

Указ Президента РФ, 2021 – Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Официальные сетевые ресурсы Президента России [сайт]. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046> (дата обращения: 25.08.2022)

Указ Президента РФ, 2016 – Указ Президента Российской Федерации от 05.12.2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // Официальные сетевые ресурсы Президента России [сайт]. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41460> (дата обращения: 25.08.2022)

Шевцова, 2016 – Шевцова А.А. Предметная область «Основы духовно-нравственной культуры народов России»: поиски методического инструментария // Этнодиалоги. 2016. № 2 (51). С. 83-94.

УДК 327.7:353

Поваляшко Е.С.,
*ведущий специалист отдела
развития международного сотрудничества
Национальный исследовательский Нижегородский государственный
университет им. Н.И. Лобачевского*

**Внешние связи субнациональных регионов унитарных стран в ЕС:
активность и детерминирующие факторы**

DOI:

10.33979/2587-7534-2023-1-139-147

Внешние связи субнационального уровня в ЕС стали элементом политической системы. В результате регионы унитарных стран также вовлекаются в процесс, хотя имеют меньше опыта, ресурсов и т.д., чем субъекты федераций. В статье представлены основные результаты анализа активности осуществления внешних связей регионами унитарных стран в рамках ЕС, а также детерминирующие факторы. В частности, сделан вывод о принципиальной важности для активности связей регулирования вопроса на государственном уровне, а также принадлежности региона к стране со сравнительно богатой экономикой и давней и полной интеграцией. Сфера применения полученных результатов: от анализа вариантов сотрудничества с рассмотренными регионами до адаптации анализа для условий евразийской интеграции.

Ключевые слова: *внешние связи регионов; субнациональные регионы; унитарные государства; Европейский союз; симметричные и асимметричные внешние связи; детерминирующие факторы.*

Povalyashko E.,
Leading specialist
International cooperation office
National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

External relations of subnational regions of unitary countries in the EU: activity and determining factors

The subnational level external relations within the EU are an element of the political system. Although the unitary countries regions have less experience, resources, etc., than the subjects of federations they are also involved in the process. The article presents the main results of the analysis of the unitary countries regions external relations activity within the EU, as well as determining factors. In particular, it is concluded that the regulation of the issue at the state level is of fundamental importance. Also the region's belonging to a country with a relatively rich economy and long-standing and full integration is an important factor. The obtained results could either be applied for the analysis of cooperation options with the considered regions or be adapted for the analysis of Eurasian integration.

Keywords: *external relations of regions; subnational regions; unitary states; European Union; symmetric and asymmetric external relations; determining factors.*

Внешние связи субнациональных регионов стали частью политической архитектуры Европейского союза. Для регионов унитарных стран-членов ЕС подобная политическая активность менее привычна, чем для субъектов федераций. В случае регионов унитарных стран интенсификация связей обусловлена наличием институциональной и законодательной базы на уровне ЕС. Но в этих странах чаще всего отсутствует устойчивая политическая традиция внешних связей субнационального уровня, равно как устойчивые внутригосударственные механизмы поддержания и контроля этого процесса. Кроме того, значительные различия между странами ЕС также сказываются на внешних связях субнационального уровня. Актуальность исследования указанных внешних связей с одной стороны определяется важностью для прогнозирования процессов в Европе, с другой – возможностью использования как позитивного, так и негативного опыта ЕС в условиях евразийской интеграции, поскольку большая часть ее участников является унитарными странами.

В данной работе предлагается рассматривать регион в качестве административно-территориальной единицы государства, представляющей уровень управления между государственным и муниципальным. Под внешними

связями субнациональных регионов понимается взаимодействие региональной администрации с политико-административными институтами иностранных субнациональных регионов, государств, надгосударственных образований.

