

Субнациональный регионализм и динамика многоуровневой политики (российские и европейские практики)

Проект Российского научного фонда (проект №19-18-00053)

Основные результаты реализации проекта

1. Теоретико-методологическая модель исследования

Субнациональный регионализм

Термин «регионализм» используется в литературе в разных смыслах, но, несколько упрощая, можно выделить три основных коннотации. Первая основана социокультурном восприятии в массовом сознании региона как внутренне гомогенной и в то же время специфичной, отличной от других территории, то есть речь идет о регионализме как достаточно интенсивной региональной идентичности. Во второй коннотации регионализм, в соответствии с классическим определением М. Китинга - движение, выдвигающее требование территориальной автономии в унитарном государстве («регионализм снизу» - «bottom-up regionalism»). В ходе реализации проекта эта дефиниция была уточнена, поскольку регионалистское движение может возникать не только в унитарных государствах, но и в федерациях, а также в условиях, когда регион уже обладает автономным статусом. *Поскольку регионалистские требования разнообразны, регионализм следует определить более широко: как движение, которое стремится к обретению регионом политической субъектности и включению его в политический процесс.*

Третья коннотация - регионализм как такая модель взаимоотношений между центром и регионом, для которой характерны децентрализация и региональная автономия. Фактически, в таком понимании регионализм представляет собой особую конфигурацию многоуровневой политики, когда регионы уже (в той или иной мере) обладают политической субъектностью. Это может соответствовать как децентрализованным межправительственным взаимоотношениям (intergovernmental relations – IGR), так и модели multi-level governance (MLG). В отличие от IGR, в MLG речь идет не просто о политико-административных межправительственных отношениях, а о новом модусе политических взаимодействий, для которого характерна «дисперсия власти как внутри, так и вне государственных структур» (Л. Хуг, Г. Маркс), то есть вовлеченность в процесс формулирования и реализации политических курсов акторов разного уровня (наднациональных, национальных, региональных, локальных) и разного типа (государственных и негосударственных).

Конфигурация многоуровневой политики

Конфигурация многоуровневой политики имеет несколько измерений. 1) Диспозиционное: иерархия versus гетерархия. В первом случае органы власти разных уровней взаимодействуют между собой только по линии иерархической соподчиненности или через фокальные политические точки политий (т.е. глав - президенты, губернаторы и т.д.). Во втором они взаимодействуют вне иерархической соподчиненности и / или через уровень (муниципалитеты с национальным центром, регионы с наднациональным уровнем и т.п.). 2) Вовлеченность негосударственных акторов в процесс разработки, принятия и реализации решений (инклюзивность versus эксклюзивность). 3) Степень политической значимости принимаемых решений (политические versus административные). 4) Характер

взаимодействий. Здесь выделяются субъектные взаимодействия, когда стороны признают друг друга в качестве автономных субъектов даже при неравенстве ресурсов, и несубъектные взаимодействия, когда одна из сторон взаимодействия находится в зависимости какого-либо рода от другой стороны, не рассматривается в качестве субъекта.

Накладываясь друг на друга, четыре измерения в совокупности дают матрицу из 16 возможных конфигураций многоуровневой политики. Но поскольку предмет исследования в данном проекте – влияние регионализма на многоуровневую политику, в центре внимания оказываются не все возможные конфигурации, а последнее измерение. Регионалисты стремятся к тому, чтобы, вовлекаясь в многоуровневые взаимодействия, регион был «более субъектным» актором, то есть вел себя более активно и более самостоятельно. В зависимости от арены и предмета взаимодействия, в одних случаях это соответствует субъектными межправительственным взаимоотношениям (IGR), а в других предполагает активность и негосударственных акторов (MLG).

Взаимосвязь между регионализмом и многоуровневой политикой

Три коннотации регионализма фиксируют не только разные грани этого феномена, но в ряде случаев и последовательные стадии в развитии регионализма: региональная идентичность перерастает в регионализм как движение, а в случае его успеха возникает регионализм как реальное состояние субъектности во взаимоотношениях между центром и регионами. Вместе с тем, такая последовательность обнаруживается далеко не всегда: во-первых, региональная идентичность не всегда перерастает в регионалистское движение, во-вторых, регионализм как субъектность в отношениях между центром и регионами не обязательно является результатом регионалистского движения, в-третьих, достижение регионализма как субъектности во взаимоотношениях между центром и регионами не обязательно означает прекращения регионализма как движения, так как могут быть политические акторы, которые требуют «повышения субъектности» или / и «качества реализации субъектности».

С точки зрения характера взаимосвязи между регионализмом и конфигурацией многоуровневой политики можно выделить несколько моделей. Модель 1: состояние отношений между центром и регионом уже характеризуется субъектным характером взаимодействий, но регионалисты (если они есть в этой ситуации) стремятся повысить «качество» взаимоотношений с центром. При этом они могут быть как у власти, так и в оппозиции. Модель 2: состояние отношений между центром и регионом характеризуется отсутствием у региона политической субъектности, а регионалисты (если они есть) находятся в оппозиции и выдвигают свои требования. Модель 3: регионалисты находятся у власти в регионе в условиях, когда центр не приветствует стремление регионов к политической субъектности, и вынуждены адаптироваться к такому контексту, отказываясь от публичной манифестации регионалистских требований («латентный регионализм»).

Таким образом, наличная конфигурация многоуровневой политики во многом является продуктом специфических характеристик отдельных стран / регионов / секторов политики – политико-управленческих паттернов, институциональных особенностей, традиций и т.д., то есть она совсем не обязательно «складывается» под влиянием регионализма. И наоборот, возникновение регионалистского движения не обязательно является следствием «несубъектного» характера отношений между центром и регионами. Однако, если в регионе есть регионалистское движение, его значимость не только в том, что оно выдвигает регионалистские требования, тем более что они далеко не всегда удовлетворяются. Природа регионалистских требований (в отличие от сепаратистских) такова, что их удовлетворение происходит в рамках существующего государства, следовательно, для продвижения своих требований регионалисты вступают во взаимодействие с

национальным уровнем власти, при этом они стремятся к тому, чтобы, регион был «более субъектным» актором, то есть вел себя более активно и более самостоятельно. Следовательно, даже если регионалистские требования не удовлетворяются, взаимодействие с национальным уровнем власти с регионалистских позиций изменяет характер отношений между центром и регионом, при условии, конечно, что регионалистское движение представляет собой влиятельную политическую силу. *Отсюда следует ключевая гипотеза исследования: сила регионализма оказывает позитивное воздействие на субъектную вовлеченность региональных акторов в многоуровневую политику.*

Соответственно, задача состоит в том, чтобы определить, каковы конкретные механизмы, через которые регионалистские движения повышают субъектную вовлеченность регионалистских акторов в многоуровневую политику; какие параметры регионализма усиливают воздействие регионализма на многоуровневую политику; в комбинации с какими факторами (характеристиками регионов, стран и т.д.) регионализм добивается большей субъектности региона, его вовлеченности в многоуровневые взаимодействия.

