

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

И.Л. Прохоренко*

РЕГИОНЫ ИСПАНИИ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В статье рассмотрены место и роль регионов (автономных сообществ) Испании в системе взаимодействия властей различных уровней в Европейском союзе, а также проблема возможного влияния европейской интеграции на процесс децентрализации испанского государства. Автор использует для анализа многоуровневого управления ЕС концепцию политического пространства, позволяющую исследовать не только государство и субнациональные территориальные сообщества, но и международный регион, каким является Европейский союз. При этом особое внимание уделяется участию региональных властей Испании в формировании коммунитарной региональной политики, а также их вовлечению в процесс принятия и имплементации наднациональных решений.

Ключевые слова: Европейский союз, европейская интеграция, политическое пространство, многоуровневое управление, Испания, регионы (автономные сообщества) Испании.

The article explores the place and the role of the regions (autonomous communities) of Spain in the system of interactions between authorities at different levels in the European Union. It also raises the problem of a potential impact of European integration on the decentralization process of the Spanish state. The author uses the concept of political space to analyze EU multilevel governance system. Political space is a relevant concept for analyzing states and subnational territorial communities, and international regions such as the European Union. Special attention is given to the participation of the regional authorities of Spain in the formulation of the EU regional policy, and to their involvement both in supranational policy-making, and in the implementation of the EU directives.

Keywords: political space, European integration, European Union, multilevel governance, Spain, regions (autonomous communities) of Spain.

Европейский союз (ЕС), в состав которого сегодня входят 27 государств-членов, является наиболее крупной и развитой интеграционной группировкой мира со сложившейся системой устойчивых транснациональных связей различного свойства. Для описания по-

* Прохоренко Ирина Львовна — к.п.н., старший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН (e-mail: irinapr@imemo.ru).

литической организации, властного и административного регулирования этой системы исследователи европейского интеграционного проекта в последние годы все более широко используют концепцию политического пространства.

В самом общем виде политическое пространство рассматривается как организованная территория, пространственная конфигурация социальной жизни, в первую очередь символическая и институциональная (во взаимосвязи со временем), а также как система основополагающих связей между людьми и политическими институтами. При этом не ставится знак равенства между понятиями «пространство» и «территория», а само пространство не трактуется чрезмерно расширительно. Политическому пространству свойственны свои специфика, структура, плотность и степень однородности.

Данное понятие используется для изучения не только государства и субнациональных территориальных сообществ (регионов, провинций, муниципалитетов), но и международного региона, мировой политики в целом [4; 6; 8].

С точки зрения указанной концепции государства — члены ЕС и субнациональные территориальные образования представляют собой самостоятельные политические пространства в более широком (транснациональном) политическом пространстве ЕС. Таким образом, на территории международного региона, каким является Европейский союз, могут сосуществовать различные политические пространства.

Политический процесс в ЕС, в свою очередь, предстает как процесс структурирования политического пространства, которое, по мнению российского политолога М.В. Стрежневой, ограничивает, формирует и локализует политическая власть на различных уровнях. В этом пространстве проходит публичное рассмотрение вопросов особой общественной значимости, выстраиваются важнейшие связи между людьми и политическими институтами, а также складываются политические смыслы, значения и понимания, отражающие и формирующие общие цели человеческой деятельности. Парадигмальную ориентацию в подобной трактовке ЕС, как справедливо полагает М.В. Стрежнева, задает концепция многоуровневого управления. При этом исследование политической организации Евросоюза в категориях политического пространства не должно ограничиваться исключительно процессом принятия наднациональных решений, необходимо учитывать и проблему их имплементации [7, с. 38—39].

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 — возможность представлять свои интересы за пределами государства.

Авторы концепции многоуровневого управления в Европейском союзе утверждают, что подобная децентрализованная модель политической организации не противостоит и не угрожает суверенитету государств — членов ЕС напрямую: вместо того чтобы оказаться в жесткой ситуации недвусмысленного вызова, государства Евросоюза мягко вовлекаются в процесс многоуровневого управления как своими политическими лидерами, так и действиями многочисленных субнациональных и наднациональных акторов [13, р. 371; 1; 2].

Процессы регионализации охватили в последние два-три десятилетия все страны ЕС. Пример Испании — один из наиболее показательных с точки зрения роли и значения регионов как действующих лиц политических процессов в государстве и Европейском союзе в целом.