Участие субнациональных регионов в политическом процессе в качестве акторов изучается с 1970-х годов [напр.: Duchacek, 1990; Keating, 1999]. Особое внимание уделяется внешним связям регионов, на примере федераций (благодаря наличию четких механизмов и порядка осуществления контактов). Внешние связи регионов унитарных стран исследуются чаще в случае яркой манифестации [напр.: Jeffery, 2010] или конфликта «центр-периферия» [напр.: Cornago, 2010; Tatham, 2012]. Вместе с тем, в условиях европейской интеграции в осуществление внешних связей в рамках ЕС вовлечены все субнациональные регионы, несмотря на различную степень активности и различные исходные данные. Рассмотрение только ярких примеров или тотальное обобщение регионов федераций и унитарных государств исключает из анализа характерную для унитарной страны в рамках интеграционного образования специфику процесса; а сведение внешних связей субнациональных регионов в рамках ЕС к асимметричным – упрощает спектр и наделяет излишним значением для развития связей фактор конфликта «центр-регион».

Объектом данного исследования выступают внешние связи субнациональных регионов унитарных стран, а предметом – особенности формирования и реализации внешних связей субнациональных регионов унитарных стран в рамках Европейского союза. Цель исследования – анализ формы и активности внешних связей регионов унитарных стран в рамках ЕС с учетом воздействующих факторов. В данной работе рассмотрен весь спектр внешних связей субнациональных регионов унитарных стран-членов ЕС, реализуемых в рамках ЕС, их интенсивность и предпочтительные формы, проведен анализ детерминирующих факторов в зависимости от исходных характеристик региона. В исследовании применены общенаучные методы анализа и синтеза научной информации, структурно-функциональный и сравнительный методы, использован факторный анализ.

Спектр указанных связей разделен на 4 группы (с учетом количества (двусторонние и многосторонние) и уровня акторов (симметричные и асимметричные): симметричные двусторонние и многосторонние, асимметричные двусторонние и многосторонние. Для систематизации анализа все унитарные страны-члены ЕС с региональным уровнем^{1,2}, разделены на 4 группы в зависимости от их экономического уровня³ (Север и Юг) продолжительности интеграции (Старые и Новые): Старый Север (Франция, Нидерланды, Дания, Великобритания, Ирландия), Старый Юг (Италия, Испания, Португалия), Новый Север (Финляндия и Швеция), Новый Юг (Венгрия, Польша, Словакия, Румыния, Хорватия). В итоге, эмпирическую базу исследования составили 176 регионов унитарных стран-членов ЕС (из-за специфики статуса не включены заморские территории стран-членов ЕС, Фарерские острова и Гренландия (Дания).

Учитывая включенность внешних связей субнационального уровня в политическую систему ЕС, вовлечение регионов унитарных стран неизбежно, но способы реализации, полнота участия и его активность зависят от ряда факторов. В рамках исследования проанализированы данные по активности внешних связей регионами всех групп стран. Далее регионы были разделены на три группы в соответствии со степенью активности, для каждой группы выявлены детерминирующие факторы. Для анализа активности использованы данные Комитета регионов по странам-членам ЕС⁴, Европейским объединений территориального сотрудничества⁵, участию регионов в программах INTERREG⁶, каталогов представительств регионов в Брюсселе^{7, 8}; для анализа факторов – материалы докладов и баз данных Ассамблеи европейских регионов [Report on the state of regionalization in Europe, 2017], Совета европейских муниципалитетов и регионов [Local and Regional Governments in Europe, 2011; Local and Regional Governments in Europe, 2016], Совета Европы [Regionalisation in Europe, 2007; Regionalisation trends in European counties 2007-2015, 2016], Европейских фондов⁹, Евростата¹⁰ и статистического ведомства Великобритании¹¹, Европейского свободного Альянса¹², а также тематических исследований [Плотникова, 2005; Bodlore-Penlaez, 2011; Wassenberg, Reitel, 2015].