Многомерная классификация регионализма как движения

Многомерная классификация регионализма включает 6 параметров. 1) Организационная форма регионалистского движения. Чаще всего это регионалистские партии, однако в ряде случаев они не могут создаваться вследствие законодательных ограничений, и тогда регионализм организационно проявляется в деятельности общественных организаций. 2) «Сила» регионализма. Если организационно он существует в виде политических партий, которые участвуют в электоральных процессах, это позволяет замерить их силу напрямую по результатам выборов. В иных случаях требуются прокси-индикаторы. 3) Поскольку регионализм как движение невозможен без региональной идентичности (хотя региональная идентичность не всегда перерастает в регионалистское движение), значимым параметром являются конституирующие основания регионализма (географические, экономические, исторические, этнокультурные). 4) Содержание регионалистских требований. Их спектр определен следующим образом: получение статуса территориальной автономии, расширение степени автономии, получение дополнительных полномочий в отдельных сферах политики, особенно чувствительных для региона (например, в сфере языковой политики для этнически специфических регионов) или самостоятельности в определении дизайна политических институтов. К регионалистским также относятся требования повышения качества реализации автономного статуса, если акторы не удовлетворены тем, как де-факто реализуется статус автономии, предоставленный де-юре. Кроме того, регионалистские требования могут касаться не внутренней автономии (self-rule), а возможностей для участия в принятии решений на национальном уровне (shared-rule) – как в целом, так и в отдельных сферах политики. Особая разновидность регионалистских требований возникает в асимметричных политических системах: когда некий регион (регионы) имеют особый статус, в ответ на это возникает «реактивный регионализм»: чувствующие себя ущемленными регионы требуют тех же преференций, которые есть у других. Специфический вариант регионалистских устремлений – создание нового политико-административного региона в тех случаях, когда некая территория воспринимается как регион с точки зрения региональной идентичности, но не является АТЕ. Этот вариант обозначается как «макрорегионализм» или «супрарегионализм». Необходимо также учитывать степень радикальности регионалистских требований с точки зрения наличного статуса региона. Наконец, хотя концептуально регионалистские требования четко отличаются от сепаратистских (регион не стремится к выходу из состава государства), на практике регионалисты могут иметь и сепаратистские интенции. 5) Стратегии регионалистских партий с точки зрения межпартийных взаимодействий (компромиссные или конфликтные), а также их позиции в идейно-политическом спектре

(по вопросам, выходящим за рамки регионалистских требований). б) Внутренняя фрагментация регионалистского движения, которая в значительной мере является следствием разногласий внутри движения по предыдущим параметрам.

2. Операциональные показатели и эмпирические данные

На основе развернутой теоретической модели исследования на протяжении 2019-2021 гг. шла работа по разработке операциональных показателей и поиску релевантного эмпирического материала. Был собраны, систематизированы и закодированы большие массивы данных, необходимых для проведения сравнительных исследований.

Характеристики регионов

Большинство существующих баз и наборов данных, где европейские регионы выступают в качестве единицы наблюдения, опираются на NUTS (Nomenclature of territorial units for statistics) - европейскую классификацию АТЕ, созданную с целью систематизации статистики и реализации региональной политики ЕС. Такой подход, удобный для представления статистических данных, оказывается не вполне адекватным для исследования регионализма и многоуровневой политики. Регионализм и многоуровневая политика получают развитие в контексте политико-административных регионов - таких административно-территориальных единиц (АТЕ), которые имеют «свои центры власти». Благодаря этому регион (как минимум, потенциально) обладает политической субъектностью в многоуровневых взаимодействиях, а борьба за контроль над «центрами власти» в регионе является одной из целей регионалистских движений. Поэтому в рамках данного проекта операциональный критерий *«региона» определен как наличие в АТЕ первого субнационального уровня представительного органа власти, обладающего собственными полномочиями*. Под этот критерий не подходят ни «административные регионы», в которых органы власти являются подразделениями центрального правительства, ни тем более «статистические регионы», которые вообще не являются АТЕ. Кроме того, региональным принято обозначать «мезо-уровень» публичной власти, который располагается между национальным уровнем и местным самоуправлением, то есть муниципалитеты не являются регионами. Соответственно, во многих государствах Европы (Кипр, Словения, Северная Македония и т.д.) регионы отсутствуют, а в некоторых обнаруживаются только на части территории страны (Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия в Великобритании, Азоры и Мадейра в Португалии, Воеводина в Сербии и Гагаузия в Молдове). В результате общее количество наблюдений в Секции 1 REG-MLG составляет 418 единиц (все АТЕ, которые соответствуют понятию региона в 28 странах Европы).

Под такое понимание региона была трансформирована информация по социально-экономическим характеристикам регионов, извлеченная из уже имеющихся баз и наборов данных: базы данных статистического офиса ЕС Евростат, а для стран, не входящих в ЕС - Организации экономического сотрудничества и развития; наборы данных, созданные в рамках проектов «European Quality of Government (EQI)», «Regional Competitiveness Index (RCI)». Дополнительно к этому проанализированы материалы официальных статистических служб отдельных стран, в частности для России – материалы Федеральной службы государственной статистики РФ.

Для анализа политико-институциональных характеристик регионов и их взаимоотношений в национальными органами власти были изучены разнообразные экспертно-аналитические материалы (мониторинги Комитета регионов Европейского союза, Совета европейских регионов и муниципалитетов (CEMR), Ассамблеи регионов Европы), а также проект «Regional Authority Index (RAI)», в рамках которого собрана и закодирована информация по широкому кругу вопросов, касающихся полномочий административно-

территориальных единиц субнациональных уровней, а также их взаимоотношений с органами центральной власти. Все эти источники, однако, не дают исчерпывающей информации по политико-институциональным характеристикам регионов, поэтому для заполнения лакун анализировались официальные сайты органов власти отдельных стран и регионов, нормативно-правовые акты, электоральное законодательство и т.д.