Цель данной статьи состоит в том, чтобы исследовать роль и место регионов Испании в системе многоуровневого управления Европейского союза. При этом представляется важным не ограничиваться сферой региональной политики ЕС, а рассмотреть значение регионов в процессе принятия и имплементации наднациональных решений. Анализ формальных и неформальных практик, которые сложились в данной области, позволит прояснить вопрос о возможном влиянии европейской интеграции на процессы децентрализации в государствах — членах Евросоюза, что имеет особое значение для Испании, где традиционно сильны партикуляристские тенденции. Подобный анализ в категориях политического пространства позволит представить взаимодействие государства, регионов и Европейского союза (на примере Испании) как политический процесс, который далек от завершения.

* * *

Регионализм, изначально возникший вследствие естественно-природного разнообразия Пиренейского полуострова, пустил глубокие корни в испанской истории и отнюдь не исчез и существенно не ослаб ни после создания единого государства в результате политического объединения христианских королевств в период Реконкисты, ни в ходе централизаторской политики сначала испанских Габсбургов и Бурбонов, а в XX столетии — франкистской диктатуры. Во многом благодаря традициям старинных вольностей — фуэро (в частности, в ведении регионов остались местное самоуправление и законодательство, налогообложение, таможенные границы) региональная специфика не была ассимилирована процессом становления единой испанской нации, и регионализм

остался одной из наиболее ярких черт испанского общества, хотя при этом государство сумело «удержать в узде» центробежные проявления регионализма.

В годы франкизма настойчивое желание руководства страны видеть в любом проявлении национальных чувств выступление против режима и тенденции к сепаратизму также дало обратный эффект: движение за автономию поднялось не только в исторических областях Каталонии, Стране Басков, Галисии, но и по всей Испании, став частью оппозиционного авторитарному режиму процессов. Автономизация представлялась непременно условием демократизации страны.

После краха франкизма в Конституции Испании 1978 г. было юридически закреплено существование так называемого государства автономий, что свидетельствовало об отказе от прежней формулы жестко централизованного унитарного политического устройства. Провинциям, имевшим территориальную, историческую, культурную и экономическую общность, было дано право получить самоуправление. На основании этих положений Конституции было образовано 17 автономных сообществ (регионов), в целом в соответствии с прежним делением страны на провинции и исторические области.

Регионы Испании обладают не только административными, но и законодательными полномочиями в таких областях, как региональное и городское пространственное планирование, формирование институтов регионального управления, экономическое развитие региона, транспорт, сельское хозяйство и рыболовство, культура, образование, социальное обеспечение и здравоохранение, охрана окружающей среды. В соответствии с объемом полномочий, переданных государством на региональный уровень управления, выстроена и система межбюджетных отношений в Испании. Местные языки признаны официальными наряду с испанским (кастильским) в границах соответствующих автономных сообществ.

В результате процесса автономизации Испания, одно из наиболее централизованных унитарных государств всего три десятилетия назад, к настоящему времени превратилась в одно из наиболее децентрализованных.

Некоторые аналитики видят в государстве автономий (его иногда называют еще составным государством) — этой разновидности регионального государства — незавершенную, полу- или квазифедерацию, считая, что для обеих моделей государственного устройства характерны децентрализация политической власти и существование легитимных центров принятия политических решений территориального уровня, а децентрализация представляет собой, по сути, федерализацию.

Однако вряд ли можно обвинять создателей текста Основного Закона послефранкистской Испании в стремлении построить самобытный вариант федеративного государства и одновременно в боязни назвать вещи своими именами в силу исторических причин: статья 145.1 Конституции не допускает создания федерации автономных сообществ, поскольку в общественном сознании испанцев жива память о Первой республике 1873 г., когда Испания была провозглашена федеративным государством, однако не сумела предотвратить кантоналистских мятежей и пала в результате военного переворота. В связи с этим, во-первых, введение сверху модели договорной федерации многие вполне обоснованно оценивали как слишком рискованное в условиях испанского партикуляризма, а децентрализация, пусть и в форме возможной в дальнейшем федерализации, представлялась в известном смысле естественным постепенным процессом; во-вторых, степень самостоятельности, которую предоставляет федерация своим субъектам, отличается от той, которой региональное государство наделяет свои административно-территориальные единицы.

