующей всестороннего развития, расположенные вдоль границ Германии и Голландии, Бельгии и Франции, Баварии и Австрии.

В связи с увеличением числа государств-членов ЕС пересмотрел регионы с внешними границами. Есть существенные различия

⁶ См: Яровой Г. О. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе. С. 61.

между границами с высокоразвитыми странами, не входящими в ЕС (например, границы со Швейцарией и Норвегией) и границами Центральной и Восточной Европы.

Регионы с не менее важными морскими границами расширили международное сотрудничество, особенно в сферах транспортных перевозок и защиты окружающей среды. В качестве примера можно привести Кент (Соединенное Королевство), Норд Па-де-Кале (Франция) и Фландрию (Бельгия), где сотрудничество поддерживалось благодаря проекту *Channel-Tunnel* Сторстромс Амт (Дания), Шлезвиг-Гольштейн (Германия) и все государства Балтийского моря, Швецию и Российскую Федерацию.

Многообразны также организационные формы, в которые выливается участие европейских регионов в международной жизни. Их можно подразделить на непосредственные и опосредованные. К первым относится деятельность на основе договоров и соглашений, заключаемых с иностранными партнерами — государствами и зарубежными субнациональными территориями. Некоторые регионы, стремящиеся к большей автономии и более высокому «национальному» статусу, заключают соглашения с аналогичными политическими сообществами иностранных государств, взаимно признавая и подкрепляя свои полномочия. Однако большинство международных соглашений, заключаемых регионами, регулируют узкие и конкретные области: торгово-экономического сотрудничества, развития технологий, науки, образования и культуры.

Соглашения могут служить основой для открытия зарубежных представительств регионов, определять механизмы развития международных обменов и сотрудничества в различных областях.

Международный договор является основным инструментом международного сотрудничества, при помощи которого действующие лица на международной сцене оформляют договоренности. Участие регионов в заключении международных договоров может осуществляться в двух формах. Как отмечалось, в федеративных и в автономных государствах заключение договоров является прежде всего прерогативой национального правительства. Если международные договоры затрагивают интересы некоторых регионов, то последние могут быть подключены к их заключению. Однако при

определенных обстоятельствах на основании особых конституционных положений либо в зависимости от самой структуры федерации (Бельгия) и особенностей автономий (Италия) договоры могут заключаться составными частями государства в областях, которые относятся к ведению регионов в рамках их внутренних полномочий. Например, во Франции основным инструментом международного сотрудничества департаментов и регионов являются двусторонние соглашения с зарубежными административно-территориальными единицами. При этом, с одной стороны, подписанные соглашения о партнерстве не должны противоречить единой внешнеполитической и дипломатической стратегии Французской Республики. С другой стороны, в соответствии с потребностями партнера соглашения могут меняться в сторону расширения совместных проектов. Так, например, сотрудничество, начатое с бурения скважины, может перерасти в масштабные действия в области транспорта и управления.

Открытие зарубежных представительств регионов в иностранных государствах и международных организациях с целью обеспечения их интересов является широко распространенной практикой. Уже сам факт открытия собственных зарубежных представительств как организационной формы поддержки международного сотрудничества регионов стал достаточно убедительным доказательством их расширяющихся внешних контактов, включения в число активных участников международных связей.

В современном международном праве регионы не имеют полномочий на представительство в иностранных государствах в форме независимых дипломатических или консульских учреждений. Вместе с тем многие регионы имеют представительства, агентства или торговые дома как в иностранных государствах, так и в международных организациях. Деятельность зарубежных учреждений регионов ориентирована на представление их интересов в пределах, установленных внутренним законодательством.