Характеристики исторических, социокультурных и географических особенностей регионов в имеющихся базах и наборах данных отсутствуют в готовом виде, и их кодировка производилась на основе поиска релевантной информации в первичных источниках. Для кодировки исторической специфики за основу был взят индекс исторической специфики Фитьяра. Опираясь на его методологию, историческая специфика регионов была закодирована на основе различных справочников по истории стран и регионов Европы, а также исторических карт Европы за отдельные временные отрезки (проект «World Historical GIS Data»), представленных в формате shapefile. В программе Arc-GIS они были наложены на современные карты политико-административного деления стран мира (GADM), что позволило определить, к какому государству принадлежал каждый регион в соответствующие периоды времени. Применение ГИС-технологий позволило закодировать и социокультурную специфику регионов. Здесь на карты политико-административных границ были наложены карты локализации языковых меньшинств из проекта «Language Diversity».

Для исследования региональной идентичности были проанализированы опросы общественного мнения, регулярно проводимые в рамках проекта «Евробарометр», на их основе были рассчитаны применительно к регионам медианные и взвешенные значения по таким показателям, как «привязанность к...» (attached to...) к городу, региону, стране. Значения идентификации с регионом были соотнесены с другими идентичностями («привязанность» к городу и стране), что в результате позволило рассчитать итоговое значение интенсивности региональной идентичности для каждого региона.

Индикаторы регионализма

Операциональным индикатором силы регионализма как движения в европейских странах являются регионалистские партии. Учитывая, что существующие базы электоральных данных имеют хронологические и / или иные ограничения, электоральная статистика собиралась на основе первичных данных, размещенных на официальных сайтах органов власти. Сначала на основе анализа результатов национальных и региональных выборов из всех партий были выявлены региональные, то есть те, которые проявляют электоральную активность в одном (или нескольких) регионах. Затем из них было необходимо выделить те партии, которые выдвигают регионалистские требования. Для этого были изучены данные Manifesto Project, Regionalist Parties (А. Шекель и Е. Масетти), ЕРАС (К. Зубер) и проанализированы первичные данные, а именно партийные программы и предвыборные манифесты, выступления политических лидеров, новостные ленты, отчеты и иные материалы, размещенные на официальных сайтах соответствующих политических партий. В результате был сформирован список всех «значимых» регионалистских партий европейских стран (критерий значимости – партия получала хотя бы одно место на выборах регионального парламента в 2-х из трех последних электоральных циклах или один раз, но в последнем цикле): 110 партий в 64 регионах стран Европы. На основе электоральных результатов для всех этих партий была рассчитана «сила» (электоральная, парламентская, правительственная), а на основе их программ и предвыборных манифестов определены иные значимые характеристики: конституирующие основания регионализма (спецификация региональной идентичности), стратегии в межпартийных взаимодействиях, позиция в идейно-политическом спектре и т.д. Затем данные по регионалистским партиям

были агрегированы на уровень региона (с учетом того, что в некоторых регионах несколько регионалистских партий).

В России регионализм проявлял себя открыто в 1990-е гг. Наличие и сила регионалистских требований в этот период измерялись по двум направлениям: 1) проанализированы действия региональных элит в начале 1990-х, когда во многих регионах принимались декларации о суверенитете, конституции и иные решения регионалистского типа. На основе «индекса сепаратизма» в национальных республиках (А. Щербак) и «индекса региональной активности» в «русских» регионах (областях и краях) Й. Хереры был рассчитан общий для всех субъектов РФ стандартизированный «индекс регионализма элит»; 2) на основе анализа официальных изданий ЦИК РФ были выявлены регионы, где на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов РФ участвовали региональные политические партии / организации.

В 2000-е гг., когда в стране возобладала тенденция политической централизации, регионализм в России приобрел латентный характер, поэтому для фиксации его проявлений были разработаны несколько косвенных индикаторов. Во-первых, регионалистские интенции в официальном дискурсе. Для анализа были взяты ежегодные «послания» высших должностных лиц субъектов РФ. Их особая значимость определяется тем, что это не рядовые, а публичные и стратегические выступления, которые, как правило, тщательно готовятся, так что на них значительно меньше влияет текущий контекст. Кроме того, практика выступления с посланиями широко распространена, что позволяет провести кроссрегиональный сравнительный анализ, а для того, чтобы снизить влияние персональных и ситуативных факторов, были взяты два временных среза: 2016 и 2019 гг. Анализ посланий проводился по двум направлениям: 1) насколько интенсивно артикулируется и как содержательно определяется губернаторами региональная идентичность - рассчитаны взвешенные (длиной послания) количества упоминаний специфики региона; 2) репрезентация региона в отношениях с федеральным центром. Индикатором для анализа был контекст, в котором упоминается словоформа «федеральный»: а) патерналистский; б) нейтральный; в) партнерский (рассчитана доля каждого из трех контекстов). Во-вторых, регионализм в медиаповестке. Анализ проводился на основе информационной системы «Интегрум», которая содержит архив федеральных и региональных СМИ с охватом более 120 000 источников. В ходе работы осуществлялся поиск информационных сообщений по комбинации двух словоформ: «регионализм» + [название региона] и «региональная идентичность» + [название региона]. Единицей поиска был «регион – год», хронологический период с 1 января 2011 по 31 декабря 2020 гг. В-третьих, академический дискурс. Предметом исследования было количество и тематическое поле публикаций о регионализме и региональной идентичности с привязкой к каждому региону. Поиск производился через поисковую систему Научной электронной библиотеки e-лайбрани. В-четвертых, манифестация региональной особенности в рамках исторической и символической политики регионов. Для исторической политики важное символическое значение имеет издание универсальных региональных энциклопедий, которые, как правило, рассматриваются в качестве имиджевых политических проектов. Анализ показал, что подобные издания имеются лишь в 50 субъектах РФ. Кроме того, был собран и проанализирован эмпирический материал по участию регионов в федеральных символических конкурсах («7 чудес России», «Аллея России», «Россия 10» и т.д.). Исследование проводилось на основе мониторинга сообщений российских СМИ и блогов за периоды проведения конкурсов. В качестве ресурсной базы была использована информационная система «Медиалогия».

Индикаторы субъектной вовлеченности региональных акторов в многоуровневую политику

При сборе и анализе эмпирического материала о вовлеченности регионов европейских стран и России в многоуровневую политику принципиальное значение имело то, что имеющиеся унифицированные данные (Regional Authority Index) относятся лишь к институциональным возможностям участия регионов в многоуровневых взаимодействиях. Как правило, в рамках отдельной страны эти возможности у всех регионов одинаковы (за исключением регионов особым статусом), однако очевидно, что на практике они используются по-разному. Поэтому одной из ключевых задач при реализации проекта был поиск таких индикаторов, которые бы показывали реальную и субъектную вовлеченность региональных акторов в многоуровневую политику. С этой целью были тщательно изучены разнообразные первичные источники – многочисленные веб-сайты различных органов ЕС, официальные издания национальных органов власти различных стран, в том числе базы данных парламентов, судов и т.д. В результате были разработаны несколько индикаторов, по которым из первичных источников извлечена и закодирована релевантная информация.

Для взаимодействий с органами власти национального уровня выделены два показателя: 1) использование регионами права законодательной инициативы путем внесения законопроектов в национальные парламенты; 2) использование регионами права обращаться в национальные конституционные суды для оспаривания решений национальных органов власти. В отличие от некоторых других, эти механизмы являются предметно ориентированными (посвящены решению конкретных вопросов), публичными и формализованными. Такими правами обладают регионы нескольких стран Европы, в том числе субъекты РФ. Для европейских стран (Германия, Италия, Испания, Швейцария) были отобраны и проанализированы первичные источники, то есть официальные издания национальных парламентов и конституционных судов. В результате анализа были выявлены все законодательные инициативы, представленные регионами в национальный парламент и все обращения регионов в конституционный суд за период 2001-2020 гг. - всего 2610 инициатив и 1444 обращения в суд. По России для сбора и анализа данных использованы информационные системы Государственной Думы и Конституционного Суда РФ. Общее количество законопроектов за период 1995-2020 гг. составляет 8130, обращений в Конституционный суд - 360, из них 263 - обращения, в которых оспаривались федеральные нормативно-правовые акты. Все законопроекты и обращения в Конституционный суд были классифицированы на 5 тематических блоков: государственное строительство и конституционные права граждан; бюджетное, налоговое, финансовое законодательство; оборона и безопасность; социальная политика; экономическая политика. Это позволило рассчитать тематическое распределение законопроектов и обращений в суд по стране в целом, а также по каждому региону.

Что касается европейского уровня взаимодействий (актуально только для регионов европейских стран), были выявлены несколько показателей, которые достаточно точно отражают степень субъектной вовлеченности региональных акторов, причем не только государственных, но и негосударственных, что весьма важно с точки зрения концепции MLG. Во-первых, количество региональных акторов, присутствующих в Transparency Register (TR) - реестре организаций, которые претендуют на влияние на политику Европейского союза. Всего в TR примерно 11 тыс. организаций, для каждой указаны такие параметры, как наличие офиса в Брюсселе, бюджет, участие в экспертных группах и т.п., а также юридический адрес. На основании последнего все организации были «привязаны» к регионам стран Европы, что позволило определить количество организации для каждого региона. Во-вторых, вовлеченность региональных акторов в реализацию европейских проектов межрегиональной кооперации (INTERREG). Источником информации был сервис «Keep.eu», который предназначен для актуальных и потенциальных участников

территориальной кооперации и содержит агрегированные данные о всех проектах и бенефициарах программ INTERREG за периоды 2000-2006, 2007-2013 и 2014-2020 гг. Эта информация была извлечена, систематизирована и трансформирована таким образом, чтобы определить для каждого региона количество проектов, в которых он принимал участие, и количество организаций от региона, которые в рассматриваемый период участвовали в программах INTERREG. В-третьих, в рамках проектов европейской кооперации получили развитие такие структуры как «еврорегионы». На основе списка еврорегионов с перечнем их участников было рассчитано количество еврорегионов, в которых участвует каждый регион стран Европы. Кроме того, из первичных источников были извлечены и проанализированы такие данные, как участие регионов в мониторинге решений ЕС на предмет субсидиарности, обращения регионов в Европейский суд, наличие у региона официального представительства (офиса) в Брюсселе и некоторые другие.

База данных «Субнациональный регионализм и многоуровневая политика (REG-MLG)»

В результате проделанной работы по сбору и систематизации эмпирического материала создана база данных «Субнациональный регионализм и многоуровневая политика (REG-MLG)». REG-MLG и коудбук размещены в открытом доступе на сайте проекта (<http://identityworld.ru/index/srdmp/0-25#tab5>). REG-MLG содержит систематизированную информацию по разнообразным индикаторам, характеризующим страны, регионы, регионалистские движения и субъектную вовлеченность региональных акторов в многоуровневую политику (работа над индикаторами представлена выше в пункте 5.2). База данных состоит из нескольких взаимосвязанных между собой сегментов - «секций». Центральное место занимает Секция 1 (единица наблюдения – регион), в которую включены специфические характеристики регионов, а также показатели, характеризующие регионализм и вовлеченность регионов в многоуровневую политику. Всего в секции 270 переменных, которые разделены на семь блоков. Секция 2 (единица наблюдения – страна) содержит страновые показатели, которые могут быть востребованы для проведения кроссрегионального сравнительного анализа либо как параметры второго уровня (в случае многоуровневого моделирования), либо как контрольные переменные. Здесь же представлены те страновые индикаторы, на основании которых были рассчитаны многие показатели в Секции 1. В Секции 3 (единица наблюдения – регионалистская партия) представлены характеристики регионалистских партий, на основе которых закодированы показатели регионализма в Секции 1. Отдельный сегмент REG-MLG – Российская Федерация. Единица наблюдения – регион как субъект РФ. В базу включены все 85 субъектов РФ (по состоянию текущий момент; те субъекты РФ, которые прекратили свое существование в результате объединений, не включены в REG-MLG). Выделение российских регионов в отдельный сегмент обусловлено тем, что регионалистские политические партии отсутствуют в России, и регионализм имеет преимущественно латентный характер. Соответственно, для фиксации и кодировки регионализма использованы иные индикаторы, чем для регионов других стран Европы.

Таким образом, оригинальность и ценность REG-MLG определяется, в первую очередь, тем, что в отличие от существующих баз и наборов данных, которые дают информацию только об институциональных характеристиках регионов, индикаторы REG-MLG позволяют измерить реализацию институциональных возможностей, то есть реальную вовлеченность регионов в многоуровневые взаимодействия. Во-вторых, значительная часть показателей, представленных в REG-MLG, закодирована впервые на основании информации из первичных источников. В-третьих, единицей наблюдения в REG-MLG являются не статистические, а политико-административные регионы европейских стран, и применительно именно к ним закодирована вся информация.

Полевые исследования

Полевые исследования имели целью более глубокое погружение в контекст отдельных случаев, сбор дистанционно недоступного эмпирического материала и проведение полуструктурированных экспертных интервью. При подготовке полевых исследований на основе операционализации исследовательской модели был разработан вопросник для интервью и установлены контакты с респондентами. В соответствии с задачами проекта экспертные интервью фокусировались на проблематике региональной идентичности, регионалистских движений, их роли в формировании публичной повестки и в общественно-политической жизни региона, а также каналах и механизмах вовлечения регионов в многоуровневую политику. Экспертные интервью проводились с разными категориями респондентов: академические исследователи, специализирующиеся в соответствующих областях, политики и общественные активисты (депутаты региональных парламентов, лидеры политических партий и общественных организаций), чиновники (руководители и ключевые специалисты профильных ведомств), руководители учреждений культуры, журналисты и т.д. Всего на протяжении 2019–2021 гг. полевыми исследованиями охвачено 29 регионов: 25 субъектов РФ и 6 регионов в зарубежных странах.

3. Влияние силы регионалистского движения на субъектную вовлеченность регионов в многоуровневых взаимодействиях: результаты large-N сравнительных исследований

На основе базы данных REG-MLG проведена серия количественных large-N сравнительных исследований, задачей которых была проверка основной гипотезы данного проекта о влиянии силы регионалистского движения в комбинации с другими факторами на субъектную вовлеченность регионов в многоуровневых взаимодействиях.

3.1. На эмпирическом материале регионов Италия, Германия, Испания и Швейцария (всего 80 единиц наблюдения) были проанализированы факторы, влияющие на использование регионами права законодательной инициативы на национальном уровне и обращения в конституционные суды для оспаривания решений национальных органов власти. Анализ показал устойчивое и статистически значимое воздействие силы регионалистских партий. В целом, увеличение доли мест регионалистских партий в региональном парламенте на каждые 10% дает прирост активности региона во взаимоотношениях с центром на 5 законодательных инициатив и на 7 обращений в суд. Определенное влияние на активность регионов оказывают также уровень экономического развития («ресурсность») и степень специфики регионов. Кроме того, наблюдается сильное воздействие страновых факторов, поскольку в одних странах более активно используется законодательная инициатива (Германия), а в других – обращения в суд (Италия).

Положительное значение сила регионализма оказывает и на активность регионов во взаимодействиях на европейском уровне. В результате регрессионного анализа (253 единицы наблюдения) установлено, что сила регионалистской партии позитивно и статистически значимо влияет на все показатели участия региональных акторов в проектах европейской кооперации (INTERREG). Увеличение доли мест в региональном парламенте у регионалистской партии на 1% дает прирост количества проектов на 2,8 единицы (в расчете на 1 млн. чел.), партнеров – на 2,6, партнерств – на 3,4. Вместе с тем, сила регионализма - не самый главный фактор активности региональных акторов. Более существенное влияние оказывает «ресурсность» региона. Что касается институциональных возможностей участия регионов в принятии решений на более высоком уровне, предположение о том, что это может позитивно влиять на активность региональных акторов в реализации проектов INTERREG, не подтвердилось. Другой канал вовлечения регионов в европейские взаимодействия – интенсивность их участия в еврорегионах. Проведенный

анализ продемонстрировал, что на количество еврорегионов, в которые вовлечен политико-административный регион, статистически значимое влияние оказывает объем их полномочий (индекс RAI) и уровень экономического развития, тогда как сила регионалистских партий не дает статистически значимого эффекта. Однако, она позитивно влияет на качество функционирования еврорегионов. Дело в том, что не все формально созданные еврорегионы демонстрируют реальную активную деятельность, и, как показало исследование, основным фактором, позитивно влияющим на качество их работы, является наличие у еврорегиона собственной институциональной структуры и органов управления (EGTC), но наряду с этим статистически значимое воздействие оказывает наличие в политико-административных регионах – членах еврорегиона сильной регионалистской партии / партий.

Исследование языковой политики в отношении меньшинств, которая является ярким примером многоуровневых взаимодействий в силу того, что ее принципы определяются в европейской Хартии региональных языки и языков меньшинств, а мониторинг реализации осуществляется экспертами Совета Европы, также обнаруживает позитивное влияние силы регионализма. Регрессионный анализ на эмпирическом материале 134 регионов 18 европейских стран, ратифицировавших Хартию, показал, что сила регионалистской партии оказывает устойчивое и статистически значимое воздействие, особенно на принятие государствами обязательств по языковой политике в отношении меньшинств, локализованных в соответствующем регионе. В меньшей степени влияние оказывают институциональные полномочия региона (значение RAI).

3.2. Каузальная связь между регионализмом и субъектной активностью региональных акторов в многоуровневых взаимодействиях определяется, во-первых, тем, что реализация регионалистских требований возможна через принятие решений на национальном, а порой и на европейском уровне. Соответственно, регионалисты заинтересованы в интенсификации многоуровневых взаимодействий и, вовлекаясь в них, способствуют «повышению» субъектности региона и региональных акторов в отношениях с центром. Во-вторых, наличие регионалистского движения увеличивает количество акторов, потенциально заинтересованных в плюралистической активности как внутри региона, так и за его пределами – на национальном и наднациональном (европейском) уровнях.

Механизмы влияния регионализма на субъектную активность региональных акторов могут быть разными, однако ключевое значение имеет деятельность регионалистских партий. Так, в функционировании еврорегионов, обладающих собственной институциональной структурой (EGTC), ключевым органом управления является ассамблея, которая состоит из представителей всех участников еврорегиона. Как правило, это мэры и депутаты региональных и местных legislatures, следовательно, чем сильнее регионалистские партии у себя в регионе, тем выше вероятность того, что они будут представлены в ассамблее еврорегиона и получают возможность продвигать регионалистские идеи в трансграничных взаимодействиях. Ключевая роль регионалистских партий прослеживается и в отношении Хартии региональных языков и языков меньшинств. Статистически это проявляется в том, что сила регионализма оказывает более интенсивное воздействие именно на принятие государствами обязательств по языковой политике в отношении меньшинств, локализованных в соответствующем регионе, а не на их исполнение. Это значит, что регионалистские партии активно продвигают интересы региональных меньшинств, и национальным властям приходится с этим считаться при принятии обязательств. Исполнение же обязательств предполагает рутинную политико-административную работу, в которой ключевую роль играет административный аппарат, а регионалистские партии далеко не всегда включены в органы исполнительной власти. Эти статистические наблюдения полностью подтверждаются эмпирическим исследованием отдельного региона – Воеводины (статистически она оказалась наиболее типичным случаем). Здесь именно

регионалистская партия Альянс воеводинских венгров продвигала языковые требования в публичную повестку, и, более того, добивалась вовлечения негосударственных акторов в разработку и принятие решений. По инициативе регионалистов сначала в Воеводине, а затем и на территории всей страны были созданы этнические советы, и теперь языковая политика разрабатывается и реализуется в тесном взаимодействии национального правительства, региональных и местных властей, а через этнические советы в нее вовлечены негосударственные акторы, то есть конфигурация многоуровневой политики здесь полностью соответствует модели MLG.

Таким образом, количественные large-N сравнительные исследования, в целом, подтвердили ключевую гипотезу проекта, что сила регионализма позитивно влияет на субъектную вовлеченность региональных акторов в многоуровневую политику. При этом, в зависимости от арены и предмета взаимодействия, в одних случаях (использование регионами права законодательной инициативы на национальном уровне и обращения в конституционные суды) под влиянием регионализма возникает конфигурация многоуровневой политики, которая реализуется в формате межправительственных взаимоотношений (IGR), а в других (реализация языковой политики, проектов INTERREG) во взаимодействия вовлекаются негосударственные акторы, и конфигурация многоуровневой политики в большей мере соответствует MLG. Так или иначе, сильный регионализм влияет на конфигурацию многоуровневой политики в сторону повышения субъектности региональных акторов.

3.3. Динамика активности российских регионов во взаимодействии с федеральным уровнем власти количественно исследовалась через использование регионами права законодательной инициативы на федеральном уровне и обращения в конституционные суды. Подобно Германии, российские регионы значительно чаще используют законодательную инициативу. При этом анализ выявил два основных периода и один промежуточный, переходный. В первый период (с 1995 по 2005 гг.) наблюдается рост активности регионов по законопроектам и относительная стабильность по обращениям в Конституционный суд, в 2006 г. происходит резкое падение активности по обращениям с одновременным и довольно резким ростом количества законопроектов (переходный период 2006-2008 гг.). В 2009 г. активность по законопроектам падает и с тех пор находится в относительно устойчивом состоянии. Падение активности по обращениям в Конституционный суд объясняется общей тенденцией к централизации политической системы (в частности, отмена выборов губернаторов в 2005 г.). Относительно законопроектов более оправданным представляется объяснение административного свойства: в условиях экономического кризиса выросла нагрузка на региональные органы власти. Таким образом, можно сделать вывод, что, в целом, обращения в Конституционный суд воспринимаются регионами как более политически значимые в силу их предполагаемой или фактической конфликтности, а направление законопроектов – как более нейтральный и безопасный способ взаимодействия.

Как и в европейских странах, в России по обоим направлениям обнаруживается весьма высокая кроссрегиональная вариативность. В то время как у лидера по законопроектам (Санкт-Петербург) 305 инициатив, Мари Эл выдвинула всего 15 законопроектов. Аналогичная ситуация с обращениями в суд: с одной стороны - Башкортостан (18) и Карелия (17), с другой стороны – Мари Эл, Калмыкия, Удмуртия, Смоленская, Рязанская, Липецкая, Пензенская области, которые ни разу не обращались в суд. При этом анализ показывает, что в отличие от европейских стран, в России между регионами наблюдается достаточно высокая корреляция значений этих двух показателей («0,5» за весь период и «0,36» за период с 2009 г.). Активные регионы, как правило, используют оба механизма, а пассивные слабо используют и тот, и другой. Более того, эта корреляция имеет место и в

динамическом измерении: торможение по одной активности для части регионов совпадает с торможением по другой, и наоборот.

Регрессионный и корреляционный анализ, который был проведен для объяснения кроссрегиональных вариаций показал наличие связи между отдельными индикаторами регионализма и активностью регионов по законопроектам и обращениям в суд. При этом количество обращений суд статистически значимо коррелирует практически со всеми индикаторами регионализма (регионалистские интенции в официальном дискурсе, регионализм в медиаповестке, манифестация региональной личности в рамках исторической и символической политики регионов), в то время как количество законопроектов только с двумя последними. В целом, взаимосвязь между проявлениями регионализма и активностью регионов во взаимодействиях с федеральным центром имеется, но она менее устойчива, чем в европейских странах. Частично это объясняется тем, что в отсутствие регионалистских партий прокси-индикаторы регионализма обладают меньшей валидностью. Однако, как представляется, ключевая причина заключается в характере регионализма в России. Его латентность приводит к тому, что он оказывает значительно меньшее воздействие на многоуровневую политику.

4. Значимость других факторов

Подтверждая в целом основную гипотезу, проведенное исследование, тем не менее, позволяет сделать вывод, что влияние регионализма на субъектную активность региональных акторов в многоуровневых взаимодействиях является не универсальным и всеобъемлющим, а скорее секторальным и связанным с другими факторами, причем сила регионализма отнюдь не всегда является главным фактором, а в ряде случаев она может быть статистически не значимой. *Вариативность воздействия силы регионализма зависит от нескольких параметров: 1) область («сфера политики»), в которой происходят взаимодействия; 2) степень влияния европейских структур; 3) страновая специфика, то есть национальные паттерны многоуровневой политики.*

4.1. В зависимости от сферы многоуровневых взаимодействий субъектная вовлеченность в них региональных акторов зависит от различных факторов. В первую очередь, это уровень экономического развития, то есть «ресурсность» региона. Более богатые регионы обладают большими возможностями и, как правило, большей заинтересованностью в активности на разных уровнях политики, а другими акторами они рассматриваются в качестве более привлекательного партнера. Так, анализ вовлеченности региональных акторов во взаимодействие с органами ЕС (по реестру Transparency Register) показал, что во всех моделях (и общее взвешенное населением региона количество организаций, включенных в Transparency Register, и их отдельные типы) устойчивое влияние на активность регионов оказывает их «ресурсность» (уровень экономического развития), тогда как у силы регионалистских партий коэффициенты не значимы ни в одной модели. Во-вторых, полномочия региона (институциональные возможности). Они реже оказывают статистически значимое воздействие на активность регионов в многоуровневых взаимодействиях, то есть сами по себе формальные полномочия не определяют реальные практики. Тем не менее, их роль нельзя недооценивать, поскольку такие субъектные активности, как выдвижение регионами законопроектов в национальный парламент, обращение в конституционный суд имеют место лишь тогда, когда для этого есть институциональные возможности. Таким образом, в одних случаях активность региона может быть жестко детерминирована его ресурсным потенциалом, в других – институциональными возможностями. Однако, в тех областях, где ресурсы и правила не являются жесткими ограничителями, то есть где на первый план выходят агентские факторы, сила регионализма становится существенным фактором. Это подтверждается специальным исследованием языковой политики в отношении меньшинств, где, как

показано выше, сила регионалистских партий оказывает наиболее значимое влияние на принятие страной обязательств в отношении языковых меньшинств в регионах.

4.2. Влияние наднациональных (европейских) структур на практики многоуровневого взаимодействия обусловлено силой политико-административного регулирования со стороны Европейского союза, которое опять-таки существенно различается в кросссекторальном плане. Так, проводя в последние десятилетия активную региональную политику, ЕС стимулирует кроссрегиональное сотрудничество, в том числе трансграничное, а получение финансирования из европейских структурных фондов в ряде случаев требует от государств – членов ЕС не только политико-административной децентрализации, но и вовлечения регионов в обсуждение и принятие решений. Таким образом, в ряде случаев именно воздействие наднациональных структур являются решающим фактором субъектной вовлеченности региональных акторов в многоуровневую политику.

4.3. Как показывают проведенные исследования, в некоторых регрессионных моделях ключевое значение имеют «страновые» предикторы. Это связано с тем, что европейские страны кардинально различаются с точки зрения сложившихся практик политико-административных взаимодействий. В одних странах относительно давно утвердилась Модель 1, когда центр и регионы воспринимают друг друга как автономных субъектов, тогда как в других – Модель 2, то есть состояние отношений между центром и регионами характеризуется отсутствием у регионов политической субъектности, и эта модель совсем не обязательно вызвана негативным отношением центра к проявлениям регионами субъектности, основной причиной могут быть сложившиеся в стране практики, политико-управленческие паттерны, традиции. Как показывает исследование, линия размежевания между этими группами стран проходит отнюдь не только по форме территориального устройства (федерация versus унитарное государство). Разумеется, европейские федерации (Бельгия, Швейцария, Германия, Австрия) соответствуют Модели 1, однако к ней можно отнести и некоторые унитарные государства (Италия, Испания). Другая линия размежевания – страны «старой» и «новой» Европы. С точки зрения институциональных возможностей, все страны «новой» Европы имеют значение «0» по индексу shared-rule в проекте Regional Authority Index. Однако слабые в институциональном плане регионы («0» по индексу shared-rule) свойственны и многим странам «старой Европы» (в некоторых из них это компенсируется сильным МСУ). При этом анализ показывает, что, с одной стороны, влияние страновых паттернов не всегда обусловлено формальными институциональными возможностями, а с другой стороны, оно варьируется в зависимости от сферы политики, так как в силу традиций в отдельных секторах политики могут возникнуть специфические политико-административные практики. Так, в результате анализа языковой политики в отношении меньшинств среди страновых предикторов наиболее сильное воздействие на силу языковой политики в регионах оказывает не только Испания, но и Румыния, где в целом вовлечение регионов в принятие решений весьма низкое, но в области языковой политики сложились иные практики.

5. Регионализм и динамика «институционального дизайна» многоуровневых взаимодействий

Значительная часть регионалистских требований касается изменения институционального дизайна многоуровневых взаимодействий. Они удовлетворяются далеко не всегда, институциональные рамки относительно стабильны, однако регионализм позитивно влияет на субъектную вовлеченность региональных акторов в многоуровневую политику независимо от удовлетворения их требований, то есть в тех институциональных рамках, которые сложились в данной стране / регионе / арене взаимодействия. Тем не менее возникает вопрос, какое влияние оказывает сила регионализма на динамику

институционального дизайна многоуровневых взаимодействий. Исследование проведено на эмпирическом материале проекта Regional Authority Index в части полномочий по участию регионов в принятии решений на национальном уровне (индекс shared-rule). Анализ показывает, что большинство регионов европейских стран, даже обладая автономией в смысле self-rule, лишены каких-либо институциональных возможностей вовлечения в политику на национальном уровне. Только в 116 регионах из 427 (27,1%) индекс shared-rule принимает ненулевое значение. В тех странах, где институциональные возможности у регионов имеются, они, как правило, предоставляются симметрично, то есть все регионы имеют одинаковые значения. На протяжении 2001-2020 гг. значения индекса shared-rule менялись только в Германии, Испании, Швейцарии, Бельгии и в сербской Воеводине (всего 65 регионов). Таким образом, гипотеза о позитивном влиянии регионализма на институциональные возможности регионов в многоуровневых взаимодействиях проверялась, в первую очередь, на материале именно этих стран. Для анализа использовался метод small-N сравнительного исследования. С этой целью были отобраны и углубленно проанализированы материалы, отражающие содержание имевших место институциональных реформ (нормативные акты, экспертные материалы), а также подготовку и осуществление реформ с целью выявления акторов, которые инициировали реформы и активно участвовали в их продвижении и принятии решений. Особое внимание уделялось регионалистским партиям, их программам и роли в подготовке и принятии решений.

Проведенный анализ, однако, показал, что наличие сильных регионалистских партий отнюдь не обязательно ведет к повышению значений индекса shared rule. Тем не менее, во всех случаях, когда институциональные возможности регионов возрастают, регионалистские партии имеют к этому отношение. Значимость и механизмы воздействия регионалистов на институциональные реформы весьма существенно различаются. «Классический вариант» - центральная власть удовлетворяет регионалистские требования и предоставляет региону новые институциональные возможности (сербская Воеводина). Второй вариант – институциональный дизайн меняется под воздействием реактивного регионализма, когда регион добивается увеличения своих институциональных возможностей до того же уровня, который уже достигнут другими регионами (бельгийская Валлония). Наиболее частым является третий вариант, когда регионалистские партии оказывают позитивное влияние на динамику институциональных возможностей в части shared rule всего лишь благодаря своей активной позиции относительно повышения субъектности регионов в целом (Испания).

6. Факторы, влияющие на «силу» регионалистских движений

Далеко не все регионалистские партии являются влиятельными политическими акторами в своих регионах, тем не менее за последнее десятилетие 67 из 110 партий участвовали в региональных правительствах, и примерно половина из них формировали региональное правительство самостоятельно либо были старшими партнерами в коалиции. К категории наиболее успешных относятся такие регионалистские партии, как Демократический альянс венгров Румынии, Баскская националистическая партия, Шотландская национальная партия, Народная партия Южного Тироля, Демократическая ассамблея Истрии, Фему а Корсика и другие. На основе результатов полевых исследований, а также эмпирических материалов, полученных дистанционно, проведена серия small-N сравнительных исследований, case-studies, а также исследований, основанных на QCA, которые имели целью выявить факторы, влияющие на динамику регионалистских движений, на «силу» регионализма, а через это и на субъектную вовлеченность региональных акторов в многоуровневую политику.

6.1. В результате проведенного анализа установлено, что ключевым фактором, влияющим на силу регионалистских партий, является этнокультурная идентичность как конституирующее основание регионализма. За некоторыми исключениями (Демократическая ассамблея Истрии, Регионалистская партия Кантабрии, Северная Лига, Канарская коалиция), именно этнорегионалистские партии демонстрируют наиболее высокие результаты. Сила этнорегионалистской партии в значительной мере обусловлена долей соответствующей этнической группы в составе населения, но не только. Существенное значение имеет степень специфики меньшинства (язык, религия и т.п.) по сравнению с основным населением. Если она невелика, возможно размывание идентичности, как случилось, например, в Моравии, где после подъема регионалистского движения в начале 1990-х гг. затем произошел его спад.

6.2. Значимое влияние оказывает локализация этнического меньшинства. Если оно сконцентрировано в одной административно-территориальной единице, это стимулирует регионалистские устремления, а если проживает дисперсно, регионалистских требования, наоборот, утрачивают почву. Негативное влияние на динамику регионализма оказывает и такой вариант, когда меньшинство проживает компактно, но в нескольких АТЕ, что порождает феномен «макрорегионализма» («супрарегионализма»). Отсутствие «единой» АТЕ снижает для супрарегионалистских партий институциональные возможности участия в многоуровневых взаимодействиях, и в этих условиях ключевое значение приобретают механизмы и площадки «горизонтального» взаимодействия «поверх» существующей институциональной системы, такие как создание межрегиональной интеграции, инициация совместных проектов и т.д. Их развитие, однако, затрудняется трансграничным характером некоторых супрарегионалистских движений, когда супрарегион располагается в границах нескольких государств (Окситания, Силезия, Баскония), а также асимметричностью поддержки, то есть концентрацией ее в одной из частей супрарегиона (испанская Страна Басков, проект Уральской республики в начале 1990-х гг.). В результате, как показало исследование, существующим в настоящее время супрарегионалистским партиям и движениям не удалось создать новые институты взаимодействия, и даже имеющиеся механизмы (еврорегионы) практически не используются. В целом, супрарегионализм не оказывает заметного влияния на многоуровневую политику.

6.3. Поддержка этнорегионалистов также зависит от того, в какой мере им удастся выйти за рамки узко этнических требований, поскольку в территориальном сообществе этнический идентификатор оказывается «исключающим» для части населения, тогда как регионалисты должны работать на основе «включающих» маркеров. Право на изучение родного языка, например, является этническим («исключающим») требованием, а предоставление региону возможности самостоятельно проводить языковую политику - регионалистским («включающим»). Варианты «регионализации этничности» при этом могут быть разными. В сербской Воеводине Альянс воеводинских венгров «встроил» защиту языковых прав венгерского меньшинства в регионалистские рамки: именно автономия Воеводины рассматривается как условие защиты прав этнических меньшинств. Демократический союз венгров Румынии сместил акценты в своей повестке, позиционируя себя как предсказуемого коалиционного партнера с центристской социально-экономической повесткой, тогда как этнические требования отошли на задний план.

6.4. Другой важный фактор – наличие дополнительных (неэтнических) оснований для региональной идентичности. Здесь ключевое значение имеет географическое положение (особенно островное) и специфика исторического развития, в первую очередь, наличие у региона исторического опыта собственной государственности (Казанское ханство, Шотландия), автономии (Трансильвания) или, как минимум, вхождение в состав иного государства (обычно имперского образования, что особенно характерно для регионов ЦВЕ), чем основная часть страны. Все это можно использовать для легитимации

региональной идентичности и регионалистского проекта, а умелая легитимация является значимым фактором успеха регионализма. По этой причине этническую специфику региона нередко используют в своей повестке даже партии, которые не являются этнорегионалистскими (Демократическая ассамблея Истрии). В то же время, если регионалисты делают слишком сильный акцент на этничности в «неэтническом регионе», это создает трудности для легитимации и может иметь негативные последствия (проект Ингерманландии, Поморской республики в Архангельской области).

6.5. Значительное влияние на динамику регионализма оказывает его организационная стабильность, степень консолидации, или наоборот фрагментации. Фрагментация регионализма обнаруживается в 23 регионах стран Европы (из тех 64, где есть значимые регионалистские партии), но ее эффекты неоднозначны. В результате исследования установлено, что влияние фрагментации на динамику регионализма зависит от «диверсификации предложения»: если вновь возникающие регионалистские партии занимают иные позиции как по идеологической шкале, так и по поводу регионалистских требований, это не снижает, а порой и улучшает электоральные результаты регионалистов (Южный Тироль). Если же диверсификации предложения не наблюдается, фрагментация негативно влияет на динамику регионализма (Валле Д'Аоста).

6.6. Наконец, значимое воздействие на силу регионализма и его динамику оказывает характер регионалистских требований и стратегии регионалистских партий с точки зрения межпартийных взаимодействий. На протяжении последнего десятилетия из всех регионалистских партий лишь 8 были настолько сильны, что были способны в одиночку сформировать региональное правительство, подавляющая часть даже успешных регионалистских партий может сделать это лишь в составе коалиции. Поэтому позитивное воздействие на их динамику оказывает компромиссная стратегия в отношениях с другими партиями – как с другими регионалистами, действующими в регионе, так и с общенациональными партиями (большая часть коалиций создается именно с последними). С этим связано и влияние характера регионалистских требований. Исследование показывает, что их содержание само по себе не столь важно для динамики регионализма, поскольку оно во многом обусловлено спецификой региона, однако важен «характер» требований, а именно насколько регионалисты готовы умерить свои требