

21

На правах рукописи

Каракчиев Петр Олегович

**ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ РЕГИОНАМ
ВЕЛИКОБРИТАНИИ В КОНТЕКСТЕ МНОГОУРОВНЕВОГО
ЕВРОПЕЙСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Специальность 23.00.04 – Политические проблемы международных отношений
и глобального развития

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва – 2007



Диссертация выполнена на кафедре Европейской интеграции Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России

Научный руководитель:

доктор политических наук

СТРЕЖНЕВА Марина Вадимовна

Официальные оппоненты:

доктор политических наук

ГРОМЫКО Алексей Анатольевич

кандидат политических наук

УТКИН Сергей Валентинович

Ведущая организация:

Институт этнологии и антропологии

РАН, Центр европейских и

американских исследований

Защита состоится «27» сентября 2007 г. в ____:00 часов на заседании диссертационного совета Д.209.002.02 по политическим наукам в Московском государственном институте международных отношений (Университете) МИД России по адресу: 119454, Москва, проспект Вернадского 76.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке МГИМО (У) МИД России.

С авторефератом можно ознакомиться на официальном сайте МГИМО (У) МИД России: www.mgimo.ru

Автореферат разослан «28» сентября 2007 г.

Ученый секретарь

Диссертационного совета

кандидат философских наук, доцент

Чанышев Александр Арсеньевич

Актуальность темы исследования обусловлена развитием регионального уровня власти в рамках углубления процесса интеграции в Европейском Союзе (ЕС)

Регионализация политического пространства в странах-членах Союза на рубеже XX-XXI веков неизменно связана с политикой ЕС. Региональная политика Союза подтолкнула к реформированию субнациональных институтов власти. Такие аспекты, как распространение действия принципа субсидиарности и многократное увеличение расходов ЕС на решение региональных проблем, наравне со специфическими внутригосударственными предпосылками региональных реформ, стали определяющими факторами роста политической ответственности регионов в процессе принятия решений и децентрализации власти в пределах ЕС.

В итоге, к началу XXI века на политической карте Европы практически не осталось классических унитарных систем внутригосударственной организации власти. Более 90 % региональных органов управления стали выборными, а степень их самостоятельности варьируется от административной автономии во Франции до федеративного устройства в Германии, Австрии и Бельгии. Этот процесс не оставил в стороне и Великобританию: делегирование властных полномочий региональным властям (или *деволюция*¹) явилось важнейшим общественно-политическим событием последних лет.

В результате на европейской политической арене появляется третий уровень власти – региональный. Европейская интеграция формирует новую систему *многоуровневого европейского управления* (МЕУ), где власть и процесс принятия решений осуществляются на региональном, национальном и наднациональном уровнях управления.

Изучение регионального уровня формирующейся системы управления на опыте деволюции в Великобритании дает возможность не только проследить и оценить степень изменения политической роли отдельных регионов,

¹ Понятие «деволюция» происходит от английского глагола *to devolve* (передавать, делегировать) и является специфическим, устоявшимся термином в иностранной литературе, который применяется при описании региональной реформы в Великобритании уже на протяжении целого столетия.

Шотландии и Уэльса, но и глубже проанализировать общий ход развития европейской интеграции и значимость регионов ЕС в этом процессе

Объектом исследования является процесс принятия политических решений в ЕС. В качестве **предмета исследования** автор избрал деволюцию в Великобритании как фактор определения роли и конкретных форм участия регионов в политическом процессе Европейского Союза

Цель и основные задачи исследования. Автор ставит своей целью проследить, как осуществлялось институциональное оформление политической деволюции в Великобритании, и проанализировать на примере Шотландии и Уэльса пути и значимость участия европейских регионов в процессе принятия политических решений в европейской политике национального государства

Для достижения поставленной цели потребовалось решить следующие задачи

- Исследовать теоретические основы концепции многоуровневого европейского управления,
- Оценить применимость данной концепции к современной системе политического взаимодействия по линии регион – государство – ЕС,
- Проследить исторические предпосылки деволюции как формы усиления регионального уровня власти в принятии политических решений на национальном уровне,
- Проанализировать особенности формирования новых политических институтов в результате деволюции в Шотландии и Уэльсе,
- Дать критический анализ новых механизмов вовлечения регионов в процесс принятия решений в области европейской политики Великобритании по линии исполнительной и законодательной власти,
- Оценить степень эффективности попыток прямого выхода регионов на общеевропейский уровень в обход национального государства,
- Оценить влияние «третьего уровня» европейского управления на политику в ЕС и перспективы дальнейшего усиления роли регионов в ЕС

Временные рамки исследования определены периодом с 1997 по 2006 годы, когда были сформированы региональные институты в Шотландии и Уэльсе и создан механизм их взаимодействия с национальным центром и европейскими институтами

Теоретическую основу диссертации составили работы зарубежных и российских исследователей. Вопросы регионального развития в ЕС и их теоретическое обоснование нашли широкое отражение в работах разработчиков теории многоуровневого управления (Г Маркс, Л Хог, К Картер, А Сбраджа, С Булмер, Й Баше и другие) и сторонников альтернативных теорий европейской интеграции, в первую очередь – либерального межправительственного подхода (А Моравчик)². Исследования понятий регион и регионализация по отношению к анализу политического пространства ЕС проведены в работах таких авторов, как Т Берцель, Б Фрей, М Китинг, А Маркусен, Р Петрелла и другие³. Данные исследования лежат в основе определения понятийного аппарата диссертации. В отечественной литературе теоретические вопросы регионального строительства анализируются в работах представителей российской школы регионалистики. Отечественные исследования позволяют автору конкретизировать предлагаемые в рамках диссертации определения терминов регион и регионализация. Здесь в первую очередь стоит отметить работы Володиной А В, Гладкого Ю Н, Кабловой Л В,

² Armstrong K. *The Governance of the Single European Market* / K. Armstrong, S. Bulmer – Manchester, 1998; Bache I. *Multi-level Governance and British Politics* / I. Bache, M. Flinders // *Multi-level Governance* – New York, 2005 – p. 93-106; Carter C. *Making Multi-Level Governance Work* / C. Carter // Manchester. Manchester Papers in Politics. Devolution and European Policy Series. May 2003; Marks G. *Contrasting Visions of Multi-level Governance* / G. Marks, L. Hooghe // Bache I. and Flinders M. (ed.) *Multi-level Governance* – New York, 2005 – p. 15-30; Moravcsik A. *Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder* / A. Moravcsik // *Journal of Common Market Studies* 33.4 – 1995 – p. 611-628; *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community* / A. Sbragia – New York, 1991 – 240 p.