Нельзя не сказать о том, что среди автономных сообществ Испании существует закрепленное Конституцией разделение на «национальности» и просто «регионы». Сначала исторические права национальных территорий были признаны в отношении Каталонии, Галисии и Страны Басков, поскольку именно эти области в прошлом имели свои статуты об автономии. Для них в Конституции была предусмотрена «быстрая» процедура достижения самоуправления. На сегодняшний день из 17 автономных сообществ «национальностями» решили называть себя семь регионов — Каталония, Страна Басков, Галисия, Андалусия, Валенсия, Балеарские и Канарские острова (что и было официально закреплено в тексте их автономных статутов — основных правовых актов каждого региона, которые регулируют вопросы его автономии, институциональной организации и компетенции).

Взяв на вооружение формулу «национальности и регионы», испанское государство изначально придало неоднородность политическому пространству страны, а значит, создало основу для конфликтности в отношениях как между центром и регионами, так и между самими автономными сообществами. Юридическая асимметрия регионов Испании дополняется асимметрией фактической, которая проявляется не в размерах или численности населения, а прежде всего в различном уровне социально-экономического развития автономных сообществ. Разрыв между наиболее передовыми и преуспевающими Мадридом, Каталонией, Страной Басков, Валенсией и наиболее отстающими Эстремадурой и Кастилией-Ла-Манчей свидетельствует о структурном характере региональных диспропорций в стране.

Все это во многом является причиной того, что двусторонние отношения центральных властей и руководства отдельной автономии преобладают над многосторонним взаимодействием между центром и регионами. Отчасти это объясняется также историческими особенностями политической культуры Испании, политико-идеологическим соперничеством, а подчас и враждебностью правительственной партии и политического руководства того или иного автономного сообщества, а иногда, напротив, — стремлением правительственной партии в отсутствие абсолютного большинства в Конгрессе депутатов обрести политического союзника, получив парламентскую поддержку региональных партий.

Двустороннее сотрудничество государственной администрации с конкретными регионами предполагает деятельность представительств центрального правительства (соответственно — субпредставительств в каждой провинции и островных управлений центральной администрации на островах Балеарского и Канарского архипелагов) в каждом автономном сообществе. С 1987 г. начали создаваться так называемые двусторонние комиссии сотрудничества, объединяющие членов центрального правительства и руководство органов исполнительной власти регионов. Основной задачей этих комиссий стало предотвращение коллизий юрисдикций в отношениях между государством и автономиями.

Для разрешения споров о разграничении компетенции между центральным правительством и автономными сообществами или между самими автономиями в соответствии с Основным Законом был учрежден Конституционный суд, обладающий юрисдикцией на всей территории страны. Данные о его деятельности, особенно в 1981—1999 гг., свидетельствуют о чрезвычайно высоком уровне конфликтности между центром и регионами. Примерно 60% всех запросов в Конституционный суд в указанный период были инициированы именно автономными сообществами (в основном Каталонией и Страной Басков) и решались главным образом в их пользу.

В то же время у автономий, имеющих собственные органы исполнительной и законодательной власти, нет полномочий вмешиваться в процесс принятия решений на государственном уровне. На деле разделение и институциональное обособление центрального и регионального управления приводит к дублированию некоторых административных структур в регионах. Во многом это объясняется асимметричным характером государства автономий, в котором автономные сообщества страны фактически обладают неодинаковым объемом полномочий, отсутствует единая для всех регионов система финансирования (особая форальная модель действует в отношении Страны Басков и Наварры), а также тем, что Конституция 1978 г. заложила основы слабого или асимметричного бикамерализма. В со-

ответствии с Основным Законом Сенат объявлен палатой территориального представительства, однако на самом деле таковым не является. Фактически он выполняет функции, типичные для верхних палат унитарных государств.

Европейский выбор послефранкистской Испании ни у кого не вызывал сомнений. Показательно, что уже в своей первой тронной речи 22 ноября 1975 г., спустя два дня после смерти диктатора, король Хуан Карлос I, которому по новой Конституции стало принадлежать право осуществлять высшее представительство испанского государства в международных делах и который в глазах мирового сообщества и самих испанцев предстал символом испанской нации, заявил: «Европа должна будет считаться с Испанией, и мы, испанцы, являемся европейцами» [14, р. 390].

Как и прежде, в послефранкистский период европеизацию Испании рассматривали как модернизацию социально-политических структур, а в европейской интеграции видели выход из множества проблем, которые переживала страна. В ряду позитивных результатов вступления в ЕС на высшем правительственном уровне называли консолидацию системы демократии в стране, укрепление экономики по типу западной, повышение роли Испании как средней европейской державы, модернизацию производственной и финансовой сфер, повышение социальной защищенности и качества жизни испанского населения, прогрессивное изменение духа предпринимательства с ориентацией на западноевропейские стандарты и т.д.

