

## **От Европы государств к Европе регионов?**

В современном мире с неожиданной остротой вновь встает вопрос о сущности и границах государственного суверенитета. Не случайно в научных кругах так широко отмечалось 350-летие Вестфальского мира, положившего начало процессу секуляризации суверенитета. Напомним, что в условиях европейского средневекового универсализма верховный суверенитет был сосредоточен в руках римского папы. Дробление суверенитета и становление государства-нации стало характерной чертой нового и новейшего времени.

В Европе этот процесс развивался особенно бурно в условиях Версальской системы, порожденной первой мировой войной. Следствием этого стало крушение четырех империй: Германской, Австро-Венгерской, Оттоманской и Российской. Вторая мировая война и последовавшее противостояние блоков в известной мере “заморозили” ситуацию. Однако распад биполярной системы вызвал существенные изменения в параметрах общеевропейского развития. Проблема суверенитета стала предметом обсуждения не только на государственном, но и на уровне региональных образований.

Процесс регионализации приобрел новые импульсы. Речь идет о повышении роли регионов в архитектуре европейского континента, развитии европейской интеграции и общеевропейском сотрудничестве, которое в прежние десятилетия тормозилось жестким противостоянием двух систем. Взаимозависимость современного мира обусловила высокую степень общности этого процесса как для Западной, Центральной и Восточной Европы, так и для России.

В то же время каждый отдельный европейский регион по своему реагирует на вызов времени. Это порождается национальными, культурными, историческими, геополитическими, правовыми, социальными и экономическими особенностями региона. В связи с этим особенно существенным представляется как сравнительный анализ происходящих на континенте изменений, так и взаимное изучение опыта региональной политики. Таким образом, знание проблематики, с которой в данном контексте сталкиваются европейские демократические государства, обретает практическое значение.

Европа регионов – понятие, возникшее вследствие кризиса государства-нации<sup>1</sup>, глобализации экономики, развития интеграционных процессов, а вместе с тем и

пробуждения активности на местах и обострения “локальной этничности”, нивелированной под воздействием научно-технической революции.

Субъектами всех этих процессов стали как субнациональные регионы, узаконенные административно-территориальным делением многих стран (департаменты во Франции, федеральные земли в Германии, области в Италии, графства в Великобритании, фюльке в Норвегии, кантоны в Швейцарии и пр.), так и регионы, образующиеся в результате “трансграничного” сотрудничества,

На этом фоне возникает новая реальность, в условиях которой параметры компетенции национальных правительств претерпевают существенные изменения, а регионы все настоятельнее требуют большего самоуправления и самостоятельного выхода на международную арену. Особенно наглядно это выражается в области информации, новых технологий, ноу-хау, научных исследований.

В то же время, становится все более очевидной неоднозначность происходящих на европейском континенте процессов регионализации.

В результате большей “прозрачности” границ правительства сталкиваются с выходящей из-под их контроля мобильностью капитала, трудовых ресурсов, товаров, культурных ценностей. Не только на государственном уровне, но и на уровне интеграционных объединений становится все сложнее регулировать влияние транснациональных корпораций, чье могущество нередко превосходит возможности правительств стран, на территории которых разворачивается их деятельность. Другие международные экономические, торговые и финансовые организации, действующие в системе мирового и европейского рынков, устремляются к слому протекционистских барьеров и непосредственному, иногда бесконтрольному, взаимодействию с потребителем. Постоянной головной болью становится проблема организованной преступности, наркоторговля, терроризм.

В 90-х годах в условиях заметного ухудшения положения дел в экономике и роста безработицы, превысившей в среднем в европейских странах 11 процентов<sup>II</sup>, многие европейцы приходят к выводу, что современное государство, страдающее хроническим бюджетным дефицитом, не в состоянии справиться со сложившейся ситуацией традиционными методами.

На этом фоне достаточно четко обозначились еще два фактора повышения роли региональных образований.

С одной стороны, возросло осознание того, что “органы местного самоуправления составляют одну из основ демократического строя, обеспечивая право граждан на участие в управлении государственными делами, что в свою очередь представляют собой

значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти”<sup>III</sup>.

С другой стороны, создавшееся кризисное положение породило определенные центробежные тенденции и надежду на то, что на уровне регионов, то есть органов власти, максимально приближенных к гражданам, станет возможным найти оптимальное решение по выходу из кризиса. Таким образом, объективно возникло пространство, в пределах которого “субнациональные” и “трансграничные” регионы приобрели больший вес и значение.

На протяжении последних десятилетий европейцами был накоплен определенный опыт региональной политики. Еще в 1969 году о региональной политике заговорили в общеевропейском плане в связи с появлением документа Комиссии ЕС “Региональная политика Сообщества”. В нем содержалось предложение “приступить к организации деятельности Сообщества по вопросам регионального развития”. Суть предложения в основном заключалась в проведении мероприятий, направленных на максимальное развитие индустриальных регионов, укрепление связей между ними и отсталыми в промышленном отношении районами, а также на создание полюсов развития в преимущественно сельскохозяйственных зонах.