³ Börzel T. *States and Regions in the European Union* / T. Börzel – London: Cambridge University Press, 2002; Frey B. *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions* / B. Frey, R. Eichenberger – London: Edward Elgar Press, 1999; Keating M. *Bypassing the Nation-State? Regions and the EU Policy Process* / M. Keating, L. Hooghe // Richardson J. (ed.) *European Union: Power and Policy-Making*. 2nd Edition – London: Routledge Press, 2001 – p. 239-256; Keating M. *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change* / M. Keating – Bath, 2003; Markusen A. *Regions: The Economics and Politics of Territory* / A. Markusen – New Jersey: Rowman and Allenheld, 1987; *Region - Nation - Europa: Die Dynamik regionaler und überregionaler Identifikation* / K. Mühler, K.-D. Opp, M. Mäs and others – Wiesbaden: VS Verlag, 2006; Petrella R. *Nationalist and Regionalist Movements in western Europe* / R. Petrella // Foster C.R. (ed.) *Nations without States: Ethnic Minorities in Western Europe* – New York: Praeger, 1980 – p. 8-26.

Ковалева В А , Макарычева А , Плотноковой О В , Чистобаева А И и других⁴. Отдельно необходимо отметить работы Бусыгиной И М , дающие системный анализ региона как субъекта политики с точки зрения теории и практики⁵

Документальная база исследования включает законодательные акты Великобритании, связанные с деволюцией. К ним относятся две Белые книги – «Парламент в Шотландии»⁶ и «Право голоса для Уэльса» 1997 года⁷, Акты (Законы Вестминстерского парламента) о деволюции с Шотландией и Уэльсом 1998 года⁸, Акт о деволюции в Уэльсе 2006 года⁹ и Меморандум о взаимопонимании между правительствами Шотландии, Уэльса и Соединенного Королевства 1999 года и прилагаемые к нему Конкордаты о разграничении властных полномочий в различных сферах между правительствами Великобритании, Шотландии и Кабинетом министров Национальной Ассамблеи Уэльса¹⁰. Данные документы закладывают правовую основу для анализа результатов деволюции в Великобритании и ее влияния на политические процессы, происходящие в ЕС. Важную часть документальной

⁴ Володин А В *Региональный сепаратизм: проблемы теории и практики* / А В Володин – М: Диалог-МГУ, 1999, Гладкий Ю Н *Регионоведение* / Ю Н Гладкий, А И Чистобаев – М: Гардарики, 2002, Каблова Л В *Роль региона в современной политике Европейского Союза: Научно-аналитический обзор* / Л В Каблова. – Нижний Новгород: ИСИ ННГУ, 2000, Киселева А В *Теория федерализма* / А В Киселева, А В Нестеренко – М: Изд-во Моск. ун-та, 2002, Климанов В В *Региональные системы и региональное развитие России* / В В Климанов – М: Едиториал УРСС, 2004, Ковалев В А *Политическая регионалистика как новое направление исследований в российском обществоведении (Актуал. вопр. регион. полит. развития и пробл. теорет. концептуализации)* / В А Ковалев – Сыктывкар: ИПО СГУ, 1999, Макарычев А *Влияние зарубежных концепций на развитие российского регионализма: возможности и пределы заимствования* / А Макарычев // *Сравнительный регионализм: Россия - СНГ - Запад* – Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 1997 – с. 97-129, *Опыт европейского федерализма: История и современность* // Отв. ред. В Ю Полякова. – М: Ин-т всеобщей истории РАН, 2002, Плотнокова О В *Международное сотрудничество регионов: концептуальные подходы* / О В Плотнокова – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2005, Плотнокова О В *Теория, система и практика международных связей регионов* / О В Плотнокова – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2004, Туровский Р Ф *Центр и регионы: проблемы политических отношений* / Р Ф Туровский – М: ГУ ВШЭ, 2006, Фарушкин М. *Федерализм и демократия: сложный баланс* / М. Фарушкин // *Полис* – М, 1996 – № 6 – с. 164-173, Якубовский Д. *Теоретическая основа правовая природа и содержание понятия «местное самоуправление»* / Д. Якубовский // *Право и жизнь* – 1992 – № 6 – с. 81-97.

⁵ Бусыгина И М. *Политическая регионалистика* / И М Бусыгина. – М: МГИМО(У), «РОССПЭН», 2006, Бусыгина И М. *Стратегии европейских регионов в контексте интеграции и глобализации* / И М Бусыгина. – М: АЕВИС, 2002.

⁶ *Scotland's Parliament – A White Paper* // <http://www.scotland.gov.uk/government/devolution/scpa-00.asp> (22.06.2006).

⁷ *A Voice for Wales: The Government's Proposals for a Welsh Assembly – A White Paper* // Cm 3718, 07-97 – HMSO, 1997.

⁸ *Scotland Act 1998* // <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980046.htm> (24.06.2006), *Government of Wales Act 1998* // <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980038.htm> (24.06.2006).

⁹ *Government of Wales Act 2006* // <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060032.htm> (09.08.2006).

¹⁰ *Memorandum of Understanding & supplementary agreements* // <http://www.scotland.gov.uk/library2/memorandum/mous-02.htm> (03.09.2006).

базы исследования составляют документы правительства и парламента Шотландии, а также Национальной Ассамблеи Уэльса. Кроме этого стоит назвать ряд документов ЕС, относящихся к вопросам о месте и роли регионального уровня управления в Союзе. К ним в первую очередь относятся Маастрихтский (1992) и Амстердамский (1997) договоры¹¹, проект Договора, учреждающего Конституцию для Европы (2004)¹², а также рабочие документы и доклады Европейской комиссии. Также необходимо упомянуть межрегиональные двусторонние и многосторонние соглашения, подписанные Шотландией и Уэльсом в рамках субрегиональных организаций ЕС.

Степень разработанности проблемы. Регионализация управления в Великобритании и вопросы участия регионов в процессе европейской интеграции анализируются в большом количестве зарубежных и отечественных исследований.

Важные оценки и комментарии по деволюции как внутривластного процесса в Великобритании содержатся в работах таких авторов, как В. Богданор, Дж. Эванс, К. Харви, П. Хогвуд, П. Линч, М. О'Нил, К. Пилкингтон, Б. Тэйлор и А. Трэнч¹³. Данные исследования дают богатый материал для анализа первых шагов деволюции. В то же время они ограничиваются анализом внутривластных последствий регионализации власти в Великобритании, не затрагивая вопросов включения новых институтов политического управления Шотландии и Уэльса в систему взаимоотношений центральных властей с органами ЕС. При этом уклон делается в сторону системного анализа деволюции в Шотландии. Специфические особенности регионального

¹¹ *Treaty on European Union* //

<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (30.08.2006)

¹² *Treaty Establishing the Constitution of Europe* // Official Journal of the European Union, C 310/3, 16.12.2004

¹³ Bogdanor V. *Devolution in the United Kingdom* / V. Bogdanor – New York, 2000; Evans J.G. *Devolution in Wales: Claims and Responses, 1937-1979* / J.G. Evans – Cardiff, 2006; Harvie C. *Scotland and Nationalism: Scottish Society and Politics 1707 to the Present* / C. Harvie – London, 1998; Hogwood P. *Asymmetric Institutions and Politics of Devolution* / P. Hogwood – Manchester: Manchester Papers in Politics, Devolution and European Policy Series, July 2004; Lynch P. *Scottish Government and Politics* / P. Lynch – Edinburgh, 2001; O'Neill M. *Reforming the British State: the 1998 watershed* / M. O'Neill // *Devolution and British Politics* – London, 2004 – p. 171-206; Pilkington C. *Devolution in Britain today* / C. Pilkington – Manchester: Manchester University Press, 2002; Taylor B. *Scotland's Parliament: Triumph and Disaster* / B. Taylor – Edinburgh, 2002; Trench A. *The Dynamics of Devolution: The State of the Nations 2005* / A. Trench – Charlottesville, 2005.

