

**Ирина Владимировна РАНЬЖИНА**

*к. полит. н.*

*Волгоградский государственный университет, г. Волгоград, Россия*

*E-mail: iranzhina@mail.ru*

## **РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ—МОДЕРНИЗАЦИЯ—ФЕДЕРАЛИЗАЦИЯ: МЕХАНИЗМ ПОЛИТИЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ СТРАН ЕВРОПЫ**

**Р**егионализм возник в середине XIX в., получив особое распространение во второй половине XX в., когда подавляющее число государств испытывало структурные изменения, в результате которых происходила реорганизация локальной власти, повлекшая за собой появление новых форм локального партнерства. Дальнейшее развитие национальных государств во всем мире способствует усилению тенденции к регионализации. Это способствовало тому, что регионализация стала находить свое выражение не только в структурировании политического пространства, но и в самостоятельном принятии решений и политической ответственности за них населения<sup>1</sup>. Исходя из этого регионализация стала включать в себя структурные изменения государственной власти, выражающиеся в ограничении контроля и регулирования со стороны государства, что приводит к повышению политического значения региона.

Вследствие этого под политическим регионализмом понимаются сделки, результат политического торга между региональными и национальными элитами. Но современный регионализм обладает более глубокой сущностью, которая выражена в особой стратегии, базирующейся на консенсусе внутри региона и направленной на создание в нем более сильных и эффективных политических и административных структур с целью его ускоренного развития. Опыт ряда стран показывает, что регионализм на современном этапе представляет собой перераспределение власти между центральными и региональными органами власти в пользу последнего<sup>2</sup>. Так, в Бельгии регионализм был следствием конституирования данного государства в 1993 г. как федерации.

Именно тогда появляется так называемый конституционный регионализм — модель политической и административной децентрализации, для которой характерно дополнение традиционной административно-территориальной структуры унитарного государства выделением автономного регионального уровня управления (самоуправления)<sup>3</sup>. Конституционный регионализм предполагает, что разделение страны на регионы закрепляется конституцией децентрализованного государства. В результате чего происходит переход от унитарного устройства к федеративному<sup>4</sup>. Основы федерализма в этом случае определяются конституционными нормами, которые регулируют: 1) способы и

---

<sup>1</sup> *Гончарова И. Б.* Проблема корреляции федерализма и регионализма в России // Вестник ОГУ. Сер. гуманитар. науки. 2003. № 6. С. 60.

<sup>2</sup> *Большаков С. Н.* Региональные проблемы и процесс европейской интеграции // Федерализм. 2006. № 2. С. 48.

<sup>3</sup> *Умнова И. А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 11–14.

<sup>4</sup> *Bradley J., Ewing M.* Constitutional and Administrative Law. London, 2003. P. 153–156.

формы образования и функционирования институтов федеративного государства; 2) отличительные свойства системы разделения ветвей государственной власти; 3) разграничение сфер ответственности по вертикали<sup>1</sup>.

В основе современного процесса регионализации лежат причины, которые уходят в кризис современного государства-нации, начавшийся во второй половине XX в., а государства в этих условиях уже не способны с прежней эффективностью выполнять свои функции и вынуждены передавать значительную часть своих полномочий, с одной стороны, наднациональным организациям (например, Европейскому союзу), а с другой — регионам. Передача полномочий и ресурсов на региональный уровень считается адекватным ответом на стоящие перед современным обществом проблемы, ибо местные власти всегда ближе к конкретным людям<sup>2</sup>.

Начиная с 1970-х гг. регионализм воспринимается и как политико-социальное движение регионов, направленное на расширение их прав в области политики, экономики и культуры. В этом случае воплощением регионализма выступает децентрализация как передача компетенций, прежде всего экономических, с национального уровня на уровень региональный.

Одной из существенных причин интереса к вопросам регионализации явилась необходимость обеспечения условий для эффективного осуществления социально-экономических программ, затрагивающих не только несколько мелких территориальных единиц, но и более крупные территориальные образования. Отмечая, что региональные масштабы имеют большое значение для планирования, многие исследователи считают, что решение подобных задач должно осуществляться в рамках регионов.

После Второй мировой войны в результате интенсивного развития монополистического капитализма во многих капиталистических странах остро встала проблема гармонического развития отдельных регионов. Необходимость устранения и смягчения препятствующих экономическому развитию диспропорций между высокоразвитыми и отсталыми регионами, усиленная требованиями научно-технической революции, потребовала от правящих кругов буржуазного государства соответствующей модернизации административно-территориальных структур. Узость территориальных рамок последних препятствовала проведению в жизнь мероприятий социального и экономического характера, затрагивающих несколько административных единиц. Обращение к регионализму в этих условиях стало вполне оправданно.

В это же время происходит перестановка и пересмотр ранее существовавших принципов и в политической модернизации, воспринимавшейся как вестернизация. Сама модернизация стала рассматриваться как неотделимая часть развития, как его функция, а не как его условие. Происходит признание того факта, что проведение модернизации может происходить и вне западной демократической модели. Особую роль в процессе модернизации стали отводить историческим и национальным особенностям, культурному своеобразию традиционного общества.