1. Активность осуществления внешних связей

Старая Европа. В силу продолжительности интеграции регионы Старой Европы имеют большую практику в осуществлении внешних связей, чем регионы Новой Европы. Они имели возможность реализовывать различные формы симметричных связей (приграничное, межтерриториальное сотрудничество). Создание ЕС спровоцировало активизацию связей. Двусторонние симметричные связи представлены приграничным институционализированным сотрудничеством: в рамках еврорегионов и проектов, финансируемых по программам INTERREG. Также приграничное сотрудничество в случае участия нескольких партнеров может являться примером многостороннего симметричного взаимодействия. В целом к созданию двусторонних ЕОТС более склонны регионы Старого Юга, регионы Старого Севера предпочитают многосторонние проекты. Вместе с тем, не все страны Старого Севера участвуют в ЕОТС, а активность их регионов может быть невысокой; регионы стран Старого Юга проявляют большую активность. При этом большинство еврорегионов создано после вступления стран Старой Европы в европейские интеграционные объединения. Также вариантом институционализированных многосторонних симметричных связей является участие региона в объединениях регионов, которое позволяет сотрудничать в целях выработки совместных решений, лоббирования общих интересов, обмена опытом. Несмотря на историческую традицию, регионы Старой Европы демонстрируют здесь умеренную активность.

Наиболее яркой манифестацией политической активности в рамках внешних связей является асимметричное взаимодействие (сотрудничество с акторами наднационального уровня): двустороннее (представительство региона

в Брюсселе) и многостороннее (участие в Комитете регионов). Регионы стран Старой Европы (кроме Португалии) в Брюсселе используют либо индивидуальные представительства (50% регионов стран Старого Севера), либо представительства национальных ассоциаций местных и региональных властей, либо смешанную схему, когда регион представлен и самостоятельно и в рамках ассоциации (более характерно для Старого Юга). Реже регионы представлены только посредством ассоциации.

Говоря о Комитете регионов (многосторонние асимметричные связи) стоит отметить, что в данном институте представлены регионы всех 4 групп стран, в первую очередь, они представляют региональный уровень власти своего государства, а не конкретную территорию. Вместе с тем, в случае стран Старой Европы чаще наблюдается представленность всех регионов в Комитете, а значит, их возможности для участия в процессе принятия решений возрастают.

Особенности осуществления внешних связей регионами стран Старой Европы:

1. Весь комплекс внешних связей регионов Старой Европы активен. Исключением в вопросе асимметричных связей является Португалия.

2. При симметричном сотрудничестве регионы стран Старого Севера предпочитают многосторонние проекты, а стран Старого Юга – двусторонние институционализированные.

Новая Европа. Для регионов стран Новой Европы внешние связи – важный фактор интеграции и конструирования образа как части европейского пространства. Но внешние связи требуют существенных ресурсов, поэтому активность регионов в группе различается. Двусторонние симметричные связи во многом поддерживаются как элемент имиджа (особенно неинституционализированная форма). Особенностью реализации симметричного сотрудничества также является участие в деятельности ЕОТС ещё до вступления их стран в ЕС (около 2/3 случаев для Нового Севера, подавляющее большинство для Нового Юга). При этом активность регионов в рамках объединений неоднородна. Среди лидеров по активности в данном направлении – регионы Польши, Чехии и Венгрии.

В двусторонних асимметричных связях наблюдаются следующие особенности: Новый Север предпочитает смешанную схему представительства в Брюсселе (индивидуальные офисы и национальные ассоциации), при этом они весьма активны в своей работе; Новый Юг чаще использует представительства национальных ассоциаций местных и региональных властей (кроме Польши – все ее регионы представлены индивидуально), при этом степень активности может быть различной. Как уже было отмечено выше, в Комитете регионов (многосторонние асимметричные связи) представлены регионы всех четырех групп стран. Но в случае Новой Европы участники представляют скорее уровень власти, чем территорию.

Особенности осуществления внешних связей регионами стран Новой Европы:

1. Средняя активность всего комплекса связей регионов стран Нового Севера, активность регионов стран Нового Юга различается в зависимости от страны.

2. Регионы стран Новой Европы при симметричном институционализированном сотрудничестве предпочитают двусторонние проекты.

3. Преимущественно проекты приграничного сотрудничества являлись элементами интеграции и реализовывались ещё до вступления стран в ЕС, а стимулирование связей по линии программ ЕС интенсивнее для регионов стран Нового Юга.

4. Асимметричные связи регионов стран Нового Севера осуществляются активнее и более поступательно, чем в случае регионов стран Нового Юга (за исключением Польши).