Политические элиты в Мадриде ожидали, что вхождение страны в европейские структуры позволит регионам действовать не только на общеиспанском, но и на европейском уровне, обоснованно надеясь на ослабление партикуляристских настроений. Показательно, что, приветствуя вступление Испании в ЕЭС, лидер каталонских левых республиканцев Эриберт Баррера заявил: «Мне кажется это весьма необходимым потому, что чем больше мы будем европейцами, тем меньше мы будем испанцами» [16, р. 135].

Взаимодействие региональных властей с наднациональными институтами и органами ЕС обеспечивают различные механизмы. Прежде всего, оно происходит напрямую — через Комитет регионов, который был учрежден в 1994 г. как специальный консультативный орган, состоящий из представителей местных и региональных властей государств — членов ЕС. Комитет сменил созданный Европейской комиссией в 1988 г. Консультативный совет региональных и местных властей, в задачи которого входило консультирование при формировании и имплементации коммунитарной региональной политики. Комитет регионов, 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.

Лиссабонский договор о реформе 2007 г. не признал Комитет регионов одним из элементов институционального механизма ЕС, однако Комитет приобрел дополнительное право обращаться с исками в Суд ЕС в целях защиты своих прерогатив (статья 263 Договора о функционировании ЕС [3, с. 347]), например в целях отмены законодательного акта Европейского парламента или Совета, принятого без предусмотренной учредительными документами обязательной предварительной консультации с данным Комитетом, а также если законодательные акты Евросоюза нарушают, по мнению Комитета, принцип субсидиарности — один из наиболее важных с точки зрения функционирования децентрализованной многоуровневой системы управления ЕС.

Смысл принципа субсидиарности, лежащего в основе определения порядка, формы и методов осуществления компетенции европейских институтов, как раз и состоит в том, что управление осуществляется на возможно более низком уровне, а европейский уровень выступает как дополнительный по отношению к национальному. Евросоюз принимает необходимые решения и реализует их лишь в том случае, если это не может быть должным образом осуществлено государствами — членами ЕС [3, с. 105—109; 9, с. 86—88].

Распределительная по своей сути наднациональная региональная политика стала одним из важнейших направлений европейской интеграции: ее главная задача — сокращение разрыва между европейскими регионами в уровне развития для усиления экономического и социального сплочения сообщества.

В 1970-е гг. на начальном этапе институционализации региональной политики Статистическая служба Европейской комиссии (Евростат) ввела так называемую номенклатуру территориальных единиц (NUTS) — регионов и низовых административных образований. Согласно данной классификации, регионами 2-го уровня в Испании считаются автономные сообщества и автономные города. Границы регионов 3-го уровня в целом совпадают с границами испанских провинций. Наиболее крупных регионов в Испании всего шесть (Северо-Запад, Северо-Восток, Мадрид, Центр, Восток и Юг).

Эксперты склонны считать достаточно успешными результаты региональной политики ЕС в отношении автономных сообществ Испании. За годы ее членства в европейском региональном объединении центральные власти страны сумели не только создать и наладить работу весьма эффективного механизма мобилизации и рационального использования различных внутренних ресурсов, но и добиться значительных объемов финансовой помощи [5].

В период 1986—2006 гг. страна получила 118 млрд евро из фондов ЕС (не считая средств, поступивших на цели Общей сельскохозяйственной политики). Только в 2001 г. Испании было выделено около 63% средств европейских структурных фондов, в 2005 г. страна получила суммарно 24% средств структурных фондов и Фонда сплочения (из средств одного только Фонда сплочения — около 50%). В итоге показатель размера ВВП Испании на душу населения достиг среднего по ЕС (в 1980 г. он составлял всего 74,2%) [14, p. 48—50].

Все это происходило на фоне весомых достижений страны в экономике и финансовой сфере. Несмотря на сохраняющиеся признаки структурного отставания от ведущих стран Европы и мира, к началу нынешнего финансово-экономического кризиса Испании удалось сохранять восьмое место в мире и пятое в Европе по объему ВВП, размер которого на душу населения приблизил ее к среднему показателю стран еврозоны, а из расчета покупательной способности в 2007 г. даже превзошел усредненный показатель по ЕС-27. Среднегодовые темпы инфляции в 2002—2007 гг., хотя и превышали аналогичный показатель в еврозоне, позволяли говорить об относительной финансовой стабильности.

