

И.Л. ПРОХОРЕНКО

**СУБНАЦИОНАЛЬНЫЕ ЭЛИТЫ КАК СУБЪЕКТЫ
ТРАНСФОРМАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО
ПРОСТРАНСТВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Для исследователей политического пространства Европейского союза (ЕС) все еще стоит задача его концептуализации. Ключевыми остаются вопросы не только о форме, структуре, качественных характеристиках, направлении развития этого феномена, но и о субъектах его формирования и трансформаций.

Понятно, что всякое социальное взаимодействие, социальные отношения любого рода не существуют в отрыве от их участников (акторов – в западной традиции). Анализ таких связей изначально предполагает необходимость выявить, описать, систематизировать и классифицировать этих участников и сделать это, прежде всего, с точки зрения их субъектности – способности быть или стать источником активности, направленной на объект, носителем практической деятельности и познания.

Конфигурация современных политических пространств как сфера коммуникации разнообразных акторов в различных политических процессах весьма подвижна и изменчива. Установление субъектов политического пространства позволяет типологизировать пространства такого рода, помогает, используя категорию пространства, обнаружить и осмыслить политические изменения, их тенденции и динамику, а также составить возможные сценарии будущего развития.

Большинство исследователей сходятся во мнении, что именно национальные политические элиты в широком смысле (как *political*, так и *policy elites*) стали субъектом формирования евро-

пейского транснационального пространства. В результате длительного исторического опыта коммуникаций самого различного свойства, в основу которых легли территориальное соседство, миграции, торговые связи, конфессиональная общность, культурный обмен и политические альянсы, к представителям европейских элит пришло осознание поистине огромного потенциала общих смыслов, символов, пониманий, ценностных представлений и убеждений, во многом общего стиля политического поведения. Безусловно, импульсами интеграции выступали также мотивы экономического и даже политико-психологического свойства (например, страх перед новой войной в Европе). Но именно осознание этого накопленного веками потенциала общности и ощущение себя неким (воображаемым) политическим сообществом позволили европейским элитам разработать и начать реализацию проекта европейской интеграции – элитистского по своей сути.

Как правило, в научных исследованиях национальные элиты как субъект европейского политического пространства не отделяются и не противопоставляются элитам субнациональным. К последним относятся, прежде всего, власти и бюрократия регионального и муниципального уровней управления, руководство политических партий и общественно-политических движений, которые не являются общенациональными.

Но можно ли это делать с полной уверенностью сегодня, учитывая те значительные изменения в ходе активных процессов федерализации, децентрализации и деволюции в европейских государствах, которые исторически отличаются территориальным разнообразием и где региональные неравенство и диспропорции носят структурный характер, а иногда дополняются этнокультурным компонентом? Можно ли говорить исключительно о моно-субъектности политического пространства ЕС, игнорируя амбиции и усилия субнациональных элит по его трансформации? Не носит ли взаимодействие национальных и субнациональных элит конфликтный характер, особенно в тех случаях, когда последние открыто высказывают партикуляристские амбиции?

Множественность политических пространств: Субнациональные vs национальные элиты

Рассуждая в категориях политического пространства и учитывая множественность политических различий, можно предположить, что в одной точке могут сосуществовать не одно, а несколько таких пространств. Например, регионы в государствах – членах ЕС представляют собой определенные пространства в политическом пространстве государства, становясь не только акторами, но и субъектами процесса структурирования последнего. В свою очередь, эти регионы функционируют также в политическом пространстве Европейского союза, образуют национальные, локальные, трансграничные и различные формы транснациональных пространств (в том числе диаспоральные миры). В Евросоюзе, в состав которого входят 28 государств-членов, насчитывается около 400 субнациональных регионов, обладающих законодательными и исполнительными полномочиями [The Committee of the Regions at a glance, 2013].

Вероятно, пространственный подход можно распространить и на другие субнациональные территориальные сообщества, в первую очередь, на крупные города – мегаполисы. Подобно городам-полисам в античном мире и итальянским городам в Средние века мегаполисы предстают в современном мире в роли акторов не только национальной, но и мегарегиональной и даже мировой политики. В этом своем новом качестве такие города способны выступить в роли своеобразных «территорий-ворот» в глобальный полицентричный мир (как национального, так и мегарегионального масштаба), межсетевых узлов, где происходит сосредоточение / пересечение производственных, финансовых, научно-исследовательских, образовательных и так далее структур [Лебедева, 2007, с. 103–104]. Однако, учитывая невысокую степень автономии местного самоуправления, вряд ли стоит жестко дифференцировать местные и региональные политические элиты, для целей политологического исследования можно допустить, что субнациональные элиты являются по преимуществу региональными.