Представительства обычно создаются на основе международных соглашений между государствами или регионами и могут иметь различный статус и полномочия, что позволяет более гибко решать вопросы организации и финансирования их деятельности. Так, по Конституции Бельгии, сообщества и регионы не могут поддержи-

вать дипломатические и консульские отношения с иностранными государствами. Однако им не запрещается открывать за рубежом туристические конторы и центры содействия культурному и экономическому сотрудничеству. Две самые крупные общины Бельгии — франкоязычная и фламандская — первоначально создавали культурные центры в Париже, Амстердаме, Осаке. Затем эти центры были использованы и для других целей — сбора экономической информации, решения инвестиционных и торговых вопросов.

Создание субъектами федераций и регионами собственных зарубежных представительств является убедительным доказательством их расширяющихся внешних контактов и включения в число активных участников международной жизни.

В качестве формы непосредственного подключения регионов к внешним связям следует выделить также их участие в деятельности различного рода внутригосударственных и международных институтов. Например, в Бельгии, Германии, Италии регионы привлекаются к сотрудничеству не только на подготовительных этапах разработки и реализации государственной внешней политики, но и непосредственно в работе представительств центрального правительства в международных организациях (ЮНЕСКО, ОЭСР, МОТ, ВОЗ, ФАО), чья деятельность затрагивает некоторые вопросы, отнесенные к их компетенции. Так, итальянский регион Тоскана сегодня сотрудничает с 68 из 190 стран — членов ООН, является партнером ПРООН, ФАО, ЮНЕСКО и других международных организаций.

Таким образом, можно сделать два основных вывода: во внешних связях регионов доминирует экономический аспект; выход регионов на международную арену принимает различные формы и порождает специфические структуры, призванные заниматься данной сферой государственной деятельности. Например, еще в 1998 г. французский регион Юг-Пиренеи совместно с международной ассоциацией «Адвокаты без границ» разработал «Программу защиты прав человека» с целью укрепления верховенства закона и расширения доступа жителей Лаоса, Камбоджи, Нигера и других стран Азии и Африки к правосудию. В рамках этой программы планировалось содействовать подготовке свободных независимых юристов и судей, специализирующихся в области защиты прав человека.

Международные связи европейских регионов (глобальная парадипломатия) отличаются широким охватом и тематической направленностью. Можно выделить три их основные модели.

Первая модель предполагает равноправное партнерство территорий с развитой экономической, социальной и политической инфраструктурой. К этой модели сотрудничества относятся связи между европейскими регионами и территориальными коллективами развитых стран за пределами Европы (США и Канада). В этой модели существуют развитые транслокальные сети для сотрудничества. Например, Тоскана в 2003 г. инициировала программу *Seenet* — транслокальную сеть для сотрудничества между регионами Италии и 46 регионами семи стран Юго-Восточной Европы (Албании, Боснии и Герцеговины, Сербии, Хорватии, Косово, Македонии и Черногории). В течение 2000–2006 гг. только по программе INTERREG IIIB Тоскана приняла участие в 52 европейских проектах.

В 2006 г. в рамках Комитета регионов была создана Европейская группировка по территориальному сотрудничеству (EGTC) для облегчения трансграничного и транснационального сотрудничества и содействия ему. В настоящее время Франция участвует в 24 проектах EGTC, Испания — в 16, Италия — в 9, ФРГ — в 10, Португалия — в 6, Румыния — в 7, Словакия — в 17. Так, например, в группировке Архимед принимают участие регионы Италии, Кипра, Испании и Греции, в которых проживает в общей сложности 10 млн чел.⁷

Вторая модель реализуется в странах Азии и Латинской Америки, в которых европейские регионы уделяют особое внимание научно-техническим и культурным проектам. В этих регионах приоритет отдается не проблемам выживания, а инновациям, университетскому партнерству, вопросам организации городского управления, устойчивому развитию. Так, например, первое место в списке проектов, реализуемых в Китае, Южной Корее, Вьетнаме, Сингапуре, Пакистане, занимают вопросы научно-исследовательского сотрудничества.

⁷ Register of European Groupings of Territorial Cooperation [internet-portal]. URL: <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/welcome.aspx> (mode of access: 26.03.2017).