2. Детерминирующие факторы осуществления внешних связей

Для анализа детерминирующих факторов осуществления внешних связей регионов унитарных стран в рамках ЕС были выбраны следующие факторы:

- географическое положение (наличие сухопутной границы с иностранным регионом, прибрежное положение, островное положение, соседство с федерацией);

- политические факторы (наличие автономии/особого статуса, регулирование вопроса внешних связей на государственном уровне);

- экономические факторы (финансовая поддержка для региона по линии ЕС, ВРП)

- региональные особенности (наличие регионалистической партии, ярко выраженной идентичности, присутствие в регионе штаб-квартиры какой-либо международной организации)

В рамках исследования выявлено, что 22 из 23 регионов-лидеров по осуществлению комплекса внешних связей принадлежат странам Старой Европы (1 – Новый Север), все отстающие регионы – странам Новой Европы (из них 2/3 – Новому Югу), регионы со средней активностью присутствуют во всех группах.

В большинстве случаев регионы-лидеры – это регионы Старой Европы, с четким регулированием вопросов внешних связей, сравнительно высоким ВРП, не получающие большого финансирования от ЕС. Кроме того, эти территории не являются островными, в большинстве случаев имеют сухопутную границу с иностранным регионом. Важно, что неостровное положение также характерно и для большинства отстающих регионов, но там оно дополняется отсутствием сухопутной границы с иностранным регионом. При этом если рассматривать факторы отдельно для симметричных и асимметричных связей, то лидеры в области симметричных связей в подавляющем большинстве случаев имеют сухопутную границу с иностранными регионами, а лидеры по асимметричным – обладают автономией, но не имеют ярко выраженной идентичности.

Таким образом, интенсивность и характер проявления внешних связей субнациональных регионов унитарных стран в ЕС отличается в зависимости от

группы стран. Наиболее развитые и интенсивные связи предсказуемо демонстрируют регионы стран Старой Европы. При этом наибольшее разнообразие по интенсивности наблюдается в группе Нового Юга, а группы Старого Севера и Нового Юга наиболее отличаются по интенсивности связей и предпочтениям по их реализации. На современном этапе наибольшее значение для активного осуществления всего комплекса внешних связей имеет принадлежность к сравнительно богатому государству с полной интеграцией, с обязательным законодательным регулированием вопроса. При этом наличие сухопутной границы с иностранным регионом, равно как и наличие автономии и сравнительно высокий ВРП, могут стать преимуществом.

В результате можно предположить, что с течением времени, когда и если различия в продолжительности интеграции нивелируются, при значительном изменении экономического положения стран-участниц, перечень регионов-лидеров может измениться. Также можно предположить, что важным останется влияние фактора регулирования вопроса на государственном уровне. Если подход ЕС к внешним связям субнационального уровня как элемента политической архитектуры сохранится, то создание подобного регулирования может быть простимулировано на наднациональном уровне, что также может интенсифицировать связи. С другой стороны, изменение позиции ЕС и/или стойкое противостояние государств может существенно снизить их интенсивность.

Полученные результаты могут быть использованы и адаптированы для анализа перспектив развития внешних связей субнациональных регионов унитарных стран в условиях иных интеграционных образований, в частности на евразийской территории, а также использованы для анализа и прогноза возможностей межрегионального сотрудничества с субнациональными регионами указанных стран.

Примечания

1. EU official web-site. Country profiles // [Electronic resource]. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles_en (accessed: 15.07.2022).

2. CoR official web-site. Decentralization Index // [Electronic resource]. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Decentralization-Index.aspx> (accessed: 10.07.2022).

3. Eurostat official web-site. GDP per capita in PPS // [Electronic resource]. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEC00114/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=930834d1-2d0e-44db-8378-7b5eb6c56835> (accessed: 15.07.2022).

4. CoR official web-site. All countries // [Electronic resource]. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/All-countries.aspx> (accessed: 15.07.2022).

5. CoR official web-site. Register of European Groupings of Territorial Cooperation // [Electronic resource]. URL:

<https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/welcome.aspx> (accessed: 15.07.2022).