Перемены в мировой политике и экономике во второй половине XX в. предопределили и новый взгляд на понятие «регион». В 1978 г. Декларация конференции Совета Европы в Бордо (Франция) по вопросам регионализации в Европе дифференцировала

регион как сообщество людей, локализованное в наиболее крупных территориальных единицах в рамках одного государства и обладающее географической, исторической, культурной и экономической однородностью, которая и придает местному населению характер общности, позволяет решать общие задачи и удовлетворять общие интересы [Balour, 1985].

Европейская хартия регионализма, принятая Европейским парламентом (ЕП) десятилетие спустя, в 1988 г., определила регион как территорию, которая с географической точки зрения является ясно очерченным логическим объектом, а население его обладает определенными общими характерными чертами и выражает желание сохранять свою особую идентичность, развивать ее с целью содействия культурному, социальному и экономическому развитию. При этом под определенными общими характерными чертами населения региона понимались культурная, языковая общность, исторические традиции, экономические интересы (указанные параметры могут присутствовать в каждом конкретном случае все вместе или по отдельности) [Community charter for regionalization... 1988, p. 296].

Таким образом, рассматривать регион как некое однородное и достаточно стабильное во времени пространство невозможно в отрыве от коллективной территориальной идентичности, которая также имеет пространственную конфигурацию и достаточно инертна во времени. Тогда регион предстает как образующее единое целое пространство, однородное по определенным выбранным критериям и отличающееся от соседних пространств или регионов по этим критериям, а также как мыслительная конструкция, созданная путем отбора характерных черт, значимых для конкретной проблемы и игнорирования других особенностей, которые будут считаться не относящимися к делу [Region, 2013].

В условиях европейской интеграции и с учетом изменений в структурах общественной жизни и природе государства, перемен в рыночной конъюнктуре и международном контексте, под понятием региона часто подразумевают территориальное, функциональное и политическое пространства [Keating, 1998, p. 12, 18–24]. Рассуждая подобным образом, британский исследователь М. Китинг предложил схему анализа силы регионов по следующим параметрам: региональные институты; правовая способность принятия политических решений; полномочия региональных властей; интеграционная

способность региона; его финансовые ресурсы; взаимоотношения с центральными властями, институтами и органами Европейского союза; взаимоотношения с рыночными структурами, степень вовлеченности в национальную, европейскую и мировую экономики [Keating, 1998, p. 26–28].

Согласно индексу влияния регионов, который был разработан известными европейцами Г. Марксом, Л. Хуг и А. Шейкелем на основе анализа 42 стран – государств – членов ЕС, участников Организации экономического сотрудничества и развития и некоторых других [Marks, Hooghe, Schakel, 2008], объем полномочий европейских регионов оставался достаточно стабильным на протяжении 1950–1970-х годов. Однако за последние три десятилетия этот показатель вырос весьма значительно, независимо от того, является ли государство федеративным (Австрия, Бельгия, Германия) или остается формально унитарным, двигаясь по пути деволюции (Великобритания), децентрализованного регионального государства (Испания, Италия) или по иному пути предоставления автономии административно-территориальным образованиям внутри государства. Факторами роста тенденций к децентрализации стали появление и / или развитие выборных институтов на региональном уровне и передача государством все большего количества управленческих функций регионам и местным сообществам на фоне глобализации и интеграционных процессов в Европе.

Получается, что к настоящему времени на одной территории функционируют различные уровни управления [Division of powers... 2012]. В настоящее время теоретики многоуровневого управления насчитывают 3–7 таких уровней, из которых 1–5 функционируют внутри национальных государств, а один или два существуют на более высоких – региональном (имеются в виду макрорегионы) или глобальном [Hooghe, Marks, 2009, p. 228]. Фактически они совпадают с различными уровнями политических пространств, при этом политические и административные границы ни в коем случае не локализуют действия политических акторов.

Именно социальная идентификация сообществ разного характера (политическая, национальная) и уровня (региональная, локальная) [Семененко, 2011] содействует выстраиванию различных уровней политического пространства – локального, регионального, национального, наднационального, трансграничного, транснационального. Идентичность, множественная по своей при-

роде, выступает одним из значимых параметров образования политического пространства. С другой стороны, нельзя не признать и наличие обратной связи – политическое пространство, в свою очередь, оказывается одним из факторов, которые видоизменяют существующие идентичности и способствуют формированию новых. Ключевым для исследователей поля остается вопрос о том, что первично, – идентичность, которая является предпосылкой и основанием возникновения политического пространства, или политическое пространство, формирование и институционализация которого создают условия для зарождения новой коллективной идентичности.