Впрочем, надо понимать, что время существенной помощи отстающим (по национальным), но отнюдь не европейским меркам) регионам Испании заканчивается в связи со вступлением в Евросоюз стран Центральной и Восточной Европы. Программа региональной помощи ЕС, рассчитанная на период 2007—2013 гг., показывает перераспределение финансирования в пользу новых государств-членов в рамках мероприятий направления «конвергенция» (бывшая «цель № 1»). Для Испании в указанный период предусматривается особый переходный режим, чтобы смягчить прекращение поступления денежных средств из европейского Фонда сплочения.

Прямое взаимодействие регионов Испании с наднациональными институтами ЕС происходит в ходе планирования и осуществления региональной политики Евросоюза (например, в рамках ежегодно проводимого Европейской комиссией совместно с Европейским парламентом так называемого Форума сплочения), в рамках деятельности брюссельских офисов каждого из 17 автономных сообществ.

Подобное взаимодействие осуществляется также опосредованно — прежде всего через механизм отраслевых совещаний с участием национальных и региональных властей Испании. Этот сравнительно новый для данной страны институт многостороннего сотрудничества центра и регионов особенно важен с точки зрения имплементации наднациональных решений на национальном уровне.

Под наднациональными (европейскими) решениями при этом подразумеваются нормативные документы вторичного законодательства — регламенты, директивы и решения в основном по вопросам Единого внутреннего рынка ЕС, принимаемые Европейской комиссией и Советом ЕС. Еврокомиссия является наднациональным 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 Европейским парламентом в рамках общей законодательной процедуры. В области специальной законодательной процедуры Совет занимает доминирующее положение, хотя в конкретных случаях обязан запрашивать согласие Европарламента. При этом фактически монопольное право законодательной инициативы имеет Европейская 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).

Согласно статье 288 Договора о функционировании ЕС [3, с. 358], регламент имеет общее действие, является обязательным в полном объеме и подлежит прямому применению во всех государствах-членах. Директива имеет обязательную силу для каждого государства-участника, кому адресована, в отношении результата, которого требуется достичь, но оставляет в компетенции государства форму и способ приведения в соответствие с ней национального законодательства в установленный срок (различный для каждой директивы). Решение является обязательным в полном объеме. Когда решение указывает конкретных адресатов, оно обязательно только для них. Институты и органы ЕС вправе принимать также и другие документы — рекомендации и заключения, не имеющие юридически обязательной силы.

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 в первую очередь от национальных правительств. Субнациональные (региональные) власти играют при этом второстепенную, однако все более значительную роль, ведь около 80% наднациональных решений исполняются именно ими. Считается, что на успех и сроки имплементации влияет именно вовлеченность субнациональных акторов в этот процесс.

Насколько непросто он проходит в испанском государстве автономий, можно наблюдать на примере директивы 2006/123/СЕ, принятой Европейским парламентом и Советом ЕС 12 декабря

2006 г. и касающейся услуг на Едином внутреннем рынке ЕС. Имплементацию директивы государствами-членами планировалось полностью завершить к концу декабря 2009 г. Как указывается в заключительном докладе по результатам транспозиции директивы в национальное законодательство, текст которого подготовило испанское правительство для Европейской комиссии в апреле 2010 г., 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 6 резолюций [12]. Перемены неизбежно коснулись и местного уровня управления — регламентов провинций и муниципалитетов в сфере услуг.

Созданный в Испании институт отраслевых совещаний («секторальных конференций», *conferencias sectoriales*) позволил не только более широко привлекать автономные сообщества к процессу выработки государственных решений, но и оптимизировать исполнение европейских директив на национальном и региональном уровнях.

Данный институт функционирует и развивается, принимая во внимание прежде всего именно «отраслевую», а не функциональную форму процесса передачи полномочий от центра к регионам в стране. В послефранкистский период система государственного управления Испании не просто претерпела кардинальные перемены: многие направления правительственной политики, прежде всего в области экономического и финансового регулирования, до этого вовсе отсутствовали, или франкизм еще только планировал их институциональное оформление. Таким образом, в ряде случаев речь шла о создании сначала соответствующих структур на центральном уровне, а лишь потом — о передаче тех или иных полномочий на уровень автономных и местных сообществ.

