
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

УДК 32.01
ББК 66.04

DOI 10.22394/1682-2358-2017-4-125-130

N.S. Safronov, post-graduate student of the Political Sciences Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

FEATURES OF FORMATION OF FOREIGN COUNTRIES' REGIONAL POWER INSTITUTIONS AND RUSSIAN PRACTICES

The process of development of some political institutions of regional power in the Russian Federation with foreign experience is compared. An attempt is made to create a certain matrix of institutional structuring of regional political life. An assessment of the regional political structure of several foreign countries is given. The main functions of federal, regional and local political institutions and their interaction among themselves are considered.

Key words and word combinations: power institutions, regional policy, political space.

Н.С. Сафронов, аспирант кафедры политических наук Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: safronovns@gmail.com)

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

Аннотация. Сравняется процесс развития некоторых политических институтов региональной власти в Российской Федерации с зарубежным опытом. Предпринята попытка создания матрицы институционального структурирования региональной политической жизни. Дается оценка региональной политической структуры нескольких зарубежных стран. Рассматриваются основные функции федеральных, региональных и локальных политических институтов и их взаимодействие между собой.

Ключевые слова и словосочетания: институты власти, региональная политика, политическое пространство.

В российской практике становления и развития институтов власти на региональном уровне широко используется зарубеж-

ный опыт. Это естественно, поскольку в отечественной истории впервые происходит формирование системы власти на демократической основе. Конечно, в этом процессе в значительной степени проявляется политическая специфика России. В результате международный опыт определенным образом трансформируется в российских условиях.

В опыте региональной политики зарубежных стран, как и в России, существуют две трактовки сути региональной политики: как политической жизни какой-либо части страны и как политики центра по отношению к отдельным составным частям государства. Как отмечает Н.И. Ларина в работе «Мировой опыт региональной политики», «цель региональной политики — сбалансированность, то есть свести к минимуму те неравенства, которые создают почву для возникновения социальных конфликтов, мешают социально-экономическому развитию страны в целом или сближению в развитии ее частей или группам стран (например, странам — членам Европейского союза)» [1, с. 5]. Близкое по содержанию, если выйти за пределы исключительно экономического понимания дел, определение приводится в Словаре по экономике, составленном П. Кристофером, А. Брайеном и Д. Лесли: «Региональная политика — политика, нацеленная на устранение значительных несоответствий показателей безработицы или дохода на душу населения в разных регионах» [2, с. 479]. Таким образом, очерчивается круг актуальных политических институтов и их функциональная нагрузка. Институты должны содействовать эффективному разрешению социальных конфликтов и выработать программы социально-экономического развития. Это могут быть как органы власти, так и общественные структуры, призванные выработать политические проекты и проводить их экспертизу.

Существенную специфику по сравнению с отечественной ситуацией представляет включенность региональных институтов в процессы европейской интеграции [3, с. 26]. Как отмечает С.С. Федорова в исследовании, посвященном эволюции институтов политического представительства Германии, «политика Европейского союза может привести к «институциональным расхождениям». Европейские правила и процедуры, которые дают национальным правительствам привилегированные полномочия по отношению к другим внутренним акторам, вступают в конфликт с региональными институтами в высокой степени децентрализованных государств-членов, которые предоставляют своим областям автономные полномочия принятия решений. Европейская политика может поставить под угрозу и национальную идентичность, затрагивая такие конституционные принципы, как государственный суверенитет» [4, с. 24].

Согласно А.Г. Эйсмонту, термин «еврорегион» — собирательный, под ним понимается и территориальный субъект страны, аналог субъекта Федерации в России, и территориальное сообщество, обладающее спецификой, требующей отдельных подходов к управлению. Нередко еврорегионы — это территориальные образования, существующие на границе между двумя государствами, их институциональная структура призвана содействовать углублению европейской интеграции [5, с. 569]. Политические институты российских регионов практически не включены в международные интеграционные процессы. Даже

приграничные субъекты Федерации (дальневосточные, граничащие с Казахстаном, Калининградская область) заняты только вопросами экономического сотрудничества и решением миграционных задач. Ни о какой институциональной перенастройке их политической жизни речи обычно не идет.

Помимо ориентации европейских стран на интеграцию в Европейский союз и вынужденное форматирование в соответствии с этой целью своих политических институтов, в том числе и региональных, существенную роль в современной региональной политике Европы играет местное самоуправление. Вне зависимости от того, федеративным или унитарным является государство, «новый» это член Евросоюза или «старый», местное самоуправление — ключевой институт локальной политической жизни. Так, в Словакии, вынужденной отстраивать свою региональную политику фактически «с чистого листа» после обретения независимости в 1993 г., происходили «широкомасштабные изменения органов государственной администрации и параллельное проведение радикального территориального передела. Было решено, что базисным уровнем независимого и представительного самоуправления будут являться муниципалитеты, в число которых вошли 14 городов и 4 военных округа. А также определялись условия создания 79 окресов (округов) и 8 краев (регионов) — второго и третьего уровней самоуправления» [6, с. 118].

Практически каждая европейская, да и мировая страна имеет свои особенности в институциональном структурировании регионального политического пространства. В частности, специфической немецкой чертой является децентрализованная схема размещения федеральных органов власти в разных землях. Эта традиция идет еще со времени существования двух германских государств, когда правительственные учреждения находились не только в столичном Бонне, но и в других городах различных федеральных земель [7, с. 41]. Региональные политические процессы в Германии проходят в тесной связи с национальными политическими процессами. Основной задачей для национальной власти является обеспечение равнозначного участия всех регионов в национальной политике. В Основном Законе Германии (ст. 28 и 30) установлено, что ответственность в осуществлении региональной политики лежит на самих регионах, то есть на землях и районах [7, с. 53]. В 1969 г. был законодательно создан инструмент в виде конституционного принципа взаимодействия федерального уровня власти и земель в сфере регионального развития с целью улучшения региональной политики. Он направлен на обслуживание институциональной базы для общей и координированной деятельности региональных и федеральных институтов власти Германии.

Особенностью Италии, отражающейся на институциональной структуре ее региональной политики, является сосуществование различных по своему конституционному статусу регионов. В 1970 г. впервые были проведены выборы в областные советы — законодательные органы власти областей с обычным статусом автономии [8, с. 121]. Области с особым статусом, а именно Сицилия, Сардиния, Валле-д'Аоста, Трентино-Альто-Адидже и Фриули-Венеция-Джулия, обладают более широкой автономией. Причины предоставления этим регионам особого статуса кроются в сильных сепаратистских настроениях их

жителей и необходимости защиты франко-, немецко- и словенскоговорящих меньшинств [8, с. 53].

Еще более отчетливо региональные различия проявляются в Испании, которую называют государством автономий [9, с. 75]. «Сравнивая государство автономий и федерацию, аналитики видят в государстве автономий (его иногда называют еще составным государством) разновидность регионального государства, незавершенную, полу- или квазифедерацию, считая, что для обеих моделей государственного устройства характерны децентрализация политической власти и существование легитимных центров принятия политических решений территориального уровня, а децентрализация представляет собой по сути дела федерализацию» [10, с. 59].

Конституция США не определяет конкретные стороны региональной политики штатов, которые могут выполнять функции, не касающиеся исключительного ведения федерации и решают вопросы, не входящие в список специальных запрещений и ограничений. США геополитически очень неоднородны, несмотря на то что полномочия институтов власти штатов и органов местного управления здесь гораздо шире, чем во многих странах мира. Правительство США еще в XIX в. осуществило вмешательство в развитие отдаленных штатов, стимулируя заселение западных районов страны. До середины XX в. этот процесс носил латентный характер и сопровождался соответствующими законодательными актами, а уже с 1960-х годов региональная политика в США стала основной задачей государственного регулирования политического развития страны как для отдельных штатов, так и для федерального правительства. Данная политика обусловлена не только желанием устранить региональные противоречия, но и стимулировать экономический рост с изменением структуры хозяйства [11, с. 211].

Во Франции в результате экономической реформы в 1956, 1960 и 1964 гг. территория была поделена на 21 округ. В округах регионального действия были введены должности префектов-координаторов, междепартаментские совещания и региональные комиссии политического развития. В проекте данных нововведений, разработанном под руководством Шарля де Голля в 1969 г., регион рассматривался как местный коллектив с расширенными функциями (наряду с коммунами и департаментами) вопреки французской политической традиции управлять местными коллективами с помощью выборных органов. Эта реформа была нацелена на осуществление территориальной децентрализации. Региональная реформа 1972 г., не столь радикальная, как предполагалось, предписывала создание административных единиц в каждом из округов. В соответствии с законом от 5 июля 1972 г. регион (их стало 22) был представлен как институт, пользующийся определенной автономией, находящийся между местными коллективами и федеральной властью для проведения важнейших политических процедур. Помимо создания единых административных единиц территориального устройства правительство провело ограниченную деконцентрацию вместо децентрализации [12, с. 7176–7177]. Такой шаг обеспечил усиление влияния центральной власти в ущерб выборным органам. Основная яркая черта современного французского региона — отсутствие полномочий в управлении. Политическая система Франции допускает передачу региону

со стороны федеральной власти полномочий, касающихся его развития, а со стороны местных коллективов — полномочий, не связанных с задачами управления [13, с. 164–165].

Региональные особенности присутствуют и в других государствах мира. Само их описание могло бы составить отдельное масштабное исследование. Подводя итог изложенному, можно сделать вывод о наличии определенной матрицы институционального структурирования региональной политической жизни. Она определяется целым комплексом обстоятельств. В России к ним можно отнести исторический опыт существования регионов (досоветский, советский, постсоветский) и «память» некоторых регионов об этом опыте; социокультурные, экономические, этноконфессиональные, лингвистические особенности многосоставного российского общества; институциональные и нормативные особенности отечественной модели федерализма [14, с. 99]. В результате получается две оси структурирования подобной матрицы. Одна связана с уровнем института (территориальным охватом его деятельности и объемом полномочий), а другая — с процедурным или организационным характером института.

Институциональное структурирование политики позволяет с региональной точки зрения выделить на федеральном уровне следующие институты: органы исполнительной власти Российской Федерации; полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и их аппараты в субъектах РФ; силовые и судебные структуры (суды, органы прокуратуры, следственного комитета, ФСБ, МВД); территориальные подразделения федеральных контролирующих органов (ФАС, Роскомнадзор, Роспотребнадзор и т.д.); государственные корпорации и финансово-промышленные группы федерального уровня; федеральные СМИ; центральное руководство политических партий и общественных движений. С «процедурной» точки зрения они будут следующими: выборы Президента РФ (в виде поддержки кандидатур в субъекте РФ); выборы Государственной Думы РФ (в виде поддержки партий и кандидатур в субъекте РФ); наделение полномочиями представителей региона в Совете Федерации РФ; согласование решений органов федеральной власти с губернатором.

На региональном уровне институты представлены губернатором, органами исполнительной власти субъекта РФ, органами законодательной власти субъекта РФ, региональными отделениями политических партий и общефедеральных общественных движений, региональными общественными движениями, общественной палатой субъекта РФ, крупным региональным бизнесом, региональными средствами массовой информации, этническими и конфессиональными сообществами. Процедуры на этом уровне следующие: разделение властей и реализация «сдержек и противовесов» в регионе; выборы (наделение полномочиями) губернатора; выборы законодательного органа субъекта РФ; консультации по значимым вопросам регионального развития с представителями политических партий, групп интересов, бизнесом.

Наконец, локальный уровень подразумевает наличие органов местного самоуправления, местных общественных палат (общественных советов), значимых на определенной территории предприятий, институционализованных

групп локальных интересов, выполняющих следующие процедуры: функционирование местного самоуправления, преимущественно реализуемое в муниципальных образованиях субъекта РФ; выборы представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований (при наличии); консультации по значимым вопросам местного развития с представителями политических партий, групп интересов, бизнеса.

Таким образом, по нашему мнению, в региональной политической жизни взаимодействуют акторы как собственного регионального, так и более высокого (федерального) и более низкого (локального) уровня. Каждый из них обладает различным объемом полномочий и располагаемых ресурсов, разными технологиями осуществления и приведения в действие своих решений. Все это делает институциональную картину региональной политической жизни крайне сложной, конкретная конфигурация действующих сил в которой складывается ситуативно, а региональный политический процесс становится зависимым от многих обстоятельств, происходящих за его пределами.

Библиографический список

1. Ларина Н.И. Мировой опыт региональной политики. Новосибирск, 1996.
2. Кристофер П., Брайен Л., Лесли Д. Словарь по экономике. СПб., 1998.
3. Егоров А.И., Гудгольд А.М. «Мягкая сила»: немецкий опыт реализации // Вестник Поволжского института управления. 2017. Т. 17, № 1.
4. Фёдорова С.С. Эволюция институтов политического представительства Германии в условиях европейской интеграции: дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2015.
5. Эйсмонт А.Г. Институциональная основа региональной политики Европейского союза // Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена. 2008. № 74-1.
6. Попов А.А. Становление региональной политики в Словакии и Словении: два пути в зону евро // Социум и власть. 2012. № 1.
7. Sontheimer K., Bleek W., Gawrich A. Grundzuege des politischen Systems Deutschlands. Muenchen; Zuerich, 2007.
8. Cotta M., Verzichelli L. Il sistema politico italiano. Bologna: Il Mulino, 2008.
9. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. М., 2015.
10. Колесникова А.В. Централизация и децентрализация в региональной политике много-составного государства: российская практика в контексте зарубежного опыта: дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2015.
11. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. М., 2001.
12. Journaloffidel. Loisetdecrets. 1972. 9 juillet.
13. Павлова М.А. Региональная политика Франции. М., 1974.
14. Кузьмина Е.А. Гибридизация современных политических режимов // Вестник Поволжского института управления. 2017. Т. 17, № 2.