Третья модель, которую можно назвать *школа солидарности*, основана на сотрудничестве европейских регионов с общинами в развивающихся странах. Основные проекты здесь связаны с наращиванием потенциала местного самоуправления, развитием сельского хозяйства, организацией систем образования и обучения, сохранением биоресурсов и других сфер, имеющих отношение к достижению целей развития тысячелетия. Например, более половины всех финансовых средств, выделяемых местными властями Франции на международные проекты, предназначается для партнеров в развивающихся странах⁸.

Одной из основных форм трансграничного (транснационального) сотрудничества между двумя (или более) смежными территориями, расположенными в различных европейских странах, является еврорегион.

Еврорегион — это отдельная единица на территории двух или более государств, форма трансграничного сотрудничества между регионами стран — членов ЕС, стран-кандидатов и регионами их соседей. В создании еврорегиона участвуют представители региональных и местных органов управления, а также общественных и коммерческих организаций приграничных регионов.

Еврорегионы, как правило, не имеют прямой политической власти. Их деятельность ограничивается компетенцией местных и региональных органов власти, входящих в соответствующие еврорегионы. Они различаются по своей правовой основе и административной структуре, но общим качеством является то, что они не являются регионами в административно-правовом смысле. Многие еврорегионы основываются на гражданско-правовых договорах между местными органами власти, участвующими в сотрудничестве. Классической формой еврорегиона является «двойная ассоциация», когда по обе стороны границы местные органы власти объединяются на основе трансграничного гражданско-правового соглашения для создания трансграничной структуры. В соответствии с этой

⁸ Husson B. La coopération décentralisée pour le développement, un facteur de crédibilisation des collectivités du Sud? // Cahiers de la coopération décentralisée. 2006. № 2. P. 207.

моделью были созданы многие еврорегионы, расположенные по линии Германия — страны Бенилюкс.

Еврорегионы сформировались «снизу», на основе трансграничных сетей производства, торговли и услуг, межличностных контактов, а также инициатив, направленных на сотрудничество между общественными организациями, региональными и местными властями. Еврорегионы создавались для продвижения общих интересов и в целях сотрудничества на благо местного населения.

Первый европейский приграничный регион EUREGIO был создан в 1958 г. на голландско-германской границе между городами Энсхеде и Гронау и положил начало приграничному сотрудничеству в форме еврорегионов. Для местных и региональных властей участие в трансграничных регионах означало, что они вышли на «чужое» поле, прежде закрепленное за центральными государственными органами.

Классификация еврорегионов основывается на различных критериях. Во-первых, они различаются по географическому охвату. Первые еврорегионы имели небольшие масштабы и включали регионы двух стран. Затем стали формироваться обширные пространства, включающие регионы нескольких государств, на территории которых проживает несколько миллионов жителей. Такие крупные объединения получали название «рабочих сообществ». Большинство из них были основаны в 1975–1985 гг. В основном это несколько регионов, образующих большие районы, которые могут простирались по территориям нескольких национальных государств. Например, Рабочее сообщество Западных Альп (COTRAO), Рабочее сообщество Пиренеев, или Атлантическая дуга, Апре Альп, Альпы — Адрия. Их организационные структуры состоят из общего собрания, исполнительного комитета, тематических рабочих групп и секретариата⁹.

Во-вторых, еврорегионы отличаются степенью кооперации и интенсивностью сотрудничества. Некоторые проекты ограничиваются церемониальными контактами и принятием совместных деклараций, в то время как другие участвуют в прочном и эффективном сотрудничестве. Последнее предполагает наличие правового меха-

⁹ См.: Бусыгина И. М. Политическая регионалистика. М., 2006. С. 253.

низма, контролирующего ресурсы, утвержденной и согласованной стратегии развития, а также широкого диапазона направлений совместной деятельности.