строительства в Уэльсе, а также последние политические преобразования в этом регионе не находят должного отражения в представленных публикациях

Вторая группа работ иностранных исследователей посвящена анализу процесса регионализации через призму региональной политики ЕС и вовлечения Шотландии, Уэльса и других регионов в интеграционные связи внутри Союза. Здесь в первую очередь необходимо отметить публикации Р. Гомеза, П. Хогвуд, А. Скотта, Дж. Хопкинса и А. Лайца¹⁴, анализирующие общие тенденции вовлечения различных европейских регионов в интеграционные процессы и дающие критическую оценку процессу делегирования властных полномочий не только в Великобритании, но и в других странах сообщества – Италии, Испании и других. Отдельные работы посвящены исследованию специфики работы шотландских институтов управления в рамках ЕС (Б. Балчи, П. Дарданелли, А. Райт, Дж. Смит¹⁵) и вопросам участия валлийских органов власти на европейской арене (Д. Грей, Б. Джонс, Дж. Маттас¹⁶). Перечисленные авторы ограничиваются рассмотрением отдельных вопросов включения региональных властей в систему ЕС, а их работы не представляют комплексного исследования последствий деволюции с точки зрения формирования многоуровневой системы управления, где регион является полноценным субъектом политики.

В российской литературе проблемы регионального строительства в Великобритании в 90-е годы XX века нашли широкое отражение в первую очередь в научных статьях. Среди наиболее значимых исследований стоит отметить работы Ереминой Н. В., Зазнаева О. И., Перегудова С. П., Амихановой

¹⁴ Gomez R. *Implementing European Policy in Post-Devolution Britain: Lessons from Other EU Member States* / R. Gomez – Manchester: Manchester Papers in Politics: Devolution and European Policy Series, March 2004, *Regional Actors and European Policy Making: Lessons for the UK?* / P. Hogwood, R. Gomez, S. Bulmer and A. Scott – Manchester: Manchester Papers in Politics: Devolution and European Policy Series, August 2003, Hopkins J. *Devolution in Context: Regional, Federal and Devolved Government in the EU* / J. Hopkins – Sydney, 2003.

¹⁵ Balci B. *Devolution for Scotland in the UK Constitutional Framework* / B. Balci – London, 2003, Dardanelli P. *Between two Unions: Europeanisation and Scottish Devolution* / P. Dardanelli – Manchester: Manchester University Press, 2006, Wright A. *Devolution, Westminster and the EU* / A. Wright // Drewry G. and Giddings P. (ed.) *Britain in the European Union: Law, Policy and Parliament* – London, 2004 – p. 218-239, Smith J. *Government in Scotland* / J. Smith // Bache I. and Jordan A. (ed.) *The Europeanization of British Politics* – New York, 2006 – p. 67-81.

¹⁶ Gray J. *Wales in Europe: Opportunity Presented by a Welsh Assembly* / J. Gray – London, 1997, Jones B. *Welsh Politics and Changing British and European Contexts* // Bradbury J. and Mawson J. (ed.) *British Regionalism and Devolution: The Challenges of State Reform and European Integration* / B. Jones – London, 2004 – p. 55-73, Mathias J. *Regional Interests in Europe: Wales and Saxony as Modern Regions* / J. Mathias – London, 2004.

ЛР, Громыко АА и других¹⁷ Тематикой публикаций является анализ конституционной реформы и формирования новых органов региональной власти в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии с точки зрения политических и правовых последствий для британской системы власти, видоизменения Вестминстерской модели управления Число данных публикаций невелико При этом они ограничиваются анализом первых лет реформ, не охватывая последние события, в частности, изменения в деятельности Ассамблеи Уэльса в 2006 году То же самое необходимо отметить в отношении монографии и ряда статей Коданевой СИ¹⁸ Помимо этого работы данного автора носят преимущественно юридический характер, оставляя за рамками исследования политические последствия деволюции и становления новых институтов власти, а также европейский контекст региональной политики Великобритании

Исследования вопросов участия регионов в европейской политике представлены публикациями, анализирующими общее состояние проблемы К ним относятся работы Бусыгиной ИМ, Зоновой ТВ, Иванова ИД и других авторов¹⁹ Вовлечение Шотландии и Уэльса в политику ЕС остается при этом за рамками глубокого и всестороннего обсуждения в работах отечественных авторов Что касается теории многоуровневого управления (ТМУ) и

¹⁷ Алебастрова ИА *Британская конституционная реформа: учреждение региональных органов власти* / ИА Алебастрова // Представительная власть в XXI веке – М., 2002 – № 5-6, Амирханова ЛР *Причины и процесс деволюции в Великобритании* / ЛР Амирханова // Научный Татарстан – М., 2003 – № 3-4, Громыко АА *Великобритания: после захода солнца* / АА Громыко // Россия в глобальной политике – М., 2005 – Т. 3 № 6 – с. 10-23, Еремина НВ *Формирование шотландского парламента* / НВ Еремина // Вестник Санкт-Петербургского университета СПб., 2003, Зазнаев ОИ *Политическая система Великобритании* / Институциональные основы / ОИ Зазнаев – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2004, Коданева СИ *Британский регионализм: Конституционная реформа* / СИ Коданева – М.: Юрист, 2004, Орлова МЕ *Модернизация и мирный процесс в Северной Ирландии* / МЕ Орлова // Полис – М., 1998 – № 2 – с. 172-182, Перегудов С П *Конституционная реформа в Великобритании* / С П Перегудов // Эволюция политических институтов на Западе – М., 1999, Руднев ВВ *Великобритания накануне XXI века (Европейский Союз и процессы деволюции в Шотландии)* / ВВ Руднев // Европа на рубеже III тысячелетия: Народы и государство: Сборник статей – М., 2000 – с. 6-25

¹⁸ Коданева СИ *Британский регионализм: Конституционная реформа* / СИ Коданева – М.: Юрист, 2004, Коданева СИ *Региональная реформа в Соединенном Королевстве* / СИ Коданева // Государство и право – М., 2003 – № 9 – с. 80-87, Коданева СИ *Реформа управления Шотландией (конец 1990-х годов)* / СИ Коданева // Право и политика – М., 2001 – № 11 – с. 48-57