Модернизация в сфере политической науки в это время означает внимание к возрастанию значения культурного и политического многообразия и разнообразия (расцвета политических субкультур, мезо- и микрокультур); к диверсификации политических ценностей; к проблемам идентичности в политике в целом и в политическом управлении в частности; к повышению роли личностных черт политики; к социальной

---

<sup>1</sup> Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001. С. 11–33.

<sup>2</sup> Сергунин А. А. Проблемы и возможности регионалистики // Полис. 1994. № 5. С. 149.

политике, идущей снизу; к возрастанию роли низовых демократических структур, самоуправляющихся сетей, горизонтальному взаимодействию как на уровне гражданского общества, так и на низших и средних «этажах» государственного управления и др.<sup>1</sup>

В результате этого накоплен многообразный опыт перехода к демократии, совершенного в Испании, Португалии, Греции; трансформация тоталитарных режимов осуществляется в странах Восточной Европы, России. В качестве основных причин регионализации и модернизации политических систем государств-наций в Европейском союзе можно выделить следующие: 1) регионализация/децентрализация как попытка модернизации политических систем, которая всегда опирается на особые национальные традиции; попытка предоставить регионам более широкое поле для маневра, т. е. самостоятельного роста, внутреннего развития и привлечения внешних ресурсов перед лицом глобализации; 2) как попытка выживания современных государств-наций в силу усложнения социальных, экономических и экологических проблем, требующих иного подхода, нежели традиционный универсальный иерархический подход «сверху вниз»; 3) как отражение культурно-исторических проблем и ответ на требования территориальной автономии, расширения политических прав регионов; 4) как результат углубления интеграционных процессов и их проникновения в компетенции регионов<sup>2</sup>.

Несмотря на изменения, происходившие в странах, вставших на рельсы модернизации, современное государство, какой бы политической системой оно не обладало — авторитарной, тоталитарной или тем более демократической, не может обойтись без разделения властей. И причина здесь проста: правители не могут сосредоточивать свое внимание одновременно на всех проблемах. Нет нужды говорить, насколько остро эта проблема встает в многосоставных государствах. Здесь одной из главных задач организации территориальной власти является делегирование части властных функций одним уровнем власти другому<sup>3</sup>. Нечеткость или неясность в распределении территориальной власти может вызвать кризис государственного управления и устройства: концентрация власти в сегментах за счет центра может привести к разбалансированию политической системы и распаду союза; консолидация власти в центре за счет сегментов может изменить форму государственного устройства — федеративную на унитарную, а главное — вызвать острые межсегментные конфликты.

Исходя из этого, основная цель государственного управления в период развития и модернизации и регионализации второй половины XX в. — максимальная передача полномочий на нижние этажи управления и расширение в целом сферы деятельности внутригосударственных регионов. Регионализация здесь является необходимым условием для функционирования федеративного государства, поскольку делегирование полномочий является основным принципом федеративной концепции. Совершенствование регионализации в условиях федерализма является проявлением политической модернизации. Реализации поставленной цели де-юре можно достичь только в условиях федеративного государства, поскольку в основе данной формы государственного устройства лежит гарантированное разделение полномочий между центральными и региональными органами власти, в противовес унитарному государству, хотя де-факто процесс передачи полномочий происходит и в унитарных государствах. При унитарной

---

<sup>1</sup> Ирхин Ю. В. Социум и политика в постмодернистском зазеркалье: взгляды, подходы, анализ. URL: <http://ecsocman.hse.ru>

<sup>2</sup> Bullmann U. The Politics of the Third Level // The Regional Dimension of the European Union / Ed. by Ch. Jeffery. London, 1997. P. 9–10.

<sup>3</sup> Smiley D. Federal Condition in Canada. Toronto, 1987. P. 4–7.

форме государственного устройства регионализм является необходимым условием существования государства, продиктованным временем. Процесс передачи полномочий является в этой ситуации проявлением политической модернизации.

Степень территориального и функционального распределения центральной власти влияет на последствия ответственности и автономии территориальных и функциональных органов власти и зависит от следующих факторов: 1) смена политической системы (например, авторитарная система меняется на демократическую, соответственно происходит перераспределение территориальной и функциональной власти); 2) институциональные изменения (т. е. изменения, происходящие время от времени внутри самой политической системы, вызванные эволюцией общественных отношений, изменением социальной роли государства и т. д.); 3) личностный фактор<sup>1</sup>.

В этом контексте регионализм представляется как идейное течение и при определенных условиях может обрести выраженную политическую окраску. В этой связи особого внимания заслуживает глубокая регионализация ранее унитарных государств, которые с большой натяжкой могут теперь считаться таковыми. Набирающий вес современный регионализм приобретает ортодоксальную окраску для всего государства. В этом случае последнее прогрессирует, а регионализм мутирует, «перекрашивается» в федерализм. Поэтому федерализм часто представляют в облике конституированного регионализма (Бельгия, Индия, возможно, Канада)<sup>2</sup>, а конституционный регионализм — в формате вполне состоявшегося федеративного режима де-юре унитарных государств (Италия, Испания, вероятно, Великобритания) — регионалистское государство.