В-третьих, для разграничения еврорегионов принимается во внимание уровень управленческих структур. В трансграничном сотрудничестве могут участвовать муниципалитеты, ассоциации межмуниципального сотрудничества (межмуниципальные корпорации), административно-территориальные единицы среднего уровня, располагающиеся между коммунами и регионами, например, итальянские провинции, а также регионы — субъекты федерации и автономные области.

Ассоциация европейских приграничных территорий (АЕПР) установила следующую классификацию еврорегионов:

- ассоциация местных и региональных властей по обе стороны государственной границы (возможно наличие парламентской ассамблеи);
- приграничная ассоциация с постоянным секретариатом, техническими и административными органами с собственными ресурсами;
- ассоциация частно-правового характера на основе некоммерческих объединений и фондов, действующих в соответствии с национальным законодательством;
- ассоциация публично-правового характера, основанная на межгосударственных соглашениях с участием территориальных органов власти.

Следует отметить, что главной целью еврорегионов является решение общих местных проблем. При этом краеугольным камнем деятельности данных структур является содействие экономическому развитию, так как повышение уровня жизни населения лежит в основе социальной сплоченности внутри страны и интеграции обществ между собой. Без такой базы в виде ощущения единства любые инициативы по созданию объединений будут встречены жителями приграничных территорий без значительного интереса и одобрения. Помимо мер экономического характера, большинство еврорегионов имеют своей целью социально-культурное сотрудничество входящих в них территорий.

АЕПР выделила следующие критерии, по которым трансграничное территориальное образование может считаться еврорегионом:

- объединение является ассоциацией локальных и региональных властей,
- осуществляет трансграничное сотрудничество,
- обладает постоянным секретариатом и базируется на внутригосударственных и международных соглашениях.

Кроме того, за годы существования данных структур были выработаны общие ключевые принципы деятельности всех еврорегионов:

- добровольность участия в еврорегионе (что обеспечивается возможностью выхода из его состава);
- равные права партнеров;
- необходимость согласия всех сторон для принятия окончательных решений;
- паритетное представительство;
- совместное участие в разработке и финансировании проектов.

Необходимыми предпосылками для формирования еврорегиона служат географическая и культурная близость участников, схожесть в отраслевых структурах и возможность совместного использования природных, трудовых, научно-технических и прочих ресурсов. Важными также являются наличие местной инициативы, создание необходимых экономических и юридических условий со стороны государства и финансирование из источников Евросоюза. Территориальное разделение труда и развитие интеграционной инфраструктуры создают дополнительные преимущества для подобного образования.

Как правило, развитие инфраструктуры является центральной предпосылкой трансграничного сотрудничества. Строительство и реконструкция пограничных переходов, дорог и коммуникаций увеличивают степень интегрированности приграничных территорий, которая, в свою очередь, способствует развитию кооперации между фирмами, учебными заведениями, органами местного самоуправления, исследовательскими центрами и т. п.

Еще одним приоритетным направлением трансграничного сотрудничества является экология и охрана окружающей среды.

Большинство экологических проблем имеют транснациональный характер, и, соответственно, эффективность их решения зависит от согласованности действий партнеров по разные стороны границ. Помимо этого, значительную роль должны играть совместное территориальное планирование, культурное сотрудничество и развитие туризма.

В целом феномен еврорегионов получил широкое распространение в силу нескольких причин. Во-первых, еврорегиональные образования расширяют возможности местных и региональных органов власти в решении поставленных перед ними задач, используя не только свой потенциал, но и различные формы помощи партнеров по другую сторону границы. Во-вторых, еврорегион является эффективной структурой управления региональным развитием, так как власти на местах неизбежно осведомлены о нуждах своих территорий лучше, чем центральное правительство. В-третьих, еврорегионы способны интенсивно привлекать инвестиции, предлагая конкретные проекты, учитывающие интересы и местного населения, и инвесторов. В-четвертых, еврорегион благоприятно воздействует на экономику приграничных регионов в целом, создавая среду для сотрудничества, не в последнюю очередь через осуществление инфраструктурных проектов, налаживание приграничной торговли и развитие туризма. Наконец, еврорегионы не только способствуют установлению и укреплению добрососедских отношений между государствами, но и являются инструментом для углубления интеграции. Данные структуры становятся средством для урегулирования территориальных разногласий, вопросов, связанных с положением национальных меньшинств, и сферой для экспериментов, направленных на сближение законодательства соседствующих стран.