Следует также отметить, что передача отраслевых полномочий государства автономным сообществам происходила постепенно. Так, хронология децентрализации системы здравоохранения, например, показывает, что отправным пунктом в этом процессе для Каталонии стал 1981 г., для Андалусии — 1984 г., для Страны Басков и Валенсии — 1988 г., для Наварры и Галисии — 1990 г., для Канарских островов — 1994 г. Остальные автономные сообщества приступили к этой процедуре в 2002 г. [10, p. 15—18].

Отраслевые совещания являются органами многостороннего сотрудничества между ведомствами центральной власти и правительствами автономных сообществ в различных отраслях/секторах экономики, социальной сферы, образования и т.д. Обычно подобные отраслевые совещания собираются несколько раз в год для обсуждения и согласования конкретных вопросов.

Подготовка (аналитическая работа, техническая поддержка) и проведение отраслевых совещаний возложены на Генеральную дирекцию сотрудничества с автономными сообществами Государственного секретариата территориального сотрудничества Министерства территориальной политики Испании. Необходимую дополнительную работу по переводу документов на официальный государственный и региональные языки осуществляет специально созданный в структуре указанного министерства Совет официальных языков.

В настоящее время функционируют 32 тематических отраслевых совещания, из них 25 в последние годы действуют на постоянной основе. Согласно статистическим данным Министерства территориальной политики Испании, в 1981—2007 гг. состоялось 961 совещание: в 1981—1991 гг. (первое десятилетие) — 176 совещаний, в 1992—2007 гг. — уже 785 (в 4,5 раза больше).

Чаще всего заседали: отраслевое совещание по вопросам сельского хозяйства и развития аграрного сектора (123 заседания из 961 за указанный период); Координационная комиссия по регулированию деятельности университетов (в настоящее время переименована в Генеральную конференцию по вопросам политики в отношении университетов) (113 заседаний); Межтерриториальный совет национальной системы здравоохранения (81 заседание); Консультативный совет по вопросам сельскохозяйственной политики в рамках ЕС (74 заседания); Совет налоговой и финансовой политики автономных сообществ (65 заседаний). На постоянной основе организована работа специализированного отраслевого совещания по вопросам взаимодействия с ЕС (*Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, CARCE*).

С 2004 г., после прихода к власти кабинета министров Испанской социалистической рабочей партии (ИСПП) во главе с Хосе Луисом Родригесом Сапатеро, были учреждены семь новых отраслевых совещаний, сфера деятельности которых включила вопросы местного самоуправления, развития науки и новых технологий, университетского образования, поддержки иждивенцев и социально незащищенных групп, иммиграции, водоснабжения.

Сравнительно новый институт совещаний глав исполнительной власти государства и автономных сообществ («конференция президентов», *Conferencia de Presidentes*), созданный по инициативе Х.Л. Родригеса Сапатеро в 2004 г., представляет собой регулярные встречи председателей центрального правительства, правительств 17 автономных сообществ и автономных городов Сеута и Мелилья. Изначально их планировали проводить ежегодно. Опыт деятельности подобных институтов сотрудничества центра и регионов имеют страны, организованные в административно-территори-

альном плане по принципу кооперативного федерализма (например, Германия и Австрия). Основная цель «конференции президентов» — обсуждение и принятие соглашений по проблемам, представляющим наибольшую важность для государства автономий.

На состоявшемся в октябре 2004 г. первом совещании глав исполнительной власти государства и автономных сообществ был учрежден новый институт, рассмотрены вопросы участия регионов Испании в деятельности Европейского союза и проблема финансирования системы здравоохранения в стране.

Результатом второй «конференции президентов» стало принятие соглашения о принципах финансирования системы здравоохранения центром, автономными сообществами и муниципалитетами. Участники совещания согласовали предварительную смету расходов государства на нужды здравоохранения на 2006 и 2007 гг.

По итогам третьего совещания в январе 2007 г. был принят совместный документ по вопросам внедрения научных достижений и разработок, развития новых технологий; достигнута договоренность об организации новых отраслевых совещаний по проблемам иммиграции и водоснабжения; создана рабочая группа для подготовки регламента «конференции президентов», который бы упорядочил деятельность этого института взаимодействия центрального и регионального уровней управления.

В декабре 2009 г. участники четвертого совещания обсуждали промежуточные итоги и дальнейшие пути вывода страны из финансово-экономического кризиса, одобрили внутренний регламент «конференции президентов», приняли декларацию о председательстве Испании в Совете ЕС в первом полугодии 2010 г., а также декларацию о противодействии гендерному насилию, столь широко распространенному в этой стране. В качестве приглашенных на данном заседании присутствовали представители Испанской конфедерации предпринимательских организаций, Испанской конфедерации малых и средних предприятий, общенациональных профсоюзных организаций — Всеобщего союза трудящихся и Рабочих комиссий.