В намерение Комиссии входило путем “региональной политики” и при помощи фонда регионального развития Сообщества привести к “выравниванию” регионов. Особую остроту данный вопрос приобрел в связи с расширением ЕС сначала за счет вступления в него Испании, Португалии и Греции, а затем и других стран, отдельные регионы которых нуждались в солидных вливаниях. Надо отметить, что в статье расходов Сообщества фонд регионального развития занимал второе место после финансирования аграрной политики.

Примерно с середины 80-х годов европейская региональная политика приобрела новый импульс. Совет Европы в 1985 году принял “Европейскую хартию о местном самоуправлении”, а в 1989 году “Европейскую (Мадридскую) рамочную конвенцию о трансграничном сотрудничестве территориальных образований и их властных органов”.

В рамках ЕС в 1984 году первая совместная конференция Сообщества по теме “парламент – регионы” разработала рекомендации по созданию автономных региональных органов и по установлению прямых контактов между ними и европейскими институтами. В 1988 и 1991 годах Европейский парламент принял “Хартию Сообщества по проблемам регионализации” и “Хартию регионов Сообщества”. В них он призвал государства-члены, отличающиеся централизованной структурой, начать или продолжить процесс регионализации.

В документах ЕС отмечается, что “регион – это оперативный орган и институциональная ткань Сообщества”. В связи с этим в декабре 1991 года в Маастрихте в рамках ЕС был создан Комитет регионов — “консультативный орган, состоящий из представителей региональных и местных автономий”, призванный обеспечить проведение региональной политики и координирование деятельности регионов на общеевропейском уровне. Германия, Франция, Италия и Великобритания направили в него по 24 представителя, остальные страны по 12 представителей<sup>1</sup>. Комитет регионов обладает также правом политической инициативы. Нельзя исключить, что в ходе дальнейшей разработки законодательных основ деятельности Комитета, он станет, наряду с триадой – Совет, Комиссия и Парламент, одним из основных институтов Европейского Союза.

Однако сложность региональной политики состоит в том, что европейские регионы значительно отличаются друг от друга. Территориально-административные единицы Бельгии и Германии, Италии и Испании имеют богатый опыт областного самоуправления. В то же время во Франции, Голландии, Дании законодательство значительно ограничивает полномочия местных властей, в еще большей степени это касается Греции, Португалии и Великобритании. Правда, если посмотреть на эти регионы не с юридической точки зрения, а с точки зрения финансовой самостоятельности и наличия ресурсов, которыми они располагают, то классификация может измениться.

Главная задача Комитета регионов, следовательно, состоит в том, чтобы гарантировать разработку таких законодательных актов Евросоюза, которые обеспечивали бы достижение общей европейской цели на региональном уровне при сохранении естественных различий между областями, федеральными землями, провинциями, коммунами, муниципалитетами.

Особое внимание в последнее время привлекает проблема регионов, создаваемых в приграничных территориях с целью развития международного сотрудничества и преодоления национальной ограниченности. Идея такого сотрудничества зародилась еще в прошлом веке, когда в 1875 году Франция и Испания создали так называемую двустороннюю комиссию сотрудничества в регионе Пиренеев. После второй мировой войны первым опытом реализации трансграничного сотрудничества в послевоенной Европе в 1949 стал итало-австрийский договор, целью которого было облегчить взаимную торговлю продуктами и товарами местного производства между итальянскими провинциями Альто-Адидже и австрийскими землями Тироль и Форарльберг.

В 1972 году была основана Межрегиональная ассоциация центральных Альп (Арг Альп), в которую входят альпийские регионы Италии, Австрии, Швейцарии и Германии. Целью ассоциации стала охрана окружающей среды, обустройство территории,

улучшение условий жизни и занятости местного населения, координация транспортных путей для развития туризма, сохранение местных традиций и культурное сотрудничество. Эта Ассоциация заявила о себе как о “модели сотрудничества между еврорегионами”. В 1977 возникла еще одна межрегиональная организация – Ассоциация адриатических Альп, впервые включившая, помимо западноевропейских, некоторые регионы Югославии.

При Совете Европы было создано два комитета по трансграничному сотрудничеству. Уже упомянутая Мадридская конвенция 1989 года предоставила органам местной власти возможность разработки в рамках национального законодательства юридических основ взаимодействия по экономическим, социальным, экологическим и культурным вопросам вне зависимости от национальных границ.

Под термином “трансграничное сотрудничество” предлагалось понимать впредь все согласованные меры административного, технического, экономического, социального и культурного характера, направленные на укрепление и развитие добрососедских отношений между регионами, находящимися по обе стороны от границы, а также заключение соответствующих договоров.

Предусматривалось также создание специальных органов, координирующих деятельность трансграничных регионов и финансируемых заинтересованными государствами. Конвенция рекомендовала тщательное изучение существующего национального законодательства под углом зрения трансграничных контактов. Особое внимание было уделено вопросам совершенствования налоговых и таможенных правил, условий внешней торговли и процедурам перевода капиталов.