Среди государств — членов ЕС Италия является одним из лидеров по участию своих регионов в трансграничном сотрудничестве. Как указывалось в предыдущих главах, это лидерство обусловлено разработанной правовой базой и децентрализацией полномочий. Италия участвует в нескольких подобных видах кооперации. Поскольку Италия расположена на полуострове, то здесь существуют два основных типа еврорегиона. Первый тип — это сухопутные

приграничные взаимоотношения и трансграничные отношения с Францией, Австрией, Швейцарией, Германией, Венгрией. Вторым типом — сотрудничество в морской зоне. Здесь основными партнерами Италии — Испания, Франция, Греция, Хорватия, Босния и Герцеговина, Словения, Албания, Черногория, Кипр, Мальта. Самые известные и успешные морские еврорегионы — Адриатика, Евромед, Альпи-Медитерранео.

Относительно новой формой транснационального сотрудничества местных органов власти является Европейская группа по территориальному сотрудничеству (EGTC). Ее правовую основу составляет Постановление Европейского парламента и Совета ЕС. В настоящее время функционируют 62 EGTC¹⁰.

ЕС интенсивно поддерживает трансграничное и транснациональное сотрудничество, исходя из следующих целей:

- обеспечение политической и экономической стабильности;
- развитие рынков;
- сглаживание негативных последствий конкуренции между регионами;
- развитие региональных экономик и сокращение диспропорций между центром и периферией.

Для достижения этих целей поощряется создание межгосударственных органов, основная задача которых — координация взаимодействия регионов. Так, в 1971 г. была создана АЕПР для содействия развитию приграничного сотрудничества в Европе. Ее членами являются более 90 еврорегионов.

Для укрепления роли регионов в общеевропейской политике в 1985 г. была создана Ассамблея регионов Европы (АРЕ). В настоящее время членами объединения являются 12 межрегиональных организаций и более ста регионов из 35 стран. Цели ассамблеи состоят в установлении контактов между регионами и создателями общеевропейской политики, обмене опытом между региона-

¹⁰ Regulation (EC) No 1082/2006 Of The European Parliament And Of The Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) // Official J. of the Europ. Union. 31.7.2006 // EUR-Lex: Access to European Union law [official website]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=EN> (mode of access: 19.01.2017).

ми и поддержании демократии, трансграничного сотрудничества и принципа субсидиарности¹¹.

В 1994 г. Постоянную конференцию местных и региональных властей заменил Конгресс местных и региональных властей Европы, учрежденный в качестве консультативного органа. Одна из целей этого органа состояла в поощрении создания еврорегионов.

За последние 30 лет возможности для трансграничного сотрудничества значительно расширились благодаря европейской интеграции. В частности, наднациональные органы Совета Европы и Евросоюза приложили усилия для улучшения условий трансграничного сотрудничества. Совет Европы усовершенствовал правовую основу деятельности еврорегионов, а Евросоюз оказывал значительную финансовую поддержку трансграничным инициативам.

Как указывалось, Мадридская конвенция 1980 г. обеспечила правовую основу для заключения двусторонних и многосторонних соглашений, основанных на публичном праве. Например, это Трансграничная конвенция Бенилюкс 1989 г. и Германо-голландский трансграничный договор 1991 г. Благодаря последнему еврорегион Рейн-Ваал, созданный в 1993 г. и расположенный на голландско-германской границе, стал межнациональным государственным публичным органом.