В тот же исторический период, когда наблюдается рост объема числа полномочий региональных и местных властей, происходит существенное увеличение количества так называемых этнорегионалистских [Regionalist parties in Western Europe, 1998] (или в более поздней терминологии – автономистских [Autonomist parties in Europe... 2006]) партий, которые ставят целью достижение большей автономии для конкретной территории. Они отличаются от радикальных регионалистских партий, выступающих за отделение территории и образование независимого государства, хотя иногда границы между ними подвижны и возможно относительно быстрое во времени взаимопревращение одних в другие, учитывая конкретные социально-экономические и политические обстоятельства или кадровые перемены в руководстве партии.

Эксперты подсчитали, что к началу 1990-х годов в Западной Европе действовали 45 автономистских партий, которые имели прочную организационную структуру и на регулярной основе участвовали в электоральных процессах всех уровней [Lane, McKay, Newton, 1991]. Спустя десять лет их насчитывалось уже 93, 30 из которых являлись влиятельными игроками в политической системе своего региона и государства в целом, формируя многоуровневую модель конкуренции и соперничества между политическими партиями [Masseti, 2009]. Этому способствовали процессы децентрализации в государствах-членах.

Автономистским партиям удавалось входить в правительственные коалиции (к примеру, в Бельгии) или оказывать парламентскую поддержку общенациональным партиям, которые не получили по итогам всеобщих выборов абсолютного большинства депутатских мест (как это регулярно происходило в постфранкистской Испании). Тем самым они оказывались «мотором» процессов

децентрализации в государстве, оказывая прямое или косвенное давление на правительственные партии, добиваясь реформ в системе государственного устройства и управления (так происходило в Бельгии, Великобритании, Испании, Италии, в меньшей степени – во Франции).

Одновременно имело место появление и / или усиление влияния региональных отделений общенациональных партий, которые формально уже являются необщенациональными и все более обретают в ходе процессов федерализации и децентрализации в государствах-членах собственную специфику, особую региональную идейно-политическую и партийную самоидентификацию.

Один из наиболее показательных примеров в этом отношении – Испания, политическая система которой локализована, а модель управления является многоуровневой [Прохоренко, 2010; Magone, 2004]. Во всех образованных по территориальному принципу 17 регионах (автономных сообществах) страны, которая формально остается унитарным государством, активно действуют региональные организации как консервативной Народной партии, так и левоцентристской Испанской социалистической рабочей партии (ИСРП). В силу исторических особенностей организационная структура испанских правых более иерархична и во многом авторитарна. Напротив, ИСРП как массовая партия строится по федеративному принципу, что предполагает формальную автономию территориальных организаций, степень которой во многом зависит от силы регионализма в том или ином автономном сообществе.

Следуя, в основном, партийной дисциплине и генеральной линии партии, консерваторы и социалисты в регионах тем не менее зачастую вынужденно оказываются сторонниками дальнейшей децентрализации асимметричного испанского государства автономий, защищая интересы конкретной территории в национальном политическом пространстве и соревнуясь с автономистскими партиями за местный электорат. Непростая ситуация в этом плане сложилась в Каталонии, где исторически сильны сепаратистские настроения, а партийная система имеет достаточно высокую степень фрагментации. В постфранкистский период ни одной из партий не удавалось получить даже простое большинство голосов избирателей, что усиливает конкуренцию между ними.

С другой стороны, надо иметь в виду, что центральное руководство общенациональных партий в Испании, как и в некоторых

других европейских государствах, соглашается предоставить организационную автономию своим территориальным отделениям для их более эффективной межпартийной борьбы за голоса избирателей в регионе, поскольку соперничество не ограничивается исключительно проблемой самоуправления региона и его интересами, отличными от остальных, а касается широкого круга разнообразных вопросов повседневной жизни, которые требуют знаний управленцев и опыта рутинной административной деятельности.

В меньшей степени, чем в Испании, эта тенденция к децентрализации организационной структуры общенациональных партий и процесса принятия партийных решений происходит также в Великобритании – в случае с Лейбористской партией в Шотландии и Уэльсе [Laffin, Shaw, Taylor, 2007]. Подобная практика наблюдается в последние годы и в политически стабильных институционально симметричных федерациях Европы: в Германии – в случае Социал-демократической партии Германии и Христианско-демократического союза [Deterberk, Jeffrey, 2009], в Австрии – в отношении Австрийской народной партии и Социал-демократической партии Австрии [Fallend, 2004].