¹⁹ Например, Бусыгина ИМ *Стратегии европейских регионов в контексте интеграции и глобализации* / ИМ Бусыгина – М.: АЕВЭС, 2002, Зонова ТВ *От Европы государств к Европе регионов?* / ТВ Зонова // Полис – М., 1999 – № 5, Иванов ИД *Европа регионов* / ИД Иванов – М., 1998, Шемятенков ВГ *Европейская интеграция: Учебное пособие* / ВГ Шемятенков – М., 2003, Мирошняченко НБ *Политика экономического и социального сплочения в ЕС после Мaaстрихта* / НБ Мирошняченко // МЭиМО – М., 1997 – № 1 – с. 108-117

возможности ее практического применения, концептуального анализа данного подхода к европейской интеграции в российской литературе практически нет

Новизна исследования. Великобритания является последним, малоизученным примером институционального оформления регионального участия в многоуровневом управлении ЕС. Диссертация представляет собой целостное проблемное исследование формирования региональной власти в одной из стран Союза и развития ее взаимоотношений с национальными и европейскими органами власти. Новизна предлагаемого исследования состоит в комплексном анализе взаимовлияния регионализации в Великобритании и формирования МЕУ на уровне ЕС. Исследование роли регионов в принятии европейских решений является плохо освещенной темой в литературе. В России до сих пор не проводилось комплексного и всестороннего изучения проблемы формирования МЕУ. Более того, процесс британской деволюции и его последствия для отношений по линии Шотландия/Уэльс – Великобритания – Европейский Союз – это новая тема в политологии.

Методологические основы исследования. В связи с тем, что предметом исследования является процесс деволюции в контексте формирования системы МЕУ и участия регионов в политике ЕС, первоочередным представляется изучение новых форм вовлечения регионов в процесс принятия политических решений на уровне государства и наднациональных институтов. Новые формы многоуровневого управления в ЕС проявляются в создании институтов и в институциональной адаптации процесса деволюции в Великобритании к складывающейся системе управления. В соответствии с поставленной целью в основе методологии исследования лежит институциональный подход, который является одним из наиболее эффективных подходов в изучении политических процессов, касающихся отдельных территорий, государств и регионов²⁰. Данный подход предполагает, что основное внимание уделяется политическим

²⁰ Armstrong K. *The Governance of the Single European Market* / K. Armstrong, S. Bulmer – Manchester, 1998, pp 52-54.

институтам, механизмам разделения властей и конституциональному устройству

Институциональный подход также представляет собой важную методологическую основу для раскрытия ТМУ, которая лежит в основе практического анализа становления «третьего уровня» власти в Европейском Союзе и институционального наполнения данного процесса

Научно-практическое значение работы. Содержащиеся в диссертации аналитические материалы, нормативные документы, практические предложения и выводы могут быть использованы при подготовке учебных программ и курсов по региональной политике в ЕС, а также для разработки методологических материалов для соответствующих учебных заведений. Кроме того, основные положения и выводы, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в качестве материала для дальнейшего анализа развития регионализма в Европе и разработки предложений по реформированию российской региональной политики

На защиту выносятся следующие важнейшие положения диссертации

1. Расширение полномочий и ответственности регионов в ходе реформ по децентрализации власти и углубления процесса интеграции в рамках ЕС поступательно превращают их в полноценные субъекты европейской политики. Третий (региональный) уровень власти в рамках многоуровневого управления и усиление политического и экономического влияния регионов в ЕС являются сегодня объективной реальностью. Региональные власти начинают строить самостоятельную «внешнюю политику», налаживая связи как с органами Союза, так и между собой.
2. Организация третьего уровня управления в ЕС носит ярко выраженный асимметричный характер, что позволяет взглянуть на региональное управление как на разноцветную мозаику. Как показывает пример децентрализации в Шотландии и Уэльсе, каждый конкретный случай институционального оформления региональной власти уникален. При этом можно говорить о зависимости степени децентрализации в отдельном регионе от исторических

предпосылок регионального развития, экономических факторов, уровня политической самостоятельности региональных элит и гибкости подхода к регионализации национальных органов власти

3 Неравномерная степень регионализации в странах ЕС объясняет сложность построения целостной системы МЕУ сегодня Многоуровневое управление в ЕС, став реальностью в смысле появления регионального уровня власти, еще не оформилось окончательно Его становление требует расширения принципов пропорциональности и субсидиарности на региональный уровень для создания единого правового поля для политического диалога между разными властными уровнями Многоуровневое управление как метод решения региональных проблем требует широкого институционального оформления участия регионов в интеграционной политике в рамках Союза, более репрезентативного и влиятельного, чем Комитет Регионов, который имеет лишь консультативные функции Сегодня же регионы продолжают действовать в первую очередь через центральные правительства своих государств, считая внутриполитические каналы наиболее эффективными способами продвижения своих интересов на европейской арене

Структура диссертации и ее содержание обусловлены целью и задачами данного диссертационного исследования и раскрывают тему исследования по принципу анализа «от общего к частному» Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка сокращений и библиографии, а также содержит 9 таблиц

В Главе 1. Многоуровневое европейское управление. Становление регионального уровня власти в ЕС дается теоретическое обоснование развития регионального уровня власти и анализируется общеевропейский контекст причин и предпосылок регионального развития **Параграф 1.01. Теория многоуровневого управления** объясняет теоретическую схему восприятия ЕС в качестве трехуровневой системы управления

Тенденции по размыванию роли национального государства в процессе интеграции ЕС в 90-е годы XX века и развитию наднациональных и

субнациональных институтов власти привели к появлению множества новых теорий интеграции, таких как теория фрагментации, теория функциональных, дублирующих, конкурирующих юрисдикций, сетевая теория и либеральный межправительственный подход. Однако наиболее приемлемым теоретическим обоснованием роста влияния регионального уровня власти в ЕС, по мнению автора, является теория многоуровневого управления – ТМУ. Теория стремится синтезировать ранее существовавшие представления о европейской интеграции, поставив их в контекст развития принципа субсидиарности в современной европейской политике.

Наиболее яркими представителями теории многоуровневого управления являются Гари Маркс и Альберта Сбраджа. Они уделяют основное внимание изучению влияния регионов на внутригосударственную политику по формированию позиции страны в органах ЕС, а также рассмотрению непосредственного участия регионов в европейской политике. Таким образом, ТМУ – это комплексная теория, призванная проанализировать зарождающийся региональный уровень власти в рамках ЕС, который до этого не получал должного внимания. Причины активизации регионов на европейской арене лежат, по мнению сторонников ТМУ, в перераспределении властных полномочий между государством и органами ЕС в пользу последних. Данное обстоятельство подталкивает регионы к налаживанию прямых связей с новым центром власти и активному участию в европейской политике своего национального государства. В итоге на европейском пространстве строится новая трехуровневая схема взаимодействия по линии «регион – государство – Европейский Союз», где государство продолжает сохранять ведущие позиции.