Если Совет Европы создал правовую базу для трансграничного сотрудничества регионов, то содействие Евросоюза выражается преимущественно в финансовой помощи. Многие трансграничные проекты имеют право на поддержку в рамках программы INTERREG, инициированной Европейской комиссией в 1990 г.

Финансирование мероприятий, способствующих трансграничному сотрудничеству, осуществляется ЕС. Европейский фонд регионального развития (ЕФРР), образованный в 1975 г., является главным инструментом региональной политики ЕС, оказывая помощь в устранении различий в региональном развитии стран — участник ЕС через поддержку отстающих регионов, большинство из которых

¹¹ Бусыгина И. М., Верецагина Е. Л. Организации межрегионального сотрудничества: лоббирование интересов через институты ЕС // Вестн. МГИМО-ун-та. 2010. № 2. С. 185.

расположены на границах европейских государств. Задачами фонда являются финансирование создания рабочих мест, инвестиции в инфраструктуру, способствующую диверсификации, восстановлению и обновлению промышленных и сельскохозяйственных регионов, чье экономическое положение ухудшается, а также поддержка деятельности малого и среднего бизнеса, инвестиции в образование и здравоохранение.

ЕФРР финансирует ряд программ, в том числе инициативу «Трансевропейское сотрудничество для сбалансированного» развития (INTERREG), под эгидой которой реализуется большое число трансграничных проектов в Европе. INTERREG представляет серию из пяти программ для стимулирования сотрудничества в Евросоюзе, финансируемых Европейским фондом регионального развития. Программа создана для поддержки взаимодействия между государствами — членами Евросоюза на разных уровнях. Она направлена на укрепление экономического, социального и территориального единства на всей территории ЕС посредством приграничного, транснационального и межрегионального сотрудничества.

Инициатива INTERREG имеет длительную историю и насчитывает уже пять поколений¹².

Первое поколение INTERREG I (1991–1993) включало 31 программу, оплаченную из средств Европейского фонда регионального развития, Европейского социального фонда и Европейского сельскохозяйственного фонда. Однако общий бюджет INTERREG был не так велик, чтобы реализовать все программы. Наибольший интерес вызывали проекты в сферах туризма, инфраструктуры и окружающей среды. Участие частного капитала в тот период было минимальным, однако начало оказалось успешным, и программа была продолжена на следующий период.

Второе поколение INTERREG II (1994–1999) в два раза увеличило количество трансграничных программ. Кроме того, четко выделились три направления — А, В и С. В рамках INTERREG IIA

¹² Interreg A — Cross-border cooperation // European Commission [official website]. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#6 (mode of access: 16.04.2016).

выделялись средства на образование, здравоохранение и языковую подготовку. Программа INTERREG IIB была направлена на поддержание транснационального сотрудничества и выразилась в интеграции энергетических сетей Греции и Италии. И, наконец, в рамках INTERREG IIC было реализовано семь программ, направленных на предотвращение стихийных бедствий. Самыми успешными вновь оказались сферы туризма, окружающей среды и культуры¹³.

Третье поколение INTERREG III (2000–2006) реализовывалось в условиях расширения Евросоюза. Все направления (А, В и С) посвящались приграничному, трансграничному и межрегиональному сотрудничеству.

Бюджет INTERREG III достиг 5,3 млрд евро, а общее количество реализованных проектов превысило 18 тыс. Однако по итогам INTERREG III было отмечено, что программе не удалось достичь ожидаемого значительного прогресса в связи с отсутствием необходимых юридических инструментов, но глубина и интенсивность территориального сотрудничества возросли.

Четвертое поколение INTERREG IV (2007–2013) с общим бюджетом 7,8 млрд евро сохранило три направления, однако преимущество оказалось у INTERREG IVC, направленного на поддержку европейского территориального сотрудничества, которое провозглашено одной из опор Европейской политики сближения.

В настоящее время реализуется пятое поколение INTERREG V (2014–2020), как и четвертое, содействующее европейскому трансграничному сотрудничеству.