Одна из важнейших функций политических партий – отбор и воспитание политических деятелей для элит всех уровней. Можно утверждать, что автономистские партии рекрутируют и формируют главным образом, если не исключительно, субнациональные элиты, укрепляя вертикальные связи между ними и населением конкретного региона, осуществляя политическую социализацию граждан и проводя политику территориальной идентичности как доминирующей среди множества идентичностей. В отличие от территориальных организаций общенациональных партий, основной активной зоной деятельности автономистских партий является именно регион.

В этом плане неоднозначный и ситуативный характер носит ответ на вопрос о том, представителей и лидеров каких элит готовят местные отделения общенациональных партий, которые приобрели новое качество партий необщенациональных, проводят ли эти партии и укрепляют ли в полной мере вертикальные связи между государством и гражданами. Данный вопрос следует рассматривать, принимая в расчет характер отношений и уровень конфликтности между различными ветвями власти, между всевозможными

территориальными уровнями управления, количество и остроту спорных проблем, стоящих перед обществом.

Отнюдь не всегда представители региональных офисов общенациональных партий добиваются карьерных достижений на центральном уровне и имеют влияние в национальном парламенте, становясь частью национальной политической элиты. К примеру, как полагают некоторые эксперты, в Испании, которая превратилась в последние десятилетия в одно из наиболее децентрализованных государств, исторические особенности, специфика сложившейся политической системы, формальные и неформальные нормы и практики партийно-политической жизни предопределили существование двух политических классов – национального и субнационального, которые достаточно обособлены друг от друга [Montero, 2007].

Регионы в системе управления Европейского союза

Европейская интеграция создала совершенно новый – наднациональный – уровень управления. Тем самым она не только придала институциональную динамику политической деятельности на различных территориальных уровнях внутри государства, но и обеспечила новым политическим акторам – регионам и местным сообществам, крупным городам – структурную возможность в поисках политической силы и представительства интересов за пределами государства. В многоуровневом организованном сообществе Евросоюза представители государственной власти стран-участниц уже не являются единственным звеном, которое связывает две отдельные политические арены – национальную и европейскую.

Авторы концепции многоуровневого управления в Европейском союзе утверждают, что подобная децентрализованная модель политического управления не противостоит и не угрожает суверенитету государств – членов ЕС напрямую: вместо того чтобы оказаться в жесткой ситуации недвусмысленного вызова, государства Евросоюза достаточно мягко вовлекаются в процесс многоуровневого управления как своими политическими лидерами, так и действиями многочисленных субнациональных и наднациональных акторов [Marks, Hooghe, Blan, 1996, p. 371].

Многоуровневая политическая система ЕС децентрализована, национальный и наднациональный органы власти не образуют единой властной вертикали. Европейские решения принимаются на наднациональном уровне, а их внедрение в жизнь зависит, прежде всего, от национальных правительств. Субнациональные (в первую очередь, региональные) власти играют при этом второстепенную, однако все большую, весьма значительную роль: ведь около двух третей наднациональных решений исполняются именно ими. Считается, что на успех и сроки имплементации влияет именно вовлеченность субнациональных акторов в этот процесс. Одновременно опросы общественного мнения показывают, что европейские граждане особо выделяют роль субнациональных властей в решении вопросов своей повседневной жизни (разброс по отдельным странам составил от 47 до 12%, усредненный показатель равняется 38% опрошенных) [The role and impact of local and regional authorities ... 2008].

Под европейскими решениями подразумеваются нормативные документы вторичного законодательства ЕС – регламенты, директивы и решения в основном по вопросам Единого внутреннего рынка. Здесь имеется в виду прежде всего нормотворческая деятельность Европейской комиссии (ЕК), а также Совета ЕС. Комиссия является институтом, которому принадлежит ведущее место в системе политического управления ЕС и который признан Договором о реформе исполнительным органом ЕС. Совет ЕС как институт межнационального сотрудничества делит свои полномочия с Европарламентом в рамках общей законодательной процедуры. В области специальной законодательной процедуры Совет занимает доминирующее положение, хотя в конкретных случаях обязан запрашивать согласие ЕП. При этом фактически монопольное право законодательной инициативы имеет Комиссия (Европейский центральный банк и Высокий представитель по общей иностранной политике и политике безопасности обладают этим правом в особых случаях, каждый в пределах своей компетенции).