Практический анализ европейского управления через призму предложенной теории позволяет выделить два типа организации деятельности многоуровневой системы – формальный федералистский и неформальный сетевой. Если первый тип направлен на организацию управления замкнутого уровня системы для решения потенциальных конфликтных межвластных ситуаций и организации самоуправления в нем, то второй тип многоуровневого

управления представляет собой открытую площадку межуровневого взаимодействия, где ключевым является фактор оптимизации подходов к решению конкретных задач, не являющихся объектом противостояния групп интересов. Первый тип на сегодняшний день является более устоявшимся и общественно принятым. Его наглядным примером является институциональная система ЕС, в которой существуют четко очерченные уровни юрисдикции, такие как международный, европейский (или точнее, Европейского Союза), национальный, региональный и другие. Наиболее наглядным примером юрисдикций второго типа является в свою очередь практика сотрудничества приграничных регионов ЕС как внутри самого Союза, так и с регионами, граничащими с организацией стран, и создания так называемых «еврорегионов».

В параграфе 1.02. Регионы в объединенной Европе дается общий анализ становления европейского регионализма и развития его отношений с национальными органами власти и европейскими структурами. Подъем регионального движения в послевоенной Европе имел множество общих и специфических для отдельных государств причин, однако наиболее важной причиной и стимулом развития регионального уровня власти в Западной Европе явились процессы интеграции и политика европейских институтов.

Экономическая политика сначала ЕЭС, а затем ЕС практически всегда затрагивала интересы региональных властей. Такие вопросы, как сельскохозяйственная, промышленная и социальная политика, политика в области рыболовства и окружающей среды, делегированные на уровень ЕЭС/ЕС национальным государством, во многих странах относятся к сфере компетенции региональных властей и влияют напрямую на их экономическое и социальное благополучие. Это неизбежно приводит к конфликтам внутри государства и принятию программ на уровне ЕЭС/ЕС по поддержке развития регионов в той или иной области. Так, большинство направлений экономической политики ЕС напрямую или косвенно призвано решать вопросы регионального развития. На сегодняшний день региональная политика ЕС

выделена в отдельное направление деятельности, а проблемами регионального развития занимается большое количество специализированных фондов – Европейский фонд регионального развития, Секция ориентации Фонда поддержки и гарантий сельского хозяйства ЕС, Европейский социальный Фонд, Финансовый договор для координации рыболовства и Фонд сплочения В соответствии с предварительными расчетами на региональное развитие до 2013 года Союз потратит около 347,410 миллиардов Евро в ценах 2006 года, что составит почти 40% бюджета ЕС²¹. Такая значительная финансовая помощь со стороны европейских структур в значительной мере способствует росту политической активности регионов в процессе принятия решений

Важным шагом в продвижении своих коллективных интересов на уровне ЕС регионы могут считать создание Комитета регионов в 1993 году. Однако существенное ограничение сферы его деятельности и консультативный характер принимаемых в рамках Комитета решений со временем заставили сильные регионы вернуться в лоно внутренней политики национальных государств и стремиться совершенствовать механизмы влияния на политику ЕС через европейскую политику собственного государства. Так, для оценки способности регионов влиять на политику ЕС необходимо рассматривать процесс формирования европейской политики внутри государств-членов, а также место регионов в системе принятия решений по европейским вопросам на национальном уровне. Анализу подлежат механизмы выработки политической линии по отношению к ЕС и имплементации европейских инициатив в рамках исполнительной и законодательной властей государств-членов.

Степень вовлеченности регионов, обладающих законодательными полномочиями и, соответственно, политическим весом, в европейскую политику в различных государствах ЕС неодинакова. Если в Бельгии третий уровень управления имеет широкие полномочия, позволяющие ему обсуждать

²¹ Cohesion Policy 2007-2013 United Kingdom // Inforegio factsheet October 2006 – http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm (08.11.2006)

европейские проблемы практически на равных с центральным правительством, то в Испании, где институализация региональной власти только оформляется, ее представители лишь информируются национальным правительством о европейской политике государства и к ее обсуждению не допускаются

Особняком среди европейских регионов стоят Шотландия и Уэльс, формирование которых в качестве законодательных регионов происходит на наших глазах Вестминстерская модель государственного устройства Великобритании, основанная на доктрине парламентского суверенитета, плохо вписывается в политические и юридические рамки других европейских государств, более напоминая развитое феодальное государство Отсутствие четких и конституционно прописанных норм разделения властей, прецедентная практика законодательства оставляют для политической системы Великобритании намного больше возможностей для маневра и гибкого подхода к решению любой проблемы перераспределения властных полномочий между центром и регионами по сравнению с жесткими юридическими принципами писаных конституций стран континентальной Европы Именно благодаря особенностям своего политического устройства, имеющего глубокие корни в истории формирования страны и ее регионов, Великобритания заслуживает особого внимания в контексте формирования многоуровневого управления в рамках Европейского Союза

В Главе 2. Деволюция в Шотландии и Уэльсе. Политико-институциональное оформление излагаются исторические предпосылки и основные принципы организации регионального уровня власти в национальных регионах Великобритании по итогам реформ, проведенных на рубеже XX-XXI веков **Параграф 2.01. Национальные регионы и причины деволюции** дает исторический срез региональных проблем Великобритании, объясняет особенности регионального развития страны Создание Соединенного Королевства на Британских островах началось с присоединения английскими монархами территории Уэльса Включение региона в состав Англии было оформлено двумя Актами парламента 1535 и 1542 годов в период правления

Генриха VIII Потеря политической самостоятельности была компенсирована автономным этно-культурным развитием уэльской территории, стремлением местного населения сохранить валлийский язык Данное обстоятельство было заложено в основу регионализма и проекта деволюции в Уэльсе в 1997 году

Включение Шотландии в единое государство было более долгим и болезненным Вплоть до начала XVIII века северный сосед Англии развивался как самостоятельное государство Объединение было оформлено путем заключения двух союзов на правах равных партнеров – Союза Корон 1603 года (во главе государств встал один король) и Договора о Союзе Шотландии и Англии (*Act of Union*) 1705 года, бессрочно соединившего государства в составе Великобритании Региону, однако, удалось сохранить широкую автономию в области права, религии и образования

В итоге созданный на Британских островах Союз не затрагивал этнокультурные особенности регионов и административную самостоятельность Шотландии Это позволяет говорить, что Великобритания являет собой не унитарное (*unitary state*), а соединенное государство (*union state*)²², что заложило основы будущей деволюции власти в XX веке

Последующие два столетия явились периодом расцвета Британской империи, ее экономического и военного могущества При этом население Уэльса и Шотландии сыграло не последнюю роль в развитии страны, вложило огромный вклад в британское могущество В результате, рост националистических настроений и требования большей автономии в шотландском и валлийском обществе совпали с началом заката Британской империи, начавшимся после Первой мировой войны Экономический спад, необходимость структурных реформ, а также вступление страны с ЕЭС (1973г) спровоцировали усиление требований по децентрализации и реформе устаревшей системы управления

Первую попытку провести реформу регионального управления предприняло лейбористское правительство во второй половине 70-х годов XX

²² Bogdanor V *Devolution in the United Kingdom* / V Bogdanor – New York, 2000, pp 14-16

века. Однако недостаточная поддержка актов о деволюции в Шотландии и Уэльсе в парламенте (в том числе среди членов правящей Лейбористской партии) и плохая кампания по продвижению идеи деволюции привели к отрицательным итогам региональных референдумов (1979г) по одобрению актов и отставке правительства. Пришедшие к власти консерваторы во главе с Маргарет Тэтчер «заморозили» проект деволюции. Регионализация власти в Великобритании оказалась отложенной до следующей победы лейбористов на всеобщих выборах.