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

В отличие от федеративного устройства итальянские регионы не имеют прямого представительства в национальном парламенте. К середине 70-х гг. по всем регионам Италии избиратели и местная элита выступали активными сторонниками региональных реформ. С 80-х гг. отмечен поток инициатив со стороны северных и центральных регионов касательно изменения их роли в национальном политическом процессе. Первое важное предложение «регионального фронта» было озвучено в 1991 г. в декларации «К новому статусу региона». Предложение включало: требование расширения полномочий регионов, прямое участие региональных представителей в законодательном политическом процессе на национальном уровне через палату регионов или парламентский комитет, наконец, расширение финансовой самостоятельности регионов<sup>3</sup>. Предложение вызвало конфликт между центром и регионами.

Тем не менее регионализация итальянской политики и общественной жизни, на наш взгляд, состоялась. В регионах очевидна тенденция к идеологической деполаризации и

---

<sup>1</sup> *Duchacek I. D. Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics. New York, 1970. P. 5.*

<sup>2</sup> *Hogg P. The Constitutional Law of Canada. Agincourt, 2004. P. 72–74.*

<sup>3</sup> *Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. М., 1996. С. 37–38.*

усилению лоббирования экономических и политических интересов на уровне центра. Однако имеются крупные проблемы, связанные с управленческой некомпетентностью региональных администраций<sup>1</sup>. Более того, Италия не превратилась в федерацию, поскольку политический и конституционный статус ее регионов несравним со статусом, например, федерированных германских земель. Однако региональные институты относительно глубоко укоренились в Италии.

В этой связи ближе всего к раскрытию сущности регионализма через призму политической модернизации концепция Стейна Роккана, которую можно было бы определить как традиционный регионализм. Роккан видит истоки и причины регионализации и кризиса государства в самой истории возникновения и становления государства-нации<sup>2</sup>. Из исторического анализа норвежский политолог выводит условия развития и причины возникновения региональных вызовов государству, которые он рассматривает через исторически меняющиеся типы отношений центра и периферии.

В течение большей части XX в. идея государства-нации была широко признанной нормой территориальной организации. Роккан отмечает: «Организации и деятели, которые требовали отделить региональную группу от «национального» населения и стремились к некоторым территориальным изменениям и политической автономии, в течение долгого времени осуждались как заблудшие преступники-террористы или же высмеивались как эксцентричные и вызывающие раздражение анахронизмы»<sup>3</sup>.

По мнению Роккана, в индустриальных странах Запада в 60–70-х гг. начал формироваться явный «регионально-этнический» протест против центрального правительства. Региональные движения возникли в Норвегии, Бельгии, Испании, Великобритании, эта тенденция коснулась даже таких стран, как Франция и Швейцария. Появление этого феномена заставило политические науки пересмотреть некоторые свои теории, так как они вызывали сомнения в обоснованности преобладавших учений социальной мобилизации, экономического развития, политической интеграции.

В. А. Колосов, так же как и С. Роккан, считает, что стимулом децентрализации в современном мире является полиэтническая региональная структура государства. Ведущая роль этого стимула тем более велика, если учесть, что модель национально-государственного строительства остается доминирующей в мире<sup>4</sup>. Там, где по каким-то причинам не получается создать независимое национальное государство, начинается процесс вычленения внутригосударственных национально-территориальных образований, ищущих свою автономию.

Во многих федеративных государствах этнический (этноконфессиональный) фактор регионализации является основным. Этого не избежала и Европа, где полное смешение региональных и этнических оснований государственного строительства произошло как в «спокойной» Бельгии<sup>5</sup>, так и в послевоенной Боснии и Герцеговине.

---

<sup>1</sup> Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. С. 71.

<sup>2</sup> Rokkan S., Urwin D. W. Introduction: Centres and Peripheries in Western Europe // The Politics of territorial Identity. Studies in European Regionalism / Ed. by S. Rokkan, D. W. Urwin. London, 1982. P. 1.

<sup>3</sup> Ларсен Ст. У. Моделирование Европы в логике Роккана // Полис. 1995. № 1. С. 39–57.

<sup>4</sup> Колосов В. А. «Примордиализм» и современное национально-государственное строительство // Полис. 1998. № 3. С. 95–114.

<sup>5</sup> Савицкий П. И. Становление Бельгийской федерации // Известия вузов. Правоведение. 1995. № 4/5. С. 56–66.

Наличие «инородных» ареалов зачастую становится стимулом для регионализации всего государства. Другими словами, государство отказывается предоставлять особый статус только своим этническим перифериям и вместо этого идет по пути децентрализации всей территории. Таким образом, амбиции этнических периферий растворяются в общей массе региональных интересов. Например, стимулом федерализации Судана была необходимость решения «частной», но критически важной для государства проблемы сепаратизма на юге страны, не относящемся к арабо-мусульманскому миру. Полная регионализация Испании позволила частично решить проблемы наиболее активных иноэтнических ареалов – Страны Басков, Каталонии, Галисии<sup>1</sup>. Процесс децентрализации Шри Ланки имеет главной целью решение тамильской проблемы на северо-востоке страны.

С. Роккан выделяет три основных подхода к изучению проблемы региональных и национальных меньшинств, сложившихся в политической науке<sup>2</sup>: 1) внутригосударственная версия теории международной экономической зависимости и маргинальности (внутренней колонизации), где задача сохранения этнического своеобразия возлагается на культурное разделение труда; 2) подход, ориентированный на поддержание этнических различий через признание существующих границ, поскольку они закрепляют и различие в поведении, закрепленное территориальной демаркацией; 3) и более широкий подход, который уделяет больше внимания дихотомии между центром и периферией, пытаясь поместить этническое разнообразие в общие рамки геополитического положения, экономической мощи и степени участия в принятии решения.