Насколько непросто идет процесс имплементации европейских решений, например, в испанском государстве автономий, можно наблюдать на примере Директивы 2006/123/СЕ, принятой Европарламентом и Советом ЕС 12 декабря 2006 г., касающейся услуг на Едином внутреннем рынке ЕС (имплементацию директивы государствами-членами планировалось полностью завершить к

концу декабря 2009 г.). Как указывается в заключительном докладе правительства Испании для ЕК в апреле 2010 г., по результатам транспозиции директивы в национальное законодательство в соответствии с директивой в стране были приняты два новых общенациональных закона, в тексты 50 законов и 118 королевских декретов были внесены изменения. В свою очередь, автономные сообщества модифицировали свои 199 региональных законов, 546 декретов, 174 распоряжения и шесть резолюций [Services directive... 2011]. Перемены неизбежно коснулись и местного уровня управления – регламентов провинций и муниципалитетов в сфере услуг.

Понятно, что с точки зрения задачи скорейшего исполнения наднациональных решений ЕС не заинтересован в дальнейшей децентрализации в государствах-членах, опасаясь длительных и не всегда успешных согласований между центром и регионами. ЕК вынуждена организовать взаимодействие с регионами, ставя целью точную и единообразную имплементацию. Региональные власти добились понимания властями Союза важности привлекать их к обсуждению еще на ранних этапах выработки решений – на стадиях определения актуальности той или иной проблемы и разработки политики в определенной области.

Взаимодействие региональных властей с наднациональными институтами и органами ЕС организовано различным образом, в первую очередь, напрямую – через брюссельские офисы регионов, численность которых значительно возросла в последние два десятилетия, и через Комитет регионов.

Комитет регионов был учрежден в 1994 г. как специальный консультативный орган, состоящий из представителей местных и региональных властей государств-членов. Он сменил созданный Еврокомиссией в 1988 г. Консультативный совет региональных и местных властей, в задачи которого входило консультирование при формировании и имплементации коммунитарной региональной политики. Комитет, основывая свою деятельность на принципах субсидиарности, максимальной приближенности к интересам и нуждам граждан ЕС, а также партнерства различных уровней управления в процессе принятия общеевропейских решений, стремится играть влиятельную роль в законодательном процессе в Евросоюзе.

Хотя Лиссабонский договор о реформе 2007 г. и не признал Комитет регионов одним из элементов институционального меха-

низма ЕС, Комитет приобрел дополнительное право обращаться с исками в Суд ЕС с целью защиты своих прерогатив (ст. 263 Договора о функционировании ЕС [Consolidated versions ... 2010; Европейский Союз ... 2008]). Это может происходить, например, с целью отмены законодательного акта Европарламента или Совета, принятого без предусмотренной учредительными документами обязательной предварительной консультации с данным Комитетом, а также в случае, если законодательные акты Евросоюза нарушают по мнению Комитета принцип субсидиарности, – один из наиболее важных с точки зрения функционирования децентрализованной многоуровневой системы управления ЕС.

В ходе планирования и осуществления региональной политики Союза регионы напрямую взаимодействуют с институтами ЕС в рамках ежегодно проводимого Еврокомиссией совместно с Европарламентом так называемого Форума сплочения (широких общественных консультаций, организуемых Комиссией по различным вопросам региональной политики и политики сплочения ЕС), в рамках деятельности брюссельских офисов европейских регионов, через секции, подкомитеты и рабочие группы Европейского экономического и социального комитета.

Государства-члены в лице своих центральных и региональных властей имеют прямой доступ к европейским структурным фондам и несут ответственность за выполнение операционных программ региональной политики ЕС, а в ходе выполнения этих программ обязаны предупреждать нарушения, обнаруживать и исправлять возникшие нарушения и обеспечивать возврат денежных средств, выплаченных сверх необходимого.

Значительно участие регионов и в общей аграрной политике, которая остается одним из приоритетных направлений политики Союза. Европейский сельскохозяйственный фонд гарантий финансирует прямые платежи сельскохозяйственным производителям и мероприятия, направленные на регулирование сельскохозяйственных рынков, такие как интервенции на рынке и экспортные компенсации, или премии. В свою очередь, Европейский фонд развития сельской местности финансирует национальные программы развития села.

Сама Комиссия не осуществляет платежи непосредственно бенефициарам бюджетных фондов, а в соответствии с принципом совместного децентрализованного управления эта обязанность де-

легируется государствам-членам, которые работают через свои национальные или региональные платежные агентства. Последние и осуществляют перевод денежных средств из фондов. Еврокомиссия разрабатывает набор критериев, на основе которых национальные правительства проводят аккредитацию таких агентств (для этого государства-члены создают специализированное правительственное учреждение на министерском уровне). Предлагаемый ею набор критериев для отбора платежных агентств позволяет дать оценку организации (внутренней среде) агентства и проводить в дальнейшем мониторинг его деятельности.

В рамках общей аграрной политики и с других сферах деятельности ЕС субнациональные сообщества осуществляют опосредованное взаимодействие с европейскими институтами. В федеративных и региональных государствах, к примеру, эффективно функционирует механизм отраслевых совещаний с участием национальных и региональных властей.

Несмотря на то что в настоящее время влияние субнациональных властей в сфере региональной политики ЕС оказывается намного большим, чем 20 лет назад [Marks, Hooghe, Schakel, 2008], все же некоторым экспертам представляется излишне опрометчивым связывать эти перемены исключительно с результатами европейской интеграции или с эффектом самой региональной политики Евросоюза [Keating, 2008]. Скорее всего, следует учитывать, о каком именно этапе региональной политики идет речь (разработка, принятие решений, реализация). Вероятно, значение имеет и такая переменная, как политические ресурсы того или иного региона, которые различаются существенно и между различными странами – участницами Союза, и внутри конкретного государства. Хотя и этот фактор оказывается в итоге не столь существенным в вопросе помощи отстающим регионам с точки зрения сокращения региональных диспропорций: в настоящее время главными получателями бюджетных средств ЕС по программам региональной политики являются «новые» государства-члены – страны Центральной и Восточной Европы, где региональные власти, за исключением Польши, не обладают сильным политическим влиянием.

Евросоюз, развивая идею «Европы с регионами» (Europe with the regions), создает политические возможности для некоторых регионов. Маастрихтский договор, который вступил в силу в 1993 г., предусмотрел право для государств-членов, где имеется

система региональной власти с исполнительными органами, привлекать к участию в работе в Совет ЕС региональных представителей. Так поступили Бельгия, Германия и Австрия, Испания и Италия, а также Великобритания. Вместе с тем предполагается, что региональные представители в национальных делегациях должны отстаивать именно национальные интересы, а не исключительно интересы собственных регионов.

Очевидно, что нынешние реформы экономического управления в Евросоюзе расставляют новые акценты в отношениях между институтами ЕС, национальными правительствами и властями субнационального уровня. Проводимые реформы, разработку и реализацию которых ускорил финансово-экономический кризис, касаются, прежде всего, жесткой координации бюджетной политики государств-членов [Стрежнева, Прохоренко, 2013]. Этот вариант экономического управления осуществляется сверху вниз – от европейских институтов к национальным правительствам. Данные реформы в самом общем виде призваны каким-то образом корректировать просчеты и упущения национальных властей в сфере фискальной политики в условиях, когда денежно-кредитная политика в ЕС централизована, а экономическая – децентрализована и находится в ведении национальных правительств.

Речь идет, в первую очередь, о реформе Пакта стабильности и роста в 2011 г. – принятии пакета базовых нормативных актов о новых правилах надзора за экономической и бюджетной политикой государств-членов. Изменения претерпел и сам бюджетный процесс в государствах-членах. Введение в действие с января 2011 г. процедуры «европейского семестра» позволило европейским институтам стать более активными участниками бюджетного процесса на национальном уровне. Отныне в первой половине каждого года (в ходе «европейского семестра») обсуждаются вопросы будущей макроэкономической и фискальной политики в русле действующей стратегии социально-экономического развития Союза, проблем структурных реформ, финансового сектора, проектов национальных бюджетов, планов национальных программ реформ. Во втором полугодии национальные правительства завершают составление сметы государственных расходов и национальной программы реформирования в соответствии с рекомендациями Европейской комиссии.

Было принято также решение о создании так называемого Фискального пакта – межправительственного соглашения для участников еврозоны, которое предусматривает установление максимально допустимого размера общего структурного дефицита, более жестких, чем в реформированном Пакте стабильности и роста, требованиях к дефициту бюджета, необходимости включить в национальное законодательство положение о строгом соблюдении сбалансированного бюджета.

В дополнение к уже принятым мерам в рамках нового многолетнего финансового плана ЕС на период 2014–2020 гг. планируется установить прямую зависимость решений о предоставлении средств из фондов Союза от выполнения государствами-членами обязательств по сокращению бюджетного дефицита и размеров государственного долга в рамках «европейского семестра». На 2014 г. намечена реализация планов по созданию банковского союза в ЕС.