Согласно принятому внутреннему регламенту, институт «конференции президентов» представляет собой высший орган политического многостороннего сотрудничества правительства Испании с правительствами автономных сообществ и автономных городов Сеута и Мелилья. Главная задача данного института — обсуждение основных направлений государственной политики в разных сферах и на различных территориальных уровнях для определения совместных действий стратегического характера по наиболее важным вопросам государства автономий, которые касаются сферы компетенции как центра, так и регионов.

В результате создания такого институционального механизма многостороннего сотрудничества Испании удастся соблюдать предложенные Еврокомиссией и установленные Советом ЕС формальные границы дефицита имплементации в 1,0%. Наиболее успешно проходило исполнение европейских решений в области правосудия, здравоохранения, информации, защиты прав потребителей. Те или иные нарушения в имплементации относились главным образом к сфере охраны окружающей среды, налогообложения и таможенного союза, энергетики, транспорта, занятости.

ЕС в лице Европейской комиссии также использует собственный механизм контроля над процессом имплементации наднациональных решений в каждом из государств-членов. В случае если имплементации не произошло, она произошла с опозданием, неточно или с ошибками, Еврокомиссия вправе инициировать разбирательство в Суде ЕС, добиваясь точной единообразной имплементации по всему Евросоюзу и возложив на конкретное государство обязанность по уплате фиксированной суммы или пени (статьи 258 и 260 Договора о ЕС).

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 центральным и территориальными уровнями. Еврокомиссия вынуждена организовывать взаимодействие с регионами для точной и единообразной имплементации, при этом региональные власти добились понимания наднациональными институтами ЕС важности привлечения их к обсуждению еще на ранних этапах выработки решений — на стадиях определения актуальности той или иной проблемы и разработки политики в определенной области.

Этому способствует и деятельность Совета по вопросам взаимодействия с автономными сообществами (*Consejería para asuntos autonómicos*) при Постоянном представительстве Испании в Европейском союзе. Совет был создан по инициативе отраслевого совещания по вопросам взаимодействия с ЕС. Главной заслугой данного Совета является достижение в декабре 2004 г. договоренности об участии представителей автономных сообществ Испании в совещаниях Совета министров ЕС по следующим четырем «блокам» вопросов: занятости, социальной политики, здравоохранения и защиты прав потребителей; сельского хозяйства и рыболовства; охраны окружающей среды; образования, культуры и делам молодежи.

Евросоюз, развивая идею «Европы с регионами», создает соответствующие политические возможности для некоторых регионов. Маастрихтский договор, который вступил в силу в 1993 г., предусмотрел право для государств-членов, имеющих систему региональной

власти с исполнительными органами, привлекать к участию в работе Совета ЕС региональных представителей. Этим правом воспользовались федерации Бельгия, Германия и Австрия, региональные государства Испания и Италия, а также унитарная Великобритания, где сейчас идут процессы деволюции. Вместе с тем предполагается, что представители регионов в национальных делегациях должны отстаивать именно национальные, а не только региональные интересы.

Свой вариант опосредованного взаимодействия с Евросоюзом в форме государственно-частного партнерства предложила Каталония. С 1982 г. функционирует особый институт, образованный генералитатом (автономным правительством) Каталонии, органами местного самоуправления муниципалитетов и провинций, Федерацией муниципалитетов Каталонии, местными университетами и учебными институтами, торговыми палатами, частными и государственными предприятиями, банковскими учреждениями региона в целях лоббирования интересов Каталонии в европейской и мировой политике, получивший название «*Patronat Català pro Europa*» («Патронат Каталонии в европейских делах»). С 2007 г. организация называется «*Patronat Catalunya Mon*» («Патронат Каталонии в международных делах») и имеет квазипосольство в Брюсселе.

Привлечение региональных властей на ранних стадиях процесса принятия решений в ЕС представляется в случае с Испанией важным во многих отношениях. Особенно это касается наиболее передовых в плане социально-экономического развития регионов (Каталонии и Страны Басков), которые стремятся добиться для себя новой роли акторов не только европейской, но и мировой политики. Вовлечение их в процесс принятия наднациональных решений может ускорить и сделать более точным исполнение европейских нормативных документов, снизить традиционные для них евроскептицизм¹ и озабоченность по поводу возможной утраты самобытности в условиях глобализации.