Большинство государств Западной Европы многонациональны, и это служит основанием для политического самовыражения национальных меньшинств. Причины и истоки проблемы регионального/этнического протеста лежат в трех параллельных процессах изменений, которые оказали влияние на Европу. К таким процессам Роккан относит<sup>3</sup>: во-первых, непрерывную интернационализацию территориальных экономик и постоянное размывание межгосударственных границ путем возрастающей диффузии сообщений, идеологий и стилей организации; во-вторых, увеличение спроса на ресурсы и кадры для государственного аппарата каждой страны, что потребовало расширения сферы социальных и образовательных услуг и увеличило поддержку менее продуктивных секторов экономики и регионов, и это, в свою очередь, повысило стоимость потребностей инфраструктуры; в-третьих, значительное увеличение выступлений периферии, регионов и местностей против национальных центров, появление требований меньшинств по поводу культурной автономии, создания отдельных органов территориального управления и участия в принятии решений. Простейшей моделью, связующей эти три процесса изменений, может служить следующая схема: возросшая интернационализация региональных ресурсов — уменьшение подконтрольных центру экономик — возросший региональный протест.

Этнический фактор остается настолько актуальным, что в последнее время в ряде стран территориально-государственное строительство получило два параллельных измерения – этническое и региональное. Это значит, что политическая система формируется с учетом региональной и этнической структуры одновременно, и «вторым» субъектом государственного строительства становится экстерриториальная

---

<sup>1</sup> Эспадалер Э. Ф. Автономия Каталонии // Международный опыт разрешения этнических конфликтов. М., 1997. С. 276–290.

<sup>2</sup> Ларсен Ст. У. Моделирование Европы в логике Роккана. С. 39–57.

<sup>3</sup> Rokkan S., Urwin D. W. Introduction: Centres and Peripheries in Western Europe. P. 1.

национально-культурная автономия. Наиболее ярким и пока необычным примером здесь является Бельгия, где одновременно и параллельно существуют два типа субъектов федерации — регионы и этнолингвистические сообщества, каждый из которых имеет свою компетенцию и свое самоуправление<sup>1</sup>. Примерно по тому же пути идет Босния и Герцеговина, где этноконфессиональная структура населения все-таки является первичным фактором государственного строительства (с квотированием всех возможных должностей), а региональная структура государства выглядит несколько вторичной.

Общим вектором политики европейских государств остается тенденция к расширению демократических начал, децентрализации властных и управленческих структур и предоставления дополнительных прав регионам, имеющим национальную специфику.

Исследователь С. В. Бирюков считает, что регионализация и децентрализация национальных государств Европейского союза были обусловлены комплексом причин. Первая причина заключалась в попытке предоставить регионам более широкое поле для самостоятельного роста, внутреннего развития, привлечения внешних ресурсов в противовес угрозе глобализации. Вторая причина — рост требований территориальной автономии, расширения политических прав регионов. Третья — углубление интеграционных процессов и их проникновение в компетенции регионов<sup>2</sup>.

Ярким примером подобных преобразований является Бельгия, где следовавших друг за другом реформ государственной системы, начиная с 70-х гг., Бельгия стала федеративным государством с тремя сообществами (фламандским, франкоязычным, немецкоязычным) и тремя областями-регионами (Фламандской, Валлонской и Брюссельской). Проведение различных институциональных реформ — в 1980, 1983, 1988, 1989, 1993 и 2001 гг. — привело к тому, что была создана настоящая федеративная структура, в рамках которой сосуществуют три сообщества и три региона, компетенция которых постоянно расширяется<sup>3</sup>.

Процесс децентрализации играет в настоящее время определяющую роль в европейских странах, где эволюционным путем меняется само отношение к государственному строительству. Объединение европейских государств в мощный наднациональный союз сопровождается размыванием границ между государствами. Начинает проявляться известная политико-географическая закономерность, когда процесс объединения государств сопровождается фрагментацией их собственных территорий, новым развитием идентичности в регионах, составляющих эти государства. «Средний» уровень отдельных государств размывается, и на первый план выходят, с одной стороны, наднациональное образование в виде Евросоюза, с другой стороны, его «атомы» — регионы<sup>4</sup>. Именно они превращаются в основные ячейки политического пространства, формируя особый тип государственно-политического устройства.

Основной федеративной идеей политической модернизации является расширение полномочий федеративных единиц (регионов и сообществ), что ведет к проявлению процесса регионализации, т. е. все большее включение федеративных единиц во

---

<sup>1</sup> Павличук Е. И. Федеральная реформа Бельгии // Полис. 1995. № 5. С. 130–135.

<sup>2</sup> Бирюков С. В. Бельгийский кризис и «Европа регионов» // Свободная мысль. 2009. № 8. С. 74.

<sup>3</sup> Легасс Н. Бельгийский опыт: пример федерализма путем разъединения. Практический анализ институциональной эволюции бельгийского государства // Казанский федералист. 2004. № 1(9). URL: [http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n9/9/#\\_ftn5](http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n9/9/#_ftn5)

<sup>4</sup> Фуррер Х. П. Совет Европы и принципы федерализма // Вестник Московской школы политических исследований. 1996. № 6. С. 47–69.