Все это вызывает возражение со стороны субнациональных властей, прежде всего наиболее богатых и развитых в социально-экономическом отношении регионов. В условиях замедления темпов экономического роста, тем более в периоды рецессии сложность соблюдения регионами новых правил финансовой дисциплины, их недовольство проводимой национальными правительствами политикой жесткой экономии неизбежно политизируется. Сторонники территориальной автономии расценивают политику национальных властей как возврат к более централизованной модели (в этом отношении оказались наиболее уязвимыми получившие автономию от центра территории децентрализованных унитарных государств).

Отсюда становится понятным, почему в последние годы наблюдается подъем сепаратистских движений в отдельных государствах-членах. К примеру, политический кризис 2007–2011 гг. в Бельгии поставил под вопрос дееспособность исполнительной власти на федеральном уровне и завершился шестой по счету реформой государственного устройства, дающей еще большую автономию сообществам и регионам, составляющим бельгийскую федерацию. Власти Шотландии в Великобритании и Каталонии в Испании также высказали намерение провести в 2014 г. референдумы о независимости.

Вероятно, нельзя уложить взаимоотношения национальных и субнациональных элит в государствах – членах ЕС в некую обобщающую упрощенную схему, которая позволила бы дать однозначный ответ на вопрос, в силах ли изменить и каким образом меняют субнациональные элиты конфигурацию европейского политического пространства. Широкие дискуссии вокруг Европейской конституции и Лиссабонского договора со всей очевидностью продемонстрировали, что национальные элиты не готовы формализовать вовлечение субнациональных властей в процесс многоуровневого управления в Евросоюзе. К тому же расширение ЕС за Восток, где сложились достаточно централизованные политические системы, не добавили кандидатов в ряды сторонников усиления регионального уровня управления в ЕС.

Осознавая пределы своего прямого взаимодействия с европейскими институтами, субнациональные элиты максимизируют усилия по оказанию влияния на национальные власти в процессе принятия решений на европейском уровне на различных его стадиях, стараясь придать неформальным правилам и практикам статус формальных и добиваясь конституционного закрепления своих управленческих полномочий. В процессе европеизации они налаживают горизонтальные сетевые отношения между собой, обмениваются информацией, формируют новые группы интересов или участвуют в уже сложившихся, создавая, таким образом, новые связи пространственной организации.

Риск фрагментации европейскому политическому пространству наблюдается со стороны сепаратистских проектов в отдельных государствах-членах. Радикально настроенные группы субнациональных элит способны затормозить процесс создания транснациональных регионов внутри Евросоюза, как это происходит, к примеру, в отношении Средиземноморского региона.

Проекты выхода территорий из состава единого государства подразумевают, что новые независимые государства должны обязательно остаться в транснациональном пространстве ЕС и к ним ни в коем случае не должны применяться общие правила для кандидатов на вступление в ряды Союза. В свою очередь, европейские власти, по крайней мере на сегодняшний день, не поддерживают сепаратистов, справедливо осознавая, что партикуляристские

тенденции ведут к наращиванию потенциала политической конфликтности не только в пределах национальных государств, но и всего Евросоюза, создавая известные риски процессу европейской интеграции. Нестабильная финансово-экономическая ситуация в зоне евро и в целом на всем пространстве ЕС делает уязвимой позицию сторонников сепаратизма в Европе. Поскольку в краткосрочной перспективе не предвидится изменений в лучшую сторону, они неизбежно вынуждены соотносить амбиции и трезвый расчет, не отказываясь при этом от независимости как своей конечной цели.