Существуют общие принципы, определяющие успешность трансграничного сотрудничества. Прежде всего это близость к гражданам, так как зачастую сами жители приграничных регионов желают совместно работать со своими соседями в целях улучшения условий жизни и решения общих проблем региона, где они проживают. Затем следует назвать максимальное участие местных, региональных, национальных и общеевропейских органов власти, участвующих в сотрудничестве при соблюдении принципа суб-

¹³ History of the policy // European Commission [official website]. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/ (mode of access: 19.01.2017).

сидиарности, так как властные уровни, наиболее удаленные от центра, являются основой для транснациональной кооперации. Также желательны равные усилия по установлению контактов по обе стороны границы и равный вклад в дальнейшую совместную деятельность. При этом важным фактором является формирование структур, обладающих общими техническими, административными, финансовыми механизмами и инструментами принятия решений. Данный принцип реализуется, например, через создание коллективных органов управления еврорегионами и устанавливается в их уставах.

Выводы, проблемы, тенденции

В международных связях европейских регионов доминирует экономический аспект, выход регионов на международную арену принимает различные формы и порождает специфические структуры.

Регионы, стремящиеся к более высокому «национальному» статусу, заключают соглашения с аналогичными политическими сообществами иностранных государств. Однако большинство соглашений, заключаемых регионами, регулируют узкие конкретные сферы — торгово-экономическое сотрудничество, развитие технологий и науки, образования и культуры.

Можно констатировать, что стремление регионов к расширению собственной самостоятельности на международной арене является составной частью более общих процессов внутригосударственной регионализации и федерализации, с другой стороны, сами эти процессы стимулируют дальнейшую активизацию международных связей регионов. Непосредственное участие субнациональных акторов (регионов) в международной деятельности представляет собой одну из отличительных черт «нового» регионализма, сложившегося в международных отношениях к концу XX в.

Несмотря на достигнутые результаты, развитие трансграничного сотрудничества встречает ряд трудностей. Так, в качестве препятствия политического характера следует рассматривать излишний контроль со стороны национальных инстанций, который объективно тормозит развитие трансграничных связей регионов. Психологическими барьерами выступают языковые различия, на-

личие негативных стереотипов, трудности социально-экономического характера, дифференциация развития регионов, разница в налоговых системах.

Решающая роль при определении характера и степени вовлеченности субъекта той или иной федерации в международные дела принадлежит внутреннему законодательству государства. Степень и характер участия регионов в международном сотрудничестве представляют собой важную отличительную особенность той или иной национальной модели федерализма, с другой стороны, уровень автономии регионов в государстве определяет степень вовлеченности его субъектов в международные дела.

Контрольные вопросы

1. Какие факторы способствуют участию европейских регионов в международных отношениях?
2. Раскройте содержание термина «парадипломатия».
3. Охарактеризуйте организационные формы участия регионов в международной деятельности.
4. Как осуществляется финансирование мероприятий, способствующих трансграничному сотрудничеству европейских регионов?

Рекомендуемая литература

Основная

Буданова И. А. «Акторность» еврорегионов // Вестн. МГИМО-ун-та. 2013. № 3 (10). С. 57–63.

Бусыгина И. М., Лебедева Е. Б. Субъекты федерации в международном сотрудничестве // Аналитические записки Научно-координационного совета по международным исследованиям МГИМО (У) МИД России [сайт]. Вып. 3 (32). М. : МГИМО(У) МИД России, 2008. 29 с. URL: <http://www.mgimo.ru/files/12597/az-32.pdf> (дата обращения: 17.04.2017).

Европейский союз в XXI веке: время испытаний / под ред. О. Ю. Потемкиной (отв. ред.), Н. Ю. Кавешникова, Н. Б. Кондратьевой. М. : Весь мир, 2012.

Яровой Г. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе. СПб. : Норма, 2007.

Дополнительная

Богатырева О. Н., Крапивницкая Е. Д. Регионы Италии в международной деятельности: правовой аспект // Изв. Урал. фед. ун-та. 2012. Вып. 4 (108). С. 82–96.