внутриполитический (внутренняя регионализация) и внешнеполитический (внешняя регионализация) процессы, с учетом того, что в последнем предусматривается наличие полномочий федеративными единицами в международной сфере.

О возросшей самостоятельности регионов говорит, например, тенденция учреждения своих представительств непосредственно в Брюсселе, что дает возможность выхода сразу на наднациональный уровень, минуя государственный<sup>1</sup>. С одной стороны, имеются прецеденты юридического закрепления свободы действий микрорегионов в отношениях с их заграничными партнерами. С другой стороны, организационно-управленческие подходы, кристаллизующиеся на уровне крупных корпораций, как бы воспроизводятся на уровне мирового хозяйства. При этом мирохозяйственные центры перестают четко ассоциироваться с передовыми странами, теряют прежние территориально-страновые очертания и предстают главным образом как тесное международное сплетение деловых кварталов крупных городов, где сосредоточена деятельность ведущих транснациональных корпораций, финансовых центров и политических столиц ведущих держав<sup>2</sup>.

В Бельгии регионализм стал следствием конституирования этой страны в 1993 г. как федерации. Таким образом, регионализм можно трактовать как основу для федеративных отношений, а федерализм — как политико-правовое оформление регионализма. Федерализма без регионализма быть не может, но регионализм может существовать как самодостаточное явление и без федеративных отношений<sup>3</sup>.

И как результат произошедших изменений, в индустриальных странах Запада в 60–70-х гг. начал формироваться явный «регионально-этнический» протест против центрального правительства. Региональные движения возникли в Норвегии, Бельгии, Испании, Великобритании, эта тенденция коснулась даже таких стран, как Франция и Швейцария. В итоге подобных изменений особое место и значение приобрел процесс регионализации в государствах-нациях.

По этой причине в современных обществах регионализацию можно рассматривать как результат процесса кризиса национального государства, что выражается в диффузии власти<sup>4</sup>. Общими же причинами регионализации являются стремление сделать власть более эффективной, а также переложить на региональные органы часть ответственности за принимаемые решения, удовлетворить стремление тех или иных слоев общества к самоуправлению.

Политическая власть в регионе является важнейшим элементом региональной системы политического управления. Она выступает в качестве проводника воли населения как самоорганизующегося территориального сообщества, т. е. артикулирует и представляет его интересы, давая тем самым ему возможность выступать в качестве субъекта политики<sup>5</sup>. В свою очередь, определение специфики региональной системы

---

<sup>1</sup> Ван Дейк Р. Федерализм, регионализм и права меньшинств в Бельгии. URL: <http://www.poli.vub.ac.be/publi/etni-3/ruthvandyck.htm>

<sup>2</sup> Коплонтан В. Эволюция западных концепций глобализации (статья вторая) // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 2. С. 37.

<sup>3</sup> Макарычев А. С. Влияние зарубежных концепций на развитие российского регионализма: возможности и пределы заимствования // Сравнительный регионализм: Россия — СНГ — Запад. Н. Новгород, 1997. С. 97–129.

<sup>4</sup> Смищенко Р. С. Регионализм и модели регионализации в сравнительной перспективе // Известия Алтайского гос. ун-та. Сер. Политология. 2011. № 2/4(72). С. 278.

<sup>5</sup> Барзилов С. И. Политическая структура современной российской провинции / ред. С. И. Барзилов, А. Г. Чернышов. М., 1997. С. 12.



политического управления невозможно без четкого определения содержания понятия «регион». При этом сложность ее изучения также объективно связана с существованием широкого спектра представлений об иерархии устройства общества, построенного в соответствии с принципами регионализма, со спецификой положения региона в конкретной социально-политической и исторической ситуации.

Регионализация стала пониматься не только как процесс освоения региональными властями свойства субъекта политики на территориальном и федеральном уровне, но и как процесс осознания все большей частью населения своей принадлежности к общностям, значительно меньшим, чем государство. Смещению политических ориентаций населения в сторону региональных органов способствовал и процесс регионализации общественного сознания в результате разобщения экономического, социального, политического и экологического потенциала страны.

Различные цели политики регионов, а также различные причины и способы регионализации дают возможность выделять ее различные типы, часть из которых характерна для федерализма, прежде всего это административная и федеративная регионализация<sup>1</sup>. Под административной регионализацией понимается такая организация правления, которая предусматривает: 1) подчинение локальной и субнациональной власти высшим инстанциям; 2) наделение правовой автономией; 3) политический и правовой контроль со стороны высших инстанций; 4) наделение функциями, нацеленными на содействие регионального экономического развития и на поддержание мобилизации местных территориальных органов.

Под федеративным регионализмом понимается политическая идеология и стратегия элит, нацеленные на перераспределение властных компетенций между «центром» и «периферией»<sup>2</sup>. Другими словами, это регионализация, осуществляемая через федерированные органы власти. Федеративное государство претерпевает регионализацию прежде всего потому, что оно представляет собой объединение государственных образований, наделенных территориально-региональными и/или этническими «линиями разделения»<sup>3</sup>. Федерализм как таковой не обязательно должен быть выражением регионализации, но его институты испытывают ее безусловное и значительное влияние.