Литература

- Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. – М.: ИНФРА-М, 2008. – С. 166–210, 211–390.
- Лебедева М.М.* Мировая политика: Учебник. – 2-е изд. испр. и доп. – М.: Аспект-пресс, 2007. – 365 с.
- Прохоренко И.Л.* Территориальные сообщества в политическом пространстве современной Испании / РАН. ИМЭМО. – М., 2010. – 100 с.
- Семенов И.С.* Политическая идентичность в контексте политики идентичности // Политическая экспертиза: Политекс. – СПб., 2011. – Т. 7, № 2. – С. 5–24.
- Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л.* Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты / РАН. ИМЭМО. – М., 2013. – 155 с.
- Autonomist parties in Europe: identity politics and the revival of the territorial cleavage / Ed.: Lynch p., Gómez-Reino Cachafeiro M., de Winter L. – Barcelona: Institut de ciències polítiques i socials (ICPS), 2006. – 557 p.
- Baloup G.* L'Action du Conseil de l'Europe et de la Conference des pouvoirs locaux et regionaux de l'Europe en faveur de la decentralisation regionale // Les politiques regionales en Europe: actes du colloque de Geneve, mai 1982. – Lausanne: Editions Regionales Europennes S.A., 1985. – P. 344–345.
- Community Charter for regionalization. Annex to the Resolution on Community regional policy and the role of the regions of the European Parliament// Official journal of the european communities. – Brussels, 1988. – N C326, 19 December. – P. 296–301. – Mode of access: http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1988_326_R_0280_01&from=EN (Дата посещения: 23.12.2013.)
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union // Official journal of the European Union. – Brussels, 2010. – N C83/01. – 153 p. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:en:PDF> (Дата посещения: 23.12.2013.)

- Deterberk R., Jeffrey Ch.* Rediscovering the region: territorial politics and party organizations in Germany // Territorial party politics in Western Europe / Ed.: W. Swenden, B. Maddens. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009. – P. 63–85.
- Division of powers between the European Union, the member states and regional and local authorities / European Institute of Public Administration (EIPA) – European Center for the Regions (ECR). – Brussels, 2012. – 1316 p. – Mode of access: http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division_of_powers/division_of_powers.pdf (Дата посещения: 23.12.2013.)
- Fallend F.* Joint, nor separate arenas: party systems and coalitions-building at the national and provincial level in Austria since the mid-1980' // Political parties and Federalism / ed. R. Hrbek. – Baden-Baden: Nomos, 2004. – P. 83–96.
- Hooghe L., Marks G.* Does efficiency shape the territorial structure of government? // Annual review of political science. – Palo Alto, Ca, 2009. – N 12. – P. 225–241.
- Keating M.* Is there a regional level of government in Europe? // Regions in Europe / ed.: P. Le Galès and C. Lequesne. – N.Y.: Routledge, 1998. – P. 11–29.
- Keating M.* Thirty years of territorial politics // West European politics. – L., 2008. – Vol. 31, N 1–2. – P. 61–81.
- Laffin M., Shaw E., Taylor G.* The new sub-national politics of the British Labour Party // Party politics. – W., 2007. – Vol. 13, N 1. – P. 88–108.
- Lane J.-E., McKay D., Newton K.* Political data handbook: OECD Countries. – Oxford: Oxford univ. press, 1991. – 272 p.
- Magone J.M.* Contemporary Spanish Politics. – L.: Routledge, 2004. – 277 p.
- Marks G., Hooghe L., Blank K.* European integration from 1980 s: state-centric v. multi-level governance // Journal of common market studies. – Oxford, 1996. – Vol. 34, N 3. – P. 371.
- Marks G., Hooghe L., Schakel A.* Regional authority in 42 countries, 1950–2006: a measure and five hypotheses // Regional and federal studies: Special issue. – Oxford, 2008. – Vol. 18, N 2–3. – P. 111–302.
- Massetti E.* Regionalist party positions in the multi-dimensional ideological space: a framework for analysis // Regional and federal studies. – Oxford, 2009. – Vol. 19, N 4/5. – P. 501–531.
- Montero A.* The Limits of decentralisation: legislative careers and territorial representation in Spain // West European politics. – L., 2007. – Vol. 30, N 3. – P. 573–594.
- Region / Britannica. – 2013. – Mode of access: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/496048/region> (Дата посещения: 23.12.2013.)
- Regionalist parties in Western Europe / Ed.: de Winter L. and Türsan H. – L.: Routledge / European Consortium for political research (ECPR). – Brussels, 1998. – 280 p.
- The Committee of the Regions at a glance. / the Committee of the Regions (CoR). – Brussels, 2013. – October. – 2 p. – Mode of access: <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/cor-at-a-glance/EN.pdf> (Дата посещения: 23.12.2013.)
- The role and impact of local and regional authorities within the European Union: Opinions on the different levels of public authorities and awareness of the Committee of the Regions. Report. Fieldwork: October – November 2008 / The Committee of the

Regions. – Brussels, 2009. – N 307, February. – 32 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_307_en.pdf (Дата посещения: 23.12.2013.)

Services directive: Assessment of implementation measures in member states. National report for Spain // European Commission. – Brussels, 2011. – Mode of access: http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/mileu-study/es-national-report-part_II_en.pdf (Дата посещения: 23.12.2013.)