6. Keep.eu. Statistics // [Electronic resource]. URL: <https://keep.eu/statistics/> (accessed: 10.07.2022).

7. Regional offices contact directory. 02.09.2008 // [Electronic resource]. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/56aa116d-c420-4355-8390-7a3b3b7bcb91/language-en/format-PDF/source-257852187> (accessed: 10.07.2022).

8. The regional offices in Brussels and beyond. 25.09.2007 // [Electronic resource]. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43470354-b5ba-466e-8ce5-153fa77b97af/language-en/format-PDF/source-257852187> (accessed: 10.07.2022).

9. Cohesion data. Historic EU payments // [Electronic resource]. URL: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/Historic-EU-payments-by-MS-NUTS-2-region-filter-by/2qa4-zm5t> (accessed: 15.07.2022).

10. Eurostat official web-site. Regional gross domestic product by NUTS 2 regions // [Electronic resource]. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tgs00003/default/map?lang=en> (accessed: 15.07.2022).

11. Office for National Statistics. GDP // [Electronic resource]. URL: <https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/bulletins/gdpukregionsandcountries/julytoseptember2020> (accessed: 10.07.2022).

12. European Free Alliance web-site. Member parties // [Electronic resource]. URL: <https://e-f-a.org/member-parties> (accessed: 10.07.2022).

Список литературы

Плотникова, 2005 – *Плотникова О.В.* Современная система международных региональных связей: диссертация на соискание ученой степени доктора политических наук / Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова (МГУ). Москва, 2005. 304 с

Bodlore-Penlaez, 2011 – *Bodlore-Penlaez M.* Atlas des Nations sans État en Europe. YORAN EMBANNER. 2011. 159 P.

Cornago, 2010 – *Cornago N.* On The Normalization Of Sub-State Diplomacy. The Hague Journal of Diplomacy, 5, 2010, pp. 11-36.

Duchacek, 1990 – *Duchacek I.* Perforated Sovereignties: towards a typology of new actors in International relations. In "Federalism and international Relations. The role of subnational units" Oxford 1990

Jeffery, 2010 – *Jeffery Ch.* Scotland's International and European Policy in Ferran QUEUEJO (ed.), Foreign Policy of Constituent Units at the Beginning of the 21st Century, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2010, pp. 102-120.

Keating, 1999 – *Keating M.* Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies. Regional & Federal Studies, 9, 1999, pp. 1-16.

Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences, 2011 – Доклад СЕРМ: Местные и региональные органы власти в Европе: структуры и

компетенции. 2011 // [Электронный ресурс]. URL: https://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf (дата обращения 10.07.2022).

Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences, 2016 – Доклад СЕРМ: Местные и региональные органы власти в Европе: структуры и компетенции. 2016, // [Электронный ресурс]. URL: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf (дата обращения 15.07.2022).

Regionalisation in Europe, 2007 – Доклад Комитета по окружающей среде, сельскому хозяйству и местным и региональным делам ПАСЕ о Регионализации в Европе. 14.09.2007 // [Электронный ресурс]. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11725&lang=en> (дата обращения 10.07.2022).

Regionalisation trends in European counties 2007-2015, 2016 – Regionalisation trends in European counties 2007-2015. Ed. by Merloni F. 2016 // [Электронный ресурс]. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11725&lang=https://rm.coe.int/168071aa29> (дата обращения 15.07.2022).

Report on the state of regionalization in Europe, 2017 – Доклад АЕР о состоянии регионализации в Европе. 2017 // [Электронный ресурс]. URL: <https://aer.eu/aer-observatory-regionalisation/report-regionalisation/> (дата обращения 15.07.2022).

Tatham, 2012 – *Tatham M.* Paradiplomats against the state: explaining conflict in state and substance interest representation in Brussels. *Comparative Political Studies*, No. 46 (1), 2012, pp. 63–94. DOI:10.1177/0010414012453031

Wassenberg, Reitel, 2015 – *Wassenberg B., Reitel B.* Territorial cooperation in Europe. A historical perspective. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2015. DOI:10.2776/374386 [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/pdf/brochures/interreg_25years_en.pdf (дата обращения 15.07.2022).