Принятие новых актов о деволюции власти в Шотландии и Уэльсе связано с первыми годами правления лейбористского правительства Тони Блэра, сформированного в 1997 году. Основные положения реформы, приведшей к созданию региональной политической подсистемы в Шотландии изложены в параграфе 2.02. **Деволюция и становление новых органов власти в Шотландии.** Большинство принципов проекта деволюции 1979 года было сохранено. Принятию региональных актов предшествовали референдумы, давшие зеленый свет реформам, предложенным в Белых книгах «Парламент в Шотландии» и «Право голоса для Уэльса». В ноябре 1998 года Вестминстер принимает Шотландский Акт, а в начале 1999 года прошли выборы в новый парламент Шотландии. Политическая деволюция в соответствии с Актом приняла форму законодательной деволюции, при которой исполнительная власть, возглавляемая Первым министром, формируется из членов парламента и подотчетна ему.

Выборы в новый орган проходят по смешанной «системе дополнительного представителя» каждые 4 года с возможным проведением досрочных выборов. Основной принцип деволюции заключается в сохранении суверенитета Вестминстерского парламента – положения акта «не затрагивают полномочий Парламента Соединенного Королевства принимать законы в отношении Шотландии»²³. Таким образом, Акт сохраняет примат законов Вестминстера, который может принимать решения даже по вопросам,

²³ *Scotland Act 1998* – <http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/scotact.htm> (25.06.2006)

делегированным шотландскому парламенту Парламент Шотландии, в свою очередь, осуществляет свою деятельность только в тех сферах, которые не закреплены за Вестминстером по остаточному принципу Это в основном вопросы внутренней политики и регионального развития страны Помимо этого новые шотландские власти имеют право изменить ставку налога на прибыль на +/- 3% от общебританской, т.е. наделены определенной фискальной свободой Реформированная система управления создала в рамках Великобритании новую «Голирудскую» (по названию местоположения парламента Шотландии) модель власти, заложила основы взаимодействия по линии регион – центр

С политической точки зрения важным было прописать механизмы контроля деятельности шотландских парламента и правительства Созданная Шотландским актом система «сдержек и противовесов» предусматривает четыре механизма, которые призваны предотвратить нарушение Шотландией законодательства Соединенного Королевства и целостности политического пространства в стране В то же время Акт оставил множество нерешенных проблем на поле взаимодействия исполнительных органов власти региона и центра Данный недостаток наиболее ярко проявился при выработке политики Великобритании по отношению к ЕС, первому уровню системы МЕУ, где ключевая роль отводится именно внутриправительственным консультациям Это оказались самой сложной проблемой процесса деволюции в Шотландии Включение европейского компонента стало необходимостью для новой системы управления и новым шагом на пути региональной деволюции

Регионализация власти в Уэльсе в силу более слабой поддержки проекта деволюции пошла несколько иным путем, что изложено в **параграфе 2.03. Особенности деволюции в Уэльсе** Уэльский Акт, принятый в июле 1998 года в корне отличался от шотландского и являлся нововведением с точки зрения управления национальным регионом в Великобритании На Национальную Ассамблею Уэльса, новый выборный орган региональной власти, избираемый по тем же принципам, что и парламент Шотландии, возлагались лишь исполнительные полномочия Ассамблея не имеет полномочий осуществлять

самостоятельную законодательную деятельность, что делает ее слабой с политической точки зрения. Эти функции остаются за Вестминстером, Ассамблея же принимает лишь подзаконные нормативные акты во исполнение и детализацию принятых в Лондоне законов в отношении земель Уэльса. Таким образом, деволюция в Уэльсе стала называться «исполнительной деволюцией».

Изначально Уэльс не имел даже собственного самостоятельного правительства, функции которого исполняли члены самой Ассамблеи. Сложность политического процесса в связи с отсутствием правительства Уэльса и невозможность досрочного роспуска Ассамблеи могли привести к параличу ее деятельности в случае отсутствия стабильного большинства и политическому кризису, прямому вмешательству Лондона и временному свертыванию деволюции в Уэльсе. Это предопределило необходимость дальнейшей реформы региональной власти.

В 2002 году исполнительный комитет Ассамблеи был преобразован в Правительство Ассамблеи Уэльса (ПАУ) во главе с Первым министром по примеру Голирудской модели. Помимо этого была сформирована так называемая «Комиссия Ричарда», которая по итогам своей работы в 2004 году опубликовала предложения по дальнейшему реформированию Ассамблеи, которые легли в основу новой Белой книги правительства Тони Блэра под названием «Реформирование управления в Уэльсе» (июнь 2005г) и были закреплены Актом о правительстве Уэльса, вступившего в силу летом 2006 года. Изменения в деятельности региональных органов власти в Уэльсе закрепляли выделение ПАУ в самостоятельный орган, подотчетный Ассамблее. Сама Ассамблея теперь может быть досрочно распущена. Значительно расширяются ее полномочия – сегодня она полностью отвечает за исполнение «рамочных» законов, принимаемых Вестминстером в отношении Уэльса, наполняя их конкретным содержанием.

Успешная деволюция власти в Шотландии и Уэльсе побудила лейбористское правительство рассмотреть возможность ее распространения на территорию Англии. Однако, за исключением создания городской Ассамблеи в

Большом Лондоне, перспективы и формы английской регионализации пока остаются неопределенными

Глава 3. Европейский контекст деволюции посвящена анализу практических механизмов участия региональных властей Шотландии и Уэльса в формировании политики Великобритании в отношении ЕС. Проведение региональных интересов на европейский уровень осуществляется посредством их непосредственного неформального взаимодействия с органами ЕС и другими регионами Союза, активного развития межправительственного сотрудничества с центральным правительством в Лондоне, а также совместной работы парламентов в Вестминстере, Эдинбурге и Кардиффе, речь о которой идет в параграфе 3.01. **Европейская политика Великобритании: межпарламентское взаимодействие** Акты о деволюции, заложив правовые основы участия новых органов власти в законотворчестве, оставили, однако, ряд нерешенных проблем. Отсутствие четких рамок применения регионального законодательства и неопределенность условий и обстоятельств вмешательства Вестминстера в законодательство, делегированное на региональный уровень – вот основные проблемы межпарламентского сотрудничества после деволюции. Наиболее сложной с точки зрения разграничения властных полномочий оказалась европейская политика Великобритании и имплементация законов и директив ЕС на территории национальных регионов.