Богатырева О. Н., Первалова А. А. Деятельность еврорегионов с участием Италии в начале XXI века // Изв. Урал. гос. ун-та. 2010. № 2 (75). С. 188–198.

Бусыгина И. М. Традиционные понятия и новые реалии: суверенитет в Европейском союзе // Суверенитет: трансформация понятий и практик / под ред. М. Ильина и И. Кудряшовой. М. : МГИМО, 2008. С. 129–155.

Ермакова Э. В. Трансграничное франко-итальянское сотрудничество, или Почему с соседями лучше не ссориться / Вестн. МГИМО-ун-та. 2012. № 1. С. 85–89.

Криулина И. В. Трансграничные объединения регионов в современной Европе // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. Сер. Международные отношения. 2012. № 2. С. 38–44.

Насыров И. Р. Правовые аспекты международного сотрудничества регионов // Журн. рос. права. 2006. № 2. С. 107–130.

Насыров И. Р. Проблемы политико-правового регулирования международного сотрудничества регионов // Право и политика. М. 2008. № 4 (100). С. 881–886.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение сформулируем следующие положения. Процесс децентрализации и деволюции в странах Европы, несмотря на внутренние и внешние угрозы, продолжает развиваться. Однако одно остается неизменным — благодаря этому европейские регионы наделяются все большими полномочиями, причем сценарий хода событий у каждой страны свой. С одной стороны, они, становясь более самостоятельными, все эффективнее разрешают проблемы, с которыми сталкиваются, развивают экономику и уменьшают социальную напряженность, а, с другой, возникает риск существования государства в целом как полноценного субъекта международных отношений¹⁴.

Пересмотр традиционных центрo-периферийных отношений происходит в настоящее время во многих западноевропейских государствах, при этом федеративное государственное устройство не выступает в качестве образца для стран, ищущих новую модель отношений между национальным центром и регионами. Модели регионализации в разных странах не дублируют друг друга; выбор той или иной модели в большой степени обусловлен историей

¹⁴ Torre A. Devolution e regionalismo nel Regno Unito: Nuove Strutture istituzionali ed esperienze di politica estera // Fondazione per l'analisi, gli studi e le ricerche sulla riforma delle istituzioni democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche [website]. URL: [http://www.astrid-online.it/Dossier -- l/torre---devolution-estera.pdf?origin=publication_detail](http://www.astrid-online.it/Dossier_-_l/torre---devolution-estera.pdf?origin=publication_detail) (mode of access: 03.04.2016).

территориально-политического строительства (территориальной консолидации) страны и конкретной политической практикой и институциональным дизайном. Все модели имеют ту или иную степень асимметрии (особые отношения с центром для разных регионов). Таким образом, эта асимметрия предстает не в качестве своего рода социально-политической патологии, но как сложный инструмент — особый рецепт для особых случаев. Асимметрия предполагает гибкость центрo-периферийных отношений. Модель регионализации не может быть линейной и универсальной. Каждая страна должна найти свою, соответствующую ее историческим, географическим, социальным, экономическим и культурным условиям.

Учебное издание

Богатырева Ольга Николаевна

ЕВРОПЕЙСКИЕ МОДЕЛИ РЕГИОНАЛИЗМА

Учебное пособие

Подписано в печать 28.06.2018 г. Формат 60×84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Цифровая печать. Усл. печ. л. 10,0.
Уч.-изд. л. 8,8. Тираж 50 экз. Заказ 166.

Издательство Уральского университета
Редакционно-издательский отдел ИПЦ УрФУ
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4
Тел.: +7 (343) 389-94-79, 350-43-28
E-mail: rio.marina.ovechkina@mail.ru

Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4
Тел.: +7 (343) 358-93-06, 350-58-20, 350-90-13
Факс: +7 (343) 358-93-06
<http://print.urfu.ru>

Для заметок