Как правило, регионализация имеет место в гетерогенных сообществах, и этот процесс характерен как для федеративных государств, так и для унитарных. Федерализм в этом случае является платформой для реализации идей регионализма, поскольку в той или иной степени регионализация побуждает федеральные органы власти передавать соответствующие компетенции территориальным образованиям и признавать их в качестве регионов. Регионализация — это инструмент федерализма в реализации своих принципов, именно она дает шанс для государства, стремящегося сохранить свою целостность, обеспечив условия для многообразия. Но в то же время регионализация — это и риск, связанный с автономизацией, а в отдельных случаях и этнизацией территорий и повышением региональных требований по отношению к центру.

По причине того, что в последние десятилетия возникают новые формы региональных политических отношений и институтов, конструирование и осмысление которых происходит с помощью метафоры «проектного подхода», происходит

---

<sup>1</sup> Гонтарева И. Б. Проблема корреляции федерализма и регионализма в России. С. 60.

<sup>2</sup> Бусыгина И. М. Политическая регионалистика. М., 2006. С. 10–11.

<sup>3</sup> Гонтарева И. Б. Проблема корреляции федерализма и регионализма в России. С. 60.

«регионостроительство»<sup>1</sup>, «горизонтальные формы взаимодействия между партнерами», «гибкости», «сетевой концепции», «децентрализации»<sup>2</sup>. Основу успешной регионализации составляет основа институционального воплощения политического принципа федерализма. В процессе этого возникает так называемый «новый регионализм», олицетворяют который такие типы регионов, где национальные государства уже не являются главными и единственными акторами, определяющими условия сотрудничества и интеграции. «Традиционный» регионализм был ориентирован на решение четко очерченных функциональных задач в сферах экономики или безопасности в государствах не только федеративного, но и унитарного устройства. Именно поэтому «новый» регионализм более многомерен: он включает в себя как экономический и политический, так и социальный и культурный аспекты<sup>3</sup>.

Вследствие такого подхода в определении сущности регионализма, он приобрел массовый характер среди стран, которые по государственному устройству определяются не только как федеративные, но и унитарные. Ярким примером последних является Испания, которую не обошел процесс модернизации и регионализации, а посредством регионализации государство пыталось решить национально-территориальный вопрос. В основе испанской регионализации лежат механизмы гармонизации отношений по вертикали, учитывая особенности регионов.

Определенной тенденцией к регионализации отмечается период существования Второй Республики (1931–1939 гг.), в соответствии с Конституцией 1931 г. которой Испания определялась как «интегральное государство» с учреждением политической и административной автономии Каталонии и Басконии<sup>4</sup>. В то же время национально-региональные проблемы в силу перегруженности правительства социально-экономическими задачами рассматривались как второстепенные<sup>5</sup>.

Для правильного восприятия проблематики регионального автономизма необходимо учитывать параллелизм и органическую связь двух разных исторических тенденций в национально-территориальном развитии Испании: централизующей (унитаристской) и децентрализирующей (автономистской), обусловленной наличием целого ряда этнолингвистических общностей<sup>6</sup>. Иными словами, история Испании представляет в данном отношении историю колебаний, подвижек между централизмом и регионализмом<sup>7</sup>.

После смерти генерала Франко начался поиск принципиально новых форм структуризации взаимоотношений между центром и перифериями. Политическая элита этнических регионов (каталонцы, баски, галисийцы) выдвигала требования о предоставлении

---

<sup>1</sup> Neumann I. B. A Region Building Approach to Northern Europe // Review of International Studies. 1994. № 20.

<sup>2</sup> Макарычев А. С. «Мягкий» и «жесткий» регионализм: калининградские контуры // Космополис. 2002/2003. № 2. URL: <http://www.rami.ru/cosmopolis/archives/2/makarychev.html>

<sup>3</sup> Hettne B. Globalization and the new regionalism: the second great transformation // Globalism and the New Regionalism / Ed. by B. Hettne, A. Inotai, O. Sunkel. Basingstoke, 1999. P. 6–7.

<sup>4</sup> Эснадалер Э. Ф. Автономия Каталонии. С. 276–290.

<sup>5</sup> Данилевич И. В. Автономизация Испании // Полис. 1995. № 5. С. 121–129.

<sup>6</sup> Волкова Г. И., Тадевосян Э. В. Государство автономий и политика регионального автономизма в современной Испании // Право и политика. 2001. № 1. С. 33–44.

<sup>7</sup> Бусыгина И. Практика территориально-политического строительства в Испании и России: попытка сравнительного анализа. URL: [www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n7/4/](http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n7/4/)

им широкого самоуправления<sup>1</sup>. На этом фоне межэтнической напряженности особенно важным было достижение согласия между различными политическими силами в отношении будущего политико-территориального устройства государства, основанного на демократии и децентрализации. Данные устремления воплотились в принятой в ходе всенародного референдума в декабре 1978 г. новой Конституции Испании. Именно нахождение взаимопонимания между основными политическими силами, достигнутый консенсус некоторые исследователи склонны считать причиной возникшего импульса, благотворно сказавшегося на специфическом развитии Испании<sup>2</sup>. Конституция 1978 г. обеспечила создание 52 провинций, объединенных в 17 автономных сообществ, каждое из которых имеет свой парламент и правительство плюс два автономных города<sup>3</sup>. В каждой из существующих 17 автономных общностей принимаются местные законы, создаются местные органы управления, деятельность которых контролируется правительством, Конституционным судом, Счетной палатой. Но в целом государство остается унитарным, его основу составляет единый суверенитет. Конституция запрещает создание федерации автономных сообществ, т. е. о федерализме де-юре говорить не приходится, не приходится говорить и о горизонтальных взаимоотношениях между автономными сообществами. При этом уровень самоуправления в автономных сообществах велик<sup>4</sup>.

При создании новой Конституции ее разработчики не сомневались только в одном, что новой формой территориальной организации государства не должна быть классическая федерация, о чем недвусмысленно свидетельствует ч. 1 ст. 145 Конституции 1978 г.<sup>5</sup> Дело в том, что «Испания с ее сравнительно низким тогда уровнем развития экономики и политической культуры, с серьезными диспропорциями в развитии регионов, как посчитали политики, не доросла до федеративного устройства... К тому же в ситуации недостаточной политической стабильности такое устройство было бы чревато неспособностью противостоять вспышкам сепаратизма»<sup>6</sup>.

Все вышеперечисленное свидетельствует о постепенном расширении федеративных тенденций в Испании — формально унитарном государстве. Современные эксперты в области конституционного права нередко определяют Испанию как «федерацию де-факто»<sup>7</sup>, хотя в Конституции 1978 г. термин «федерация» отсутствует. Характерно, что по причинам противоположного свойства против употребления этого термина выступали националистические партии Каталонии и Страны Басков. По мнению их лидеров, федеративное устройство уравнило бы их особый статус «исторических регионов» со статусом провинций, не обладающих особой культурно-исторической

---

<sup>1</sup> *Вернье Ж.* Испания как составное государство. URL: [www.kazanfed.ru/publications/kazan-federalist/n7/6/](http://www.kazanfed.ru/publications/kazan-federalist/n7/6/)

<sup>2</sup> *Бусыгина И.* Практика территориально-политического строительства в Испании и России: попытка сравнительного анализа.

<sup>3</sup> *Пинель Х.* Разграничение полномочий: испанский опыт и российские проблемы // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 3. С. 138–154.

<sup>4</sup> *Жария-и-Манзано Ж.* Распределение полномочий в автономном государстве как динамическая стратегия интеграции различных самобытных общностей. URL: [www.espana.com.ru/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=236](http://www.espana.com.ru/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=236)

<sup>5</sup> Конституция Испании от 27 декабря 1978 г. URL: [www.constitution.garant.ru](http://www.constitution.garant.ru)

<sup>6</sup> *Данилевич И. В.* Автономизация Испании. С. 121–129.

<sup>7</sup> *Подколзин А. В.* О политико-правовом пространстве федерализма // Вестник Московского гос. ун-та. Сер. 12, Политические науки. 1997. № 2. С. 15.

идентичностью. Центр же отвергал идею федерализма, как представляющую опасность для целостности государства. В Конституции 1978 г. в этой связи специально записано: «Ни в коем случае нельзя принимать форму федерации для автономных общностей»<sup>1</sup>.

Все вышеуказанные факторы отразились на выборе особой формы территориальной децентрализации государственной власти, предусматривающей дифференцированный подход ко всем территориям с учетом их уникальности. Основным закон Испании не устанавливает структуру страны, не регламентирует формы реализации национального самоуправления в рамках единой государственности, он лишь предусматривает возможность создания децентрализованного государства, в рамках которого могут образовываться автономные сообщества<sup>2</sup>. Названную особенность конституционной системы Испании в научной литературе характеризуют через принцип «ранжирования», отражающего стремление законодательства соответствовать «различному положению и различным целям испанских национальностей и регионов»<sup>3</sup>.

В испанском регионализме предусматривалось, что Страна Басков и Каталония, а также любая другая региональная общность, которая того пожелает (в конечном итоге ими оказались также Галисия и Андалусия), могут вести переговоры с Мадридом относительно устройства своих управленческих механизмов и объема передаваемой региональным правительствам власти. Большинство других регионов страны предпочло удовольствоваться тем базовым разделением власти, которое устанавливалось конституцией и введенными в соответствии с ней законами. Во всех случаях, однако, каждая входящая в состав страны территориальная единица получила собственное региональное правительство, обладающее переданным ему и гарантированным конституцией объемом реальных властных полномочий. В этом и проявляется демократическая система с ее принципами разделения властей, соблюдения прав человека, политического участия, выборности власти, которая предстает как федеративная. И каковы бы ни были статьи конституции, устанавливающие форму государственного устройства, на практике федерализм не совместим ни с авторитарными, ни тем более с тоталитарными режимами, стремящимися к централизации власти и подавлению оппозиции<sup>4</sup>.

В территориальном устройстве современной Испании присутствуют признаки, характерные для федеративного государства<sup>5</sup>: единство в многообразии, культурно-этнический плюрализм, разграничение предметов ведения и полномочий между разными уровнями управления (сочетание централизма с децентрализацией управления), сочетание симметрии и асимметрии.

Мировая практика выработала огромное множество страновых особенностей федеративной организации государства. Именно поэтому ключевым отличием федерализма от унитаризма следует признать то, что можно было бы назвать именно дуализмом, или вертикальным разделением властей, т. е. наличием на одной и той же территории

---

<sup>1</sup> Подколзин А. В. О политико-правовом пространстве федерализма. С. 15.

<sup>2</sup> Пинель Х. Разграничение полномочий: испанский опыт и российские проблемы. С. 138–154.

<sup>3</sup> Эспадалер Э. Ф. Автономия Каталонии. С. 276–290.

<sup>4</sup> Релинг Й. Федерализм и демократия. Конституционный порядок в ФРГ // Практика федерализма. М., 1999. С. 172.

<sup>5</sup> Жария-и-Манзано Ж. Распределение полномочий в автономном государстве как динамическая стратегия интеграции различных самобытных общностей.

как минимум двух уровней, двух центров государственной<sup>1</sup> власти с собственной, как правило, не пересекающейся компетенцией. И как следствие, наличие двух политик, когда «возникают два типа, два уровня политики: один — центральная политика, а другой — региональная политика»<sup>2</sup>.

В связи с развитием теории федерализма, процесса регионализации и политической модернизации, начиная со второй половины XX в., появилась концепция современного европейского федерализма, явившаяся результатом серии катастроф XX в., кризиса национальных государств и прихода к власти диктаторских режимов.

По мнению А. Спинелли, это означало, что федерализм — на его новом витке — это «идеология и теория войны и мира», поэтому эпоха мировых войн стала началом мировой (европейской) федерации (союза): «как только будут созданы федеративные институты, государства потеряют возможность развязывать войны»<sup>3</sup>. Основатель Европейского федералистского движения Жан Моннэ, соратником и другом которого был А. Спинелли, совместно с ним разработал принципы европейской унификации, основанные на постепенном разделении властей по вертикали (между национальным и европейским уровнем), и это предложение было в свое время поддержано Ф. Миттераном и А. де Гаспери<sup>4</sup>.

Федерализм как метод, как форма государственного управления увязывается, таким образом, с принципом разделения властей. Классическое разделение властей — на исполнительную, законодательную и судебную ветви — есть разделение горизонтальное, которое делит единую публичную власть по сферам приложения. Федерализм же дополняет эту модель вертикальным разделением властей, т. е. по уровням, центрам приложения власти: по территориальным, этнонациональным и другим основаниям. В этом, вероятно, и заключается суть федерализма, его фундаментальный признак, отличие от иных государственных форм.

Когда говорят о других признаках федерации, то чаще всего имеют в виду факультативные категории либо особенности той или иной федеративной модели, но никак не общие черты данной формы территориальной организации власти. Иными словами, «чтобы сказать — федеративное государство или нет, достаточно уточнить факт наличия в нем одной или двух систем государственной власти. И все. Остальное надуманно»<sup>5</sup>.

Что же касается самого наполнения отношений между властями федерального и регионального уровней и проведения оптимального разграничения властных полномочий — непосредственной сущности национального федерализма, то это есть предмет эволюции конкретного государства, его политической системы — это есть предмет его самообучения.

Здесь возможны любого рода вариации как прецедентных методов из опыта других федераций, так и новых форм взаимодействия, возникших в данной конкретной стране. В конечном счете любая государственная форма (и федерализм в том числе) — это не

---

<sup>1</sup> Именно государственной, поскольку местное самоуправление, действующее во многих странах, также является самостоятельным уровнем публичной власти, но, будучи отделенным от государства, властью государственной соответственно не является.

<sup>2</sup> Гибсон Э. Авторитарное и демократическое правление в федеративных странах Западного полушария // Русские чтения. Вып. 2. М., 2006. С. 21.

<sup>3</sup> Altiero Spinelli and Federalism in Europe and in the World (ed by Lucio Levi). Milano, 1990. P. 9.

<sup>4</sup> Monnet J. Memoires. Paris, 1976. P. 44.

<sup>5</sup> Иванов В. Путин и регионы. Централизация России. М., 2006. С. 17.

набор догматов, в которых необходимо свести воедино букву и дух тех или иных принципов, а это широкое пространство возможного функционирования политической системы, ограниченное принципиальными институтами организации власти, — в данном случае ее территориальной проекции.

Федерализм, таким образом, представляет собой политико-юридическую форму регионализма, это некий компромисс между центробежными и центростремительными тенденциями, которые неизбежно присутствуют в обществе. Как и любой компромисс, он не должен иметь раз и навсегда заданной, окончательной формы. Регионализация и федерализация принимают конкретные очертания, свойственные данному обществу. Четкие и универсальные модели здесь трудно определить. К примеру, и в федеративных США, и в формально унитарных Нидерландах или Швеции существуют относительно широкие полномочия местных органов (на уровне городов и муниципалитетов). В то же время практика свидетельствует, что ни в одной из демократических стран (Великобритания, Дания, Швеция, Италия, Франция, Канада, ФРГ) не было реального движения в сторону урезания или сокращения прав провинций или субъектов федерации. Наоборот, отмечается постепенное их расширение<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Eldersveld S., Stromberg L., Derben W.* Local Elites in Western Democracies. A Comparative Analysis of Urban Political Leadership in the United States, Sweden, and the Netherlands. Westview Press, 1995.