Центральные власти Испании не ставят своей целью добиваться для себя исключительной монополии на европейской политической сцене, однако для них участие регионов в процессе принятия европейских решений посредством прямого взаимодействия с институтами Европейского союза не является предпочтительным. Этот механизм должен скорее дополнять, а не заменять сотрудничество регионов с государством.

¹ Результаты референдума по вопросу Европейской конституции, который состоялся в феврале 2005 г., а также выборов в Европейский парламент по каждому автономному сообществу см. на официальном сайте Министерства внутренних дел Испании [11].

Институт отраслевых совещаний был создан в стране с учетом опыта других государств — членов ЕС (в первую очередь Германии), в том числе для оптимизации исполнения европейских решений. Становление и развитие этого института можно рассматривать не только как совершенствование системы государственного управления, но и как институциональную адаптацию Испании в политическом пространстве ЕС.

Однако нельзя однозначно утверждать, что растущая активность регионов, провинций и муниципалитетов в системе многоуровневого управления Европейского союза меняет внутривнутриполитический баланс в государстве в пользу субнациональных акторов. Более того, для Испании — страны, где отношения центра и регионов было принято строить на двусторонней основе, а конфликт изначально был их главной формой, — вовлеченность региональных властей в процесс имплементации через механизм многостороннего сотрудничества с центром, напротив, выявляет тенденцию постепенного движения от конфликта к взаимодействию по типу «кооперативного регионализма». Кроме того, подобное сотрудничество в процессе имплементации дополняется укреплением горизонтальных связей между автономными сообществами.

Подводя итог сказанному, хотелось бы еще раз подчеркнуть, что понятие политического пространства оказывается весьма полезным при рассмотрении форм прямого и опосредованного взаимодействия властей различных уровней в системе управления Европейского союза — не только в сфере формирования и осуществления региональной политики ЕС, но и в процессе принятия и имплементации наднациональных решений. Ждут своего изучения вопросы сетевых горизонтальных неиерархических связей между европейскими регионами, транснационального регионального сотрудничества в рамках ЕС и др.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Громогласова Е.С.* Теория и практика политического управления в Европейском союзе. М.: ИМЭМО РАН, 2009.
2. *Европейская интеграция: Учебник / Под ред. О.В. Буториной.* М.: Деловая литература, 2011.
3. *Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С.Ю. Кашкин.* М.: ИНФРА-М, 2008.
4. *Каримова А.Б.* Региональное пространство в политической организации мира. М.: Институт востоковедения РАН, 2006.
5. *Понеделко Г.Н.* Испания: региональная политика в «государстве автономий» // Региональная политика стран ЕС / Отв. ред. А.В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2009. С. 82—96.

6. *Прохоренко И.Л.* Территориальные сообщества в политическом пространстве современной Испании. М.: ИМЭМО РАН, 2010.
7. *Стрежнева М.В.* Структурирование политического пространства в Европейском союзе (многоуровневое управление) // *Мировая экономика и международные отношения*. 2009. № 12. С. 38—49.
8. Транснациональное политическое пространство: новые реальности международного развития / Отв. ред. М.В. Стрежнева. М.: ИМЭМО РАН, 2010.
9. *Энтин Л.М.* Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009—2017 годы. М.: Аксиом, 2009.
10. *Durán A., Lara J.L., Waveren M. van.* Spain: Health System Review // *Health Systems in Transition*. 2006. № 8 (4). P. 1—208.
11. Gobierno de España. Ministerio del Interior [Pagina Web]. URL: <http://www.mir.es/> (дата обращения: 20.01.2010).
12. Informe sobre la transposición de la Directiva de servicios. 29 de abril de 2010 // Gobierno de España. Ministerio de economía y hacienda [Sitio oficial]. URL: <http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gestión%20del%20Portal/10-04-29-%20Informe%20final%20DS.pdf> (дата обращения: 20.01.2010).
13. *Marks G., Hooghe L., Blank K.* European Integration from 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance // *Journal of Common Market Studies*. 1996. Vol. 34. № 3. P. 341—378.
14. *Roa Ventura A.* Agonía y muerte del franquismo (una memoria). Barcelona: Barral, 1978.
15. *Royo S.* Varieties of Capitalism in Spain: Remarking the Spanish Economy for the New Century. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2008.
16. *Solé Tura J.* Los Estados y los pueblos en el proceso de unidad europea // *Sistema*. 1988. № 86/87. P. 131—138.