Конвенция определила сферу трансграничного сотрудничества. В нее вошли вопросы городского и регионального развития, совершенствования транспортной и коммуникационной сети, энергоснабжения, охраны окружающей среды, взаимопомощи в чрезвычайных ситуациях. Не были обойдены вниманием и проблемы воспитания, образования, научных исследований, здравоохранения, в частности, распространения льгот в области медицинского обслуживания на жителей приграничных территорий.

Разработчики конвенции проявили живой интерес к вопросам культурной политики, а также организации досуга, спорта, туризма. На повестку дня были поставлены проблемы социальной защиты трудящихся, работающих в приграничных областях. Трансграничное сотрудничество предполагает также осуществление совместных экономических проектов, строительство новых предприятий, совершенствование агро-промышленных систем.

Авторы конвенции, исходя из желания способствовать официальному признанию законности такого сотрудничества и поощрению местных властей к его развитию,

призвали ее участников к заключению соответствующих межгосударственных договоров. При этом они отметили уже накопленный скандинавскими странами опыт подобной межгосударственной законодательной системы<sup>IV</sup>.

В духе этой конвенции Совет Европы учредил постоянный представительный форум органов местной и региональной власти 32 стран-членов Совета Европы – Конгресс местных и региональных органов власти Европы. В ходе подготовленной им первой европейской конференции трансграничных регионов, состоявшейся в 1990 году, особое внимание было обращено на гармонизацию политических мер, связанных с обустройством трансграничных территорий.

В настоящее время в Европе существует более 30 подобных регионов, объединенных в Рабочую группу по приграничным регионам.

В частности, действует “Программа средиземноморской интеграции”, в соответствии с которой французский регион Южных Пиренеев разрабатывает совместные инициативы с Северной Португалией, а Ломбардия с Каталонией.

Немецко-голландский “Еурегионс”, включающий около ста городов почти с миллионным населением, имеет свои собственные, созданные на паритетных началах, исполнительные и консультативные органы. “Регио Базиленсис” действует на основе соответствующего соглашения между Швейцарией, Францией и Германией.

Активно осуществляется сотрудничество между регионом Рона-Альпы во Франции и Баден-Вюртембергом в Германии, между итальянской Ломбардией и испанской Каталонией. Это привело к созданию сети экономического сотрудничества в обширном “синергическом треугольнике”, который охватывает пространство от Барселоны и Карлсруэ до Милана.

Интенсивно развивается кооперация в регионе, простирающемся от юго-восточных границ Англии, охватывающем север Франции и страны Бенилюкса, и заканчивающемся долиной Роны в Швейцарии.

Морским путем осуществляется сотрудничество в регионе, известном как «Атлантическая арка». Она берет свое начало в Ирландии, охватывает Уэльс и упирается в испанскую Галисию и Португалию.

В 1988 г. регионы, центром которых являются Штутгарт, Барселона, Лион и Милан, основали так называемую “Моторную четверку” (Four Motors Association). По замыслу организаторов, эта “Четверка” должна была превратиться в своеобразный локомотив европейского промышленного развития. Правда, в настоящее время эта организация главным образом занимается координацией своей региональной политики с институтами ЕС.

На территории Восточной Германии средоточием, вокруг которого складываются региональные связи, является Берлин. Постепенно он превращается в центр, объединяющий в единый регион Саксонию, Чехию и Польшу.

Немалое внимание в Европе уделяется регионам, расположенным в горных зонах, которые только в Европе Сообщества составляют не менее 28% территории с населением около 25 млн. человек.

Прежде всего речь идет о горных территориях Шотландии, Греции, Южной Италии, Португалии, Испании. Многие из них удалены от экономических центров, у них нет соответствующей системы коммуникаций и численность населения там постоянно снижается.

Схожие проблемы характерны и для горных районов стран Центральной и Восточной Европы. В Словакии, например, особо остро стоит вопрос о конверсии военной промышленности, расположенной в основном в горах. По инициативе Совета Европы эти вопросы всесторонне обсуждались на состоявшейся в 1994 году в Словакии конференции представителей горных регионов.

В 1991 году в Страсбурге была подписана “Альпийская конвенция”, имеющая статус международно-правового документа. Подписавшие ее страны распределили свои обязанности следующим образом: Италия отвечает за разработку проектов развития альпийского сельского хозяйства, энергоснабжения и водных ресурсов, Франция – туризма и территориального управления, Швейцария – транспорта, Германия – защиты окружающей среды и улучшения почв, Австрия – сохранение горных лесных массивов.

В настоящее время Совет Европы в целях расширения трансграничного сотрудничества на страны Восточной Европы разрабатывает региональную программу для Карпат. Для этого на основе уже действующей программы “Евромонтана” разрабатывается новый проект -- “Карпатомонтана”<sup>V</sup>.

Помимо этого, Совет Европы намерен оказать содействие в разработке международных и двусторонних программ технико- организационной, финансовой и законодательной помощи в деле долгосрочного развития отдельных регионов Восточной Европы, расположенных в “неблагоприятных зонах”.

Совет Европы и ЕС приступили к созданию совместного специального фонда поддержки, призванного содействовать продвижению в странах Восточной Европы экспериментальных межрегиональных инициатив с учетом западноевропейского опыта.