Несмотря на то, что европейская политика является исключительной компетенцией Вестминстера и британского правительства, более 80% делегированных, скажем, по Шотландскому Акту 1998 года полномочий в той или иной степени подпадают под действие решений, принимаемых на уровне Европейского Союза. Такая ситуация, а также тот факт, что интересы регионов недостаточно представлены на уровне Союза, заставляют регионы активно лоббировать свои интересы через Вестминстер. Это единственный эффективный политический канал влияния на политику ЕС, затрагивающую наиболее важные сферы экономической и социальной жизни регионов. До деволюции интересы регионов отстаивались региональными министерствами, а

Шотландский и Уэльский комитеты парламента практически не участвовали в европейских делах. Сегодня ситуация изменилась.

Созданные в региональных парламентах Комитеты по европейским и международным отношениям обеспечили участие законодательных органов регионов в выработке европейской политики Великобритании. В целом функции комитетов состоят в развитии и поддержании отношений властей Шотландии со странами и территориями за пределами Шотландии, а также с Европейским Союзом и другими международными организациями. Участие комитетов в процессе выдвижения законотворческих инициатив и проверке европейского законодательства практически сведено к нулю. В итоге влияние региональных парламентов на европейскую повестку дня минимальное. Несмотря на то, что Комитет по европейским и международным отношениям в шотландском парламенте взял на себя ряд функций по имплементации европейского законодательства, вовлеченность регионального законодателя в отношения между государством и ЕС остается на минимальном уровне, что является отражением общеевропейской тенденции.

Условия вмешательства Вестминстера в сферы законотворчества, делегированные на региональный уровень в Шотландии, были решены в рамках так называемых «ходатайств Сьюэла» – постановлений о том, что Вестминстер может принимать законодательные акты в сфере делегированных полномочий с согласия парламента Шотландии в рамках «обратного делегирования» своих полномочий для принятия общебританского закона.

Деволуция, таким образом, существенно не отразилась на работе Вестминстера и его европейских комитетов, ходе переговоров на европейском уровне управления. Несмотря на то, что были налажены неформальные связи между представителями европейских комитетов трех парламентов, связи между Вестминстером и региональными парламентами являются незначительными и требуют дальнейшей законодательной институализации.

Более сложной оказалась институализация политического взаимодействия на межправительственном уровне, о чем рассказывается в

параграфе 3.02. Европейская политика Великобритании: межправительственные связи Деволюция в Великобритании оказала значительное влияние на структуры исполнительной власти и ее механизмы по выработке политических решений в отношении ЕС Однако, как и в случае с законодательной властью, ни Акты 1998 года, ни Белые книги 1997 года не предлагали механизма взаимодействия между национальной и региональными администрациями Задача обеспечения схемы проведения консультаций с «легитимными» властями регионов легла на плечи Уайтхолла Широкую поддержку среди министров лейбористского правительства получила идея подписания серии «конкордатов», закрепляющих основные принципы и сферы координации центрального и региональных правительств по выработке коллективного решения вопросов, находящихся как в компетенции центрального правительства, так в компетенции регионов Это в первую очередь относилось к европейской политике государства

Первый пакет документов, регулирующих межправительственные отношения в Соединенном Королевстве, состоял из рамочного Меморандума о Взаимопонимании (МОВ)²⁴ и пяти четырехсторонних конкордатов, подписанных правительством Великобритании, с одной стороны, и главами исполнительных ветвей власти в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии, с другой Всего к началу 2006 года было подписано более 25 конкордатов

С точки зрения формулирования европейской политики страны наиболее важными наравне с рамочным МОВ являются – Соглашение о создании Объединенного Комитета Министров (ОКМ, который стал основным форумом для консультаций и разрешения споров), Конкордат по вопросам координации политики в отношении ЕС и Конкордат по международным вопросам

Отношения с ЕС регулируются целевым Комитет Министров по вопросам европейской политики (ОКМ(ЕС)), который собирается под председательством Министра иностранных дел и по делам Содружества

²⁴ *Memorandum of Understanding & supplementary agreements –*
<http://www.scotland.gov.uk/library2/memorandum/mous-02.htm> (03 09 2006)

Комитет «обязывает» центральные власти и, в частности, постоянное представительство Соединенного Королевства в Брюсселе обеспечивать правительства Шотландии и Уэльса всей необходимой информацией о деятельности ЕС. Он также устанавливает правила возможного участия министров от Шотландии и Уэльса в заседаниях Совета министров ЕС, процедуру имплементации европейского права и ответственности региональных правительств за исполнение законов ЕС.

Конкордат по вопросам координации политики в отношении ЕС впервые допустил регионы Королевства к всестороннему обсуждению политических вопросов и непосредственному участию в европейской политике государства, хотя такое вовлечение и продолжает оставаться неформальным и «внеправовым», оставляя за Уайтхоллом право действовать без оглядки на мнение регионов.

Последствия деволюции, связанные с необходимостью налаживания прямых связей между регионами и структурами ЕС, и тенденции расширения участия регионов в дальнейшей интеграции стран-членов организации анализируются в **параграфе 3.03. Шотландия и Уэльс в ЕС**. Активизация Шотландии и Уэльса в Европе помимо необходимости отстаивания своих политических интересов связана также с желанием регионов активнее лоббировать продвижение своих интересов при распределении финансовой помощи из структурных фондов ЕС, за выполнение программ которого отвечают региональные власти. В целом на долю двух «национальных» регионов приходится более 23,5% денежных средств, выделенных структурными фондами ЕС для Великобритании.

В целях укрепления влияния на политику ЕС вне национального «канала связи» правительства Шотландии и Уэльса избрали три основных направления своей «дипломатии» – открытие в Брюсселе собственных представительств, развитие связей с субрегиональными организациями ЕС и установление новых, двусторонних связей с другими регионами Союза.

Открытые в Брюсселе в 1999-2000 годах представительства Шотландии и Уэльса явились неформальными каналами связи регионов с органами ЕС, подконтрольными официальному постоянному представительству Королевства в Брюсселе. Они осуществляют свою деятельность строго в соответствии с общebritанской позицией по европейским вопросам, занимаясь в первую очередь сбором информации, просветительской деятельностью и представительством органов региональной власти и региональных бизнес структур на уровне ЕС.

Европейская деятельность Шотландии и Уэльса также включает в себя участие в различных субрегиональных организациях на территории ЕС. Так, региональные законодатели участвуют в Конференции глав региональных законодательных собраний (с 2000г), работе Сети Европейских комитетов региональных парламентов (с 2002г) Правительства Шотландии и Уэльса делегируют своих представителей в Комитет Регионов, принимают участие в работе Конференции приморских регионов, Европейской ассоциации промышленных регионов и Конгресса Местных и региональных властей при Совете Европы.

Ограниченность полномочий Комитета Регионов побудило регионы, наделенные законодательными полномочиями, к созданию альтернативной организации, способной выделить зарождающийся «третий уровень» из числа остальных, более слабых регионов. В 2000 году было создано новое неформальное политическое объединение под названием «Группа регионов, обладающих законодательными полномочиями» (РЕГЛЕГ). Сегодня в работе группы на постоянной основе принимают участие главы правительств более 40 регионов, представляющих интересы около 46% населения ЕС. Основной задачей данного форума является активное лоббирование интересов региональных властей на европейском уровне и продвижение институциональных реформ внутри Европейского Союза в целях укрепления третьего уровня управления в процессе принятия решений. Активная политика

РЕГЛЕГ привела к формальному признанию термина «регион с законодательными полномочиями» на уровне ЕС

Не менее важным направлением «внешней политики» Шотландии и Уэльса является установление двусторонних связей с другими регионами ЕС. Основными целями подписания двусторонних соглашений и меморандумов о взаимопонимании являются обмен опытом регионального строительства, развитие контактов в сферах исключительной компетенции регионов, совместное лоббирование региональных интересов на уровне интеграционного объединения.

Результаты европейской деятельности Шотландии и Уэльса позволили укрепить переговорные позиции регионов внутри страны, а также совместно с другими регионами ЕС в определенной степени повлиять на ход разработки Договора, учреждающего Конституцию для Европы, положения которого, при условии принятия, повысят политический статус «третьего уровня» власти в Европе.

В Заключении подводятся общие итоги исследования.

Список сокращений сводит воедино все использованные в работе аббревиатуры.

Библиография представлена списком документов и источников, а также литературой на русском и иностранных языках.

* * *

Анализ политического процесса и институциональной базы оформления регионального уровня власти в Великобритании и строительства многоуровневого европейского управления в Европе на примере Шотландии и Уэльса дает возможность автору сделать следующие **основные выводы исследования**.

- Децентрализации власти на Британских островах, помимо внутривластных проблем, способствовали процессы, развернувшиеся в Европейском Союзе в 90-е годы XX века. Институциональные изменения,

зафиксированные в Маастрихтском (1992 г) и Амстердамском (1997 г) договорах, подписание Договора, учреждающего Конституцию для Европы (2004 г), углубление интеграции, утверждение принципов субсидиарности и пропорциональности на уровне Союза, а также активное финансирование региональной политики через структурные фонды ЕС привели к росту вовлеченности третьего, регионального, уровня политического управления в общеевропейскую политику практически во всех странах-членах сообщества. Увеличение полномочий и сфер компетенции региональных органов управления в итоге децентрализации власти последовательно превращают их в самостоятельные субъекты политики, отстаивающие свои интересы внутри европейского сообщества. Сильные регионы, обладающие законодательными полномочиями, к которым относятся Шотландия и Уэльс, выступают локомотивом регионального движения. При этом их деятельность не ограничивается внутригосударственным вовлечением в обсуждение европейской повестки дня. Данные регионы стремятся сегодня к проведению собственной «внешней политики» на европейской арене.

- В то же время региональные институты продолжают действовать в рамках политической системы, где доминирующую роль играют центральные органы власти. Наиболее эффективным каналом вовлечения регионов в европейскую интеграционную политику остается участие в ее формировании через исполнительные органы национального государства. Здесь налажены сложные и многоступенчатые механизмы взаимодействия и соучастия региональных органов управления в процессе принятия политических решений в отношении ЕС, в первую очередь через сеть неформальных институтов, решения которых в большей степени носят рекомендательный характер для центрального правительства.

Успехи регионов по продвижению своих интересов в прямом взаимодействии со структурами ЕС продолжают ограничиваться неформальными контактами, участием в первую очередь в исполнении

решений, а не в их принятии Межрегиональные схемы сотрудничества только оформляются,

- Политически сильные регионы, особенно национальные (к которым относятся Шотландия и Уэльс), будут неуклонно идти дальше по пути укрепления своих позиций в отношении двух остальных уровней политического управления вплоть до полной самостоятельности в принятии политических решений на собственной территории и выступать в качестве локомотивов регионального движения на Европейском континенте

Возникающие субрегиональные организации позволят регионам коллективно лоббировать свои интересы в Европе. Важным шагом в дальнейшем укреплении «третьего уровня» власти станет принятие Договора, учреждающего Конституцию для Европы, которая призвана укрепить принципы субсидиарности и пропорциональности в политической системе Европейского Союза,

- Как показывает пример Шотландии и Уэльса, каждый конкретный случай институционального оформления региональной власти уникален, а формирующаяся система МЕУ носит асимметричный и разноплановый характер, пока не преобразившись в целостный феномен в рамках дальнейшей интеграции пространства ЕС. Очевидна зависимость степени децентрализации в каждом государстве Союза от исторических предпосылок регионального развития, эффективности модели экономического развития и, как следствие, уровня политической самостоятельности региональных элит,

- Асимметричность регионализации тормозит становление полноценной системы МЕУ в Европе на современном этапе. Многоуровневое управление, став реальностью в смысле появления третьего, регионального уровня власти, в своем теоретическом виде сегодня только формируется, находясь на разных стадиях развития в странах ЕС в зависимости от модели взаимоотношений по линии «центр–регион». Становление многоуровневого европейского управления требует дальнейшего укрепления принципов пропорциональности

и субсидиарности в политике ЕС и их распространения на региональный уровень

МЕУ требует обязательного институционального оформления участия регионов в политике ЕС, более репрезентативного и влиятельного, чем Комитет Регионов. Возможно, что есть смысл говорить о преобразовании Комитета во вторую, региональную палату Европарламента по примеру устройства федеративного государства при условии создания более однородного регионального уровня, который был бы способен принимать активное участие в законодательной и исполнительной деятельности,

- В итоге необходимо констатировать, что современная Европа далека от идеалистических представлений о «Европе регионов». Игроком номер один на континенте остается государство, которое продолжает держать в своих руках нити управления европейской системой и контролировать направление развития европейской интеграции, несмотря на нарастающее политическое давление со стороны регионального лобби. Оно оставляет за собой право свернуть процессы делегирования полномочий, как наднациональным органам, так и региональным властям в случае кризисной ситуации. Роль государства как «*стража европейского порядка*» остается незыблемой. При этом политический вес и значение регионов в системе Европейского Союза продолжает расти, что позволяет говорить о движении интеграции к «Европе с регионами».

Дополнительным результатом исследования необходимо отметить объяснение автором понятия «региона с законодательными полномочиями». Также обосновывается целесообразность широкого использования термина «деволюция» в отечественной литературе при анализе процессов политико-институционального развития регионов Великобритании на современном этапе.

Апробация результатов исследования. Результаты исследования нашли отражение в ряде публикаций в профессиональных и научных изданиях. Положения работы были также обсуждены на семинарских занятиях по

специальности «Государственное и муниципальное управление» в Альметьевском государственном институте муниципальной службы, что придало исследованию региональное измерение

Список основных публикаций по теме диссертации:

- 1 Каракчиев П О *Опыт регионального строительства в Шотландии* / П О Каракчиев – Альметьевск, 2007 – 29 с
- 2 Каракчиев П О. *Региональная деволюция в Уэльсе* / П О Каракчиев // Современная Европа – М 2007 – Выпуск № 3
- 3 Каракчиев П.О. *Становление европейской политики регионов Великобритании* / П О Каракчиев // МЭиМО – М 2007 – № 6

МГИМО (У) МИД России
Заказ № 213 Тираж 100 экз

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО (У) МИД России
117218, Москва, ул Новочеремушкинская, 26