В 1989 году по программе ЕС “INTERREG” Комиссия выделила 1,4 миллиарда немецких марок на “создание структур коммуникации и кооперации в приграничных регионах”, причем эта программа распространялась и на страны, еще не являющиеся

членами Сообщества. Например, приграничные норвежские области (фюльке) были включены в двенадцать инициатив такого рода.

На смену традиционной системе “породненных городов” в последнее время приходит так называемое “партнерство”, предполагающее развитие “рыночных” отношений между городами. Именно на этой основе барселонские банки финансировали строительство метрополитена во французском городе Перпиньяне<sup>VI</sup>.

На этом фоне возникают различные формы местных региональных инициатив, городские и региональные институты стремятся к самостоятельному планированию развития международных контактов. Исполнительные органы Европейского Союза и Европейского Совета все чаще идут на установление прямых связей с местными властями в попытке обойти негибкие национальные бюрократические структуры.

Правительства европейских стран по разному реагируют на подобные начинания. Так, в Италии декретом президента от 24 июля 1977 года было установлено, что “даже в тех сферах деятельности, где Области (*Regioni*) обладают самостоятельностью, только государству принадлежит исключительное право окончательного решения, когда речь идет о международных отношениях или о связях с институтами ЕС”. Декрет председателя совета министров от 11 марта 1980 года подтвердил “исключительную компетенцию МИДа в вопросах внешней политики”<sup>VII</sup>. В ходе обсуждения законопроекта о реформе министерства иностранных дел Италии особое внимание было уделено координирующей роли МИДа в вопросах, касающихся международной деятельности регионов<sup>VIII</sup>.

В Норвегии этот вопрос решается иначе. В январе 1996 года на конференции в Осло, посвященной вопросам регионализации, бывшая в то время премьер-министром Гру Харлем Брунтланд заявила, что “министерство иностранных дел не может далее сохранять монополию на контакты с границей”<sup>IX</sup>. В развитие этого заявления отмечалось, например, что Тронхейм может создать свою “собственную службу внешних сношений” и назначать послов. Кстати, Тронхейм, Берген и Ставангер уже располагают своими собственными лоббистами в штаб-квартире ЕС в Брюсселе. Недавно МИД Норвегии обратился к специалистам-историкам с просьбой научно аргументировать проекты слияния в единый “Баренц-регион” трех самых северных норвежских фюльке с заполярными районами других северных стран. Восточные норвежские регионы стремятся к созданию большого Балтийского регионального объединения. Данные проекты все еще не имеют законодательной основы, поэтому временно в министерстве труда и иностранных дел ответственными за претворение в жизнь этих начинаний являются омбудсмены. Представители норвежских властей утверждают, что их



региональная политика основана на осознании того, что "значение национальных границ постоянно снижается"<sup>X</sup>.

Проблемы регионального развития обсуждались по инициативе баварского Христианско-социального союза, организовавшего осенью 1989 года первую тематическую конференцию "Европа регионов". Многие участники конференции высказались в пользу прямого участия Еврорегионов в процессе европейской интеграции, заявив, что "регионы – это древний краеугольный камень Европы, ибо каждый истинный европеец в первую очередь каталонец или валлонец и только затем – испанец или бельгиец"<sup>XI</sup>.

Эта же тема обсуждалась и в 1993 году в Линце (Австрия) с участием представителей 37 регионов из 10 стран Европы. В ходе конференции выдвигались различные проекты создания новых Еврорегионов. Например, Тирольского Еврорегиона, объединяющего итальянские провинции Тренто и Больцано с австрийскими землями Тироль и Форарльберг, Еврорегиона "Померания", предусматривающего интеграцию немецких и польских территорий по обе стороны границы Одер-Нейссе с возможным подключением к нему датчан и шведов. Отдельные немецкие участники высказывались за образование так называемого Ганзейского Еврорегиона с центром в Калининграде, призванного объединить некоторые русские, прибалтийские, немецкие и скандинавские территории<sup>XII</sup>.

Проблема "Европы регионов" в последнее время вызывает жаркие теоретические споры. Этому способствует возникшая на фоне экономического кризиса, роста безработицы, социальной нестабильности атмосфера разочарованности в результатах европейской политики, в том числе и в результатах интеграции. Многие констатируют, что идея "Соединенных Штатов Европы", Европы государств и межправительственных соглашений перестала быть движущей силой интеграционного процесса. Народная поддержка этой идеи не является больше безоговорочной<sup>XIII</sup>. Так, в 1993 году разочарование маастрихтской Европой во Франции высказало 54%, в Германии — 56% и, по наблюдениям европейских социологов, эти показатели имеют тенденцию к дальнейшему росту<sup>XIV</sup>.

Политологи с тревогой отмечают, что "прежде общественность Европы желала скорейшего достижения европейского единства, сегодня же к нему стремится в основном политическая элита, тогда как большинство европейцев относится к Европейскому союзу с изрядной долей цинизма и враждебности"<sup>XV</sup>. "Евроскептицизм" способствует распространению националистических и партикуляристских настроений. В этом контексте

появляются радикальные теории, предлагающие новые модели европейского строительства.

Сторонники этих теорий видят будущее не за европейской федерацией государств, а за Европой регионов, созданию которой будут способствовать европейские институты, вынужденные признать регионы в качестве самостоятельных субъектов интеграции. С ними спорят приверженцы традиционного федералистского взгляда на европейское строительство, считающие необходимым сохранить центральную роль за национальным государством. С известной долей условности назовем первых “регионалистами-функционалистами”, вторых — “государственниками-федералистами”.

“Регионалисты-функционалисты”, основываясь на “неолиберистских” теориях, проповедующих возвращение к свободной конкуренции и лозунг – “меньше государства, больше рынка”, считают, что регионы по примеру промышленных предприятий должны вступить друг с другом в конкурентную борьбу. Причем, по их мнению, конкурентоспособность регионов будет определяться не столько наличием ресурсов и инфраструктур, сколько высококачественным сервисом и эффективностью менеджмента. Иными словами, организация регионов должна быть аналогична организации современного предприятия. Это предусматривает сокращение числа иерархических инстанций, включение персонала в процесс принятия решений, соучастие в разработке планов развития, большую информированность всех сотрудников о том, что происходит внутри предприятия.

Сторонники такого подхода к регионализации предлагают трансформировать централизованную налоговую систему и передать решение проблем социального обеспечения, занятости и образования на местный уровень. Они рассматривают подобную реформу как движение от “государства благоденствия” (*welfare state*) к “общине благоденствия” (*welfare community*). В конечном итоге, этот процесс, по их расчетам, должен привести к возникновению сети регионов и городов как новой формы транснациональной интеграции. На смену межгосударственным программам сотрудничества, полагают они, придет “добровольное партнерство регионов”, координатором которого станет само Сообщество. Проблема “всеобщего благоденствия” будет решаться не за счет государства, а благодаря “свободе выбора маршрута” (*free-riding*). Все это, согласно планам “регионалистов”, неизбежно обеспечит повышение уровня “транснациональности” европейской культуры и будет способствовать “радикальной демократизации” международных отношений<sup>xvi</sup>.

“Государственники-федералисты” резонно возражают, что современное общество – институт гораздо более сложный, чем современное предприятие. Либерализация

движения капиталов и создание единого рынка не решили главной проблемы — не только не произошло выравнивания регионов по уровню развития, но разрыв между ними существенно увеличился. С точки зрения производства и доходов в Европе резко возросло неравенство, произошло перемещение капиталов в наиболее богатые регионы.

Например, во Франции – ВВП Парижской области Иль-де-Франс повысился с 1982 по 1988 год с 26, 8% до 28, 3%, тогда как Бордо, Нант, Марсель и Лилль обеднели. Доходы семьи выросли в Париже на 12%, а в 30 других департаментах сократились.

Что касается рабочих мест, то в Великобритании процесс их создания на протяжении 80-х годов сосредоточился исключительно в районе Большого Лондона. Во Франции до 40% новых рабочих мест сконцентрировано в Парижском районе.

Почти 75% иностранных инвестиций во французскую экономику направляются на восток от линии Гавр-Марсель, усугубляя разрыв с менее развитым центрально-атлантическим регионом. В Италии индустриальная Ломбардия получила 54% промышленных капиталовложений с иностранным участием, оставив далеко позади переживающие депрессию южные регионы страны. В Испании 80% предприятий с иностранным участием расположены в столичных районах Мадрида и Барселоны<sup>xvii</sup>.

При более внимательном рассмотрении создавшегося положения, указывают оппоненты “регионалистов”, становится очевидным, что речь идет не просто о зональных несоразмерностях, а о гораздо более глубоких структурных диспропорциях. Кроме того, вследствие конкуренции средние и мелкие предприятия вынуждены спасаться бегством в другие страны. Например, в последние годы в Лионский регион перебрасываются предприятия из итальянского Пьемонта. Учитывая прозрачность границ, межрегиональная конкуренция, по всей вероятности, будет обостряться и в дальнейшем.

Общий рынок оказался не в состоянии заполнить вакуум, образовавшийся в связи со свертыванием государственной социальной политики. Французский исследователь П. Маклуф приходит к выводу о том, что “вопрос о неравномерном развитии не только не снят с повестки дня, но стал еще более сложным – интеграция развитых и слаборазвитых регионов приводит к поляризации в пользу богатых”.<sup>xviii</sup>

Модель “самоорганизующихся территорий” побуждает к дальнейшей концентрации богатств и преуспеванию в уже развитых регионах и ведет к маргинализации слаборазвитых субъектов, увеличивая, таким образом, уже существующие диспропорции. Это способно затормозить, а то и вовсе свести на нет положительные тенденции европейской интеграции, выразившиеся в укреплении международного сотрудничества, признании за правами человека и гражданскими

правами самостоятельной ценности, не подчиненной экономическим расчетам и рыночной конъюнктуре.

К тому же регионы, считают “государственники”, не располагают (и вряд ли будут располагать в ближайшем будущем) теми средствами, которые необходимы, чтобы взять на себя функции национального государства. Подчеркивая непреходящее значение государства, в качестве примера они приводят Основной закон ФРГ (ст. 72), в соответствии с которым именно федеральное правительство обеспечивает сохранение политического и экономического единства страны и равенства условий жизни граждан, независимо от территориальных границ федеральных земель. По крайней мере, с этой точки зрения, только общегосударственная политика может стать якорем спасения для наиболее слабых групп и образований.

Радикальный путь (регионы как самоуправляющиеся и самофинансирующиеся единицы) для большинства исторически сложившихся унитарных государств (например, Франция, Италия) означает также коренную ломку существующих структур. При этом французам радикальными регионалистами предлагается, например, американская модель, основанная на “слабом” государстве и развитом гражданском обществе, где основные “правила игры” определяются рынком и конкуренцией. По этому поводу французский социолог П. Бирнбаум пишет: “Подобное возможно лишь при условии замены нашей системы ценностей на американскую... С точки зрения хода истории я с глубоким недоверием отношусь к искусственным модификациям культуры, и в связи с этим предполагаемое изменение характера французской государственности мне представляется невероятным”<sup>ХІХ</sup>.

В Италии предположения о возможном введении федеративного устройства по немецкому образцу тоже вызвало известные возражения. Представители различных политических сил считают, что итальянская конституция 1947 года, предусмотрев областное деление, имеет в виду значительную децентрализацию власти. Достаточно наполнить систему областной автономии реальным содержанием. При этом многие ссылаются на мнение видного правоведа, члена Конституционного суда ФРГ, К. Хессе, подчеркивающего, что “каждое федеративное государство представляет собой конкретно-историческую индивидуальность... и принимает совершенно различные выражения в зависимости от разных исторических, политических, социальных и экономических особенностей”<sup>ХХ</sup>.

Все чаще высказываются опасения, что при радикальном реформировании сверху, по договоренности правящих элит, потребуются сложные предварительные процедуры — переговоры, подтверждение полномочий вступающих в переговоры сторон, проведение

референдумов с уточнением состава участников, многоступенчатые выборы. Пример распада СССР, СФРЮ и последовавших за этим региональных конфликтов указывает на возможность весьма драматических последствий такого рода процессов.

С другой стороны, попытка покончить с засильем центральных властей, может привести к своего рода “неоцентрализму” на региональном уровне, разбуханию местного бюрократического аппарата, росту коррупции и введению новых налогов<sup>xxi</sup>. Таким образом, сама цель реформ, состоящая в том, чтобы приблизить институты власти к народу, превращается в свою противоположность.

Особую остроту дискуссия о Еврорегионах приобретает, когда речь идет об исторически спорных территориях. Это не означает, однако, что транснациональная регионализация непременно чревата конфликтами. Право на существование подобных проектов зависит от ответа на вопрос — способствует их реализация укреплению демократических институтов и развитию сотрудничества, или, наоборот, разжигает националистические и сепаратистские тенденции.

Сепаратисты, на словах провозглашая лозунг “Европы народов”, фактически делают шаг назад к национальной и этнической обособленности. Это касается деятельности фламандских сепаратистов в Бельгии, баскских сепаратистов в Испании, сепаратистов “Северной Лиги” в Италии. В таком же ключе звучат призывы так называемого “савойского правительства в эмиграции” и корсиканских сепаратистов во Франции.

Совершенно очевидно, что подобные инициативы ставят под вопрос прочность самих национальных государств. В кризисной обстановке нельзя исключить, что даже рискованные геополитические проекты, подрывающие основы национальной государственности, могут увлечь за собой определенную часть европейской общественности. Так, по мнению Л. Караччиоло, главного редактора общеевропейского журнала “Лимес”, посвященного вопросам геополитики, “в сложившейся ситуации вызывает тревогу процесс делегитимации национального государства”. Он задает вполне оправданный вопрос: “Станет ли в глазах народа считаться легитимной власть, если будут подорваны основы национального государства?”<sup>xxii</sup>.

Большинство европейских исследователей в области конституционного и европейского права, приходят к выводу, что “демократия существует в определенном геополитическом пространстве, возникающем в результате жизнедеятельности национального государства, и было бы неразумно не считаться с этой реальностью”<sup>xxiii</sup>. Основной риск, которым чреваты проекты радикальной регионализации, состоит в

опасности геополитической “перетряски”, иными словами — подрыве основ, на которых зиждутся современные демократические политические институты Европы.

С другой стороны, ряд исследователей считает, что на региональном уровне зачастую проще нейтрализовать потенциальную агрессию сепаратистских группировок. Именно регионы, благодаря большей гибкости и лучшему знанию местной ситуации, могут сыграть роль своеобразного буфера для тех правительств, которые оказались не в состоянии справиться с всплеском этнических конфликтов<sup>xxiv</sup>.

Вопрос о том, не растеряли ли свой потенциал традиционные государства, приобретает особую остроту в области международных отношений. Не случайно президент США Клинтон одно из первых совещаний с членами новой внешнеполитической команды, состоявшихся в январе 1997 года, посвятил взаимоотношениям с новой расширяющейся Европой.

Накануне совещания в Белом доме авторитетный американский внешнеполитический журнал “Форин афферс” также посчитал важным включиться в дискуссию по вопросам европейского регионализма. Выступая на его страницах, советник Государственного департамента Дж. Ньюхауз, высказался в пользу сохранения целостности европейских государств и выразил сомнение в том, что регионы захотят взвалить на свои плечи расходы на социальное обеспечение. Он полагает маловероятным, что в будущем Европа будет состоять из многочисленных самостоятельных регионов. “Государство, – пишет он, – и впредь будет собирать налоги и содержать армию. Именно оно будет решающим образом влиять на характер европейских институтов. Оно по-прежнему остается единственным проверенным инструментом защиты справедливости, терпимости и других человеческих ценностей”<sup>xxv</sup>.

Главный редактор “Форин Афферс” Фарид Закария также счел нужным подчеркнуть, что подлинная угроза национальным государствам исходит снизу – от регионов. Опасность распада государств на отдельные регионы ощущается не только в Европе, но, по его словам, также и в Америке, сталкивающейся сегодня с “неотрайбализмом” и остыванием американского “плавильного тигля”<sup>xxvi</sup>.

В условиях регионализации актуальным является вопрос о ее влиянии на систему европейской безопасности. Регионы, способные обеспечивать свое собственное развитие, все громче выступают за сокращение оборонных расходов. Так, после падения Берлинской стены правительства ряда немецких федеральных земель высказались за превращение военных баз в учебные центры. Однако мэры городов, являющихся столицами этих земель, выступили против такого предложения, стремясь сохранить рабочие места на этих военных базах. Эти разногласия, по мнению авторитетных

наблюдателей, по-видимому, свидетельствуют о том, что обеспечение своей безопасности европейцы все больше возлагают не на собственные правительства, а на соответствующие структуры НАТО и ЕС<sup>xxvii</sup>.

Многие участники дискуссии о Европе регионов приходят к выводу о том, что в современных условиях европейские институты, государства-члены и территориальные образования должны отказаться от радикальной ломки существующих структур и приступить к совместной разработке системы нового равновесия между ними в условиях транспарентности и демократического контроля. Новый механизм их взаимодействия призван обеспечить оптимальное соотношение между наднациональными, государственными и местными институтами власти. В связи с этим прежде всего встает проблема разработки демократической законодательной базы европейского регионализма, так называемой "региональной (территориальной) автономии". Высказывается надежда, что принципы европейского права смогут обеспечить прочную основу концепции "нового регионализма". Речь идет, в частности, о "субсидиарности, соучастии (партнерстве) и гибком финансировании"<sup>xxviii</sup>.

Принцип субсидиарности, то есть механизма перераспределения компетенций между центром и периферией, в силу своей гибкости и антагонистичности по отношению к жесткому бюрократическому разграничению полномочий, направлен против сверхцентрализации и обеспечивает гибкий подход к решению местных проблем. Иными словами, субсидиарность характеризуют как принцип "правительства, максимально приближенного к гражданам".

Принцип соучастия (партнерства) означает согласованность действий между европейскими институтами, заинтересованным государством-членом и региональными автономиями — партнерами в деле достижения общей цели.

Принцип гибкого финансирования наделяет региональные органы управления своего рода функциями предпринимательской деятельности, позволяющей осуществлять частичное самофинансирование.

При этом важно иметь в виду, что эти положения распространяются только на органы местного самоуправления, учрежденные в соответствии с национальным законодательством. Очевидно, что современная организация общества должна прежде всего обеспечить населению отдельных регионов возможность осознанного участия в общегосударственных делах. При этом разумно децентрализованная политическая система в гораздо большей степени, чем жестко централизованная, соответствует запросам сегодняшней жизни.

Ход демократических преобразований в России тоже поставил в повестку дня российского государства вопросы региональной политики, взаимоотношений субъектов федерации с центральной властью и рамок их автономии. Нарастающими темпами формируются международные связи регионов, ширится их внешнеполитическая и внешнеэкономическая деятельность. Субъекты РФ активно включаются в разработку и проведение в жизнь трансграничных региональных соглашений. На европейском направлении речь идет о регионах Балтики, Черного моря, Баренцева- Евроарктического региона. Расширение внешних связей субъектов Федерации входит в круг интересов и самих регионов, и российского государства. В целом это способствует делу укрепления международной стабильности.

Вместе с тем региональный сепаратизм и межрегиональное соперничество в сфере международных отношений при известных обстоятельствах могут привести к усилению центробежных тенденций. В связи с этим возрастает роль государства, призванного контролировать эти процессы и направлять их в конструктивное русло.

МИД РФ, как известно, рассматривает координацию международных связей субъектов Российской Федерации как одну из своих главных задач. В частности, в настоящее время немалое внимание уделяется координации деятельности представителей субъектов федерации и органов местного самоуправления в Конгрессе местных и региональных властей Европы при Совете Европы<sup>xxix</sup>. Можно предположить, что уроки европейского как положительного, так и негативного опыта региональной политики будут приняты во внимание новой Россией. Особенный смысл такое сотрудничество приобретает в условиях обострения региональных конфликтов, распространения коррупции, усиления организованной преступности и разгула терроризма.

Региональной политике России следует учитывать и весь комплекс взаимоотношений со странами так называемого “ближнего зарубежья”, правительства которых сталкиваются с аналогичными проблемами<sup>xxx</sup>.

Речь идет также об опыте разработки законодательной базы европейского регионализма. Такой опыт может оказаться полезным для решения задач реального федеративного устройства России, принятия сбалансированных решений по вопросам бюджетного федерализма и разделения полномочий между уровнями власти.

Выход российских регионов на международную арену связан также с освоением европейского опыта межрегионального трансграничного сотрудничества. Это будет способствовать расширению участия России в европейских региональных процессах, возрастанию геополитически обусловленной инвестиционной активности Европы в



России, взаимному дополнению финансово-технологических, природных и интеллектуальных ресурсов.

Для этого в сфере регионализации необходимо инициативное подключение России к деятельности Совета Европы и других европейских институтов, деятельное сопоставление взглядов с привлечением экспертов и ученых, компетентное участие российских представителей в европейских региональных форумах. На этом пути возможно преодоление старых разделительных линий на континенте и возникновение новых экономических, политических и культурных связей.

- i См. : Newhouse J. Europe's Rising Regionalism - Foreign Affaires, 1997, vol. 76, № 1. P. 7.  
Советник Государственного департамента Дж. Ньюхауз полагает, что "масштабы государства-нации слишком велики для того, чтобы оно могло управлять повседневными проблемами, но слишком малы для того, чтобы управлять делами международными".
- ii International Herald Tribune. 1997, 9 Jan.
- iii Council of Europe. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 1985, 15 october. P. 2.
- <sup>1 3</sup> Sabel F. Experimental Regionalism and the Dilemmas of Regional Economic Policy in Europe. Paris: OECD. 1995.
- iv См.: European Outline Convention on Transfrontier Co-Operation Between Territorial Communities or Authorities. Strasbourg: Council of Europe, 1989, May. P. 1-27.
- v La 3-me Conferance europeenne des regions de montagne. Congrès de pouvoirs locaux et regionaux de l'Europe: Chamonix, 15-17 septembre 1994. Etudes et travaux: Les editions du Conseil de l'Europe. 1995, № 41. P. 68, 102.
- vi Badie B. La fin des territoires. Paris: Fayard. 1995.
- vii Atti parlamentari. Senato della Repubblica. — 1991, 25 luglio. P.17.
- viii Idem. P. 28
- ix E. Fossen. Regionenens Europa. - Dagbladet, 1996, 13 okt. P. 30.
- x Ibidem.
- xi Sreibl M. Bayerns Stellung in Deutschland und Europa. - Deutschland-Magazin, 1991, № 9. P. 32.
- xii Hilf R. I progetti tedeschi di Regioni transfrontaliere. - Limes, 1993, № 4. P. 79-84.
- xiii См.: Hoffmann S. Back to Euro-Pessimism? - Foreign Affaires, 1997, vol. 76, № 1.
- xiv См.: Limes. Cit. P. 8.
- xv Dale R. A Fading Grand Design for Europe. - International Herald Tribune. 1997, 10 Jan.
- xvi Ibidem. P. 783.
- xvii Perulli P. La dimensione regionale in Europa . - Il Mulino, 1996, № 4. P. 781.
- xviii Maclouf P. La France des regions. - L'Etat de la France. Paris: La Decouverte. 1989. P. 150.
- xix Birnbaum P. L'impossible Etat "à l'americaine". - L'Etat de la France. Cit. P. 351.

- <sup>xx</sup> См.: Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia. - Il Mulino, 1996. См. также: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ (пер. с нем.). М.: Юридическая литература. 1981. С.114
- <sup>xxi</sup> Например, во Франции речь идет о 1,2 млн. чиновников, в связи с регионализацией уже перекочевавших из столицы на периферию. См.: L'Etat de la France. Cit. P. 150.
- <sup>xxii</sup> Ippolito L. Europei, non abbandonate lo Stato-Nazione. - Corriere della Sera, 1997, 5 gen.
- <sup>xxiii</sup> Aspettando l'Europa. - Limes, 1993, № 4. P. 9.
- <sup>xxiv</sup> См. : Newhouse J. Europe's Rising Regionalism. - Foreign Affaires, 1997, vol. 76, №. 1.
- <sup>xxv</sup> Aspettando l'Europa. Op. cit. P.9.
- <sup>xxvi</sup> Corriere della Sera. 1997, 5 gen.
- <sup>xxvii</sup> Newhouse J. Op. cit. P. 73.
- <sup>xxviii</sup> Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe? - CEPR Annual Report. London, 1993; J. Charpentier. Quelle subsidiarité? - Pouvoire, 1994, № 69.
- <sup>xxix</sup> См.: Матвиенко В. Центр и регионы во внешней политике России. - Международная жизнь, 1996, № 8.
- <sup>xxx</sup> См., например: Bremmer J., Bailes A. Sub-regionalism in the Newly Independent States. - International Affaires. 1998. № 1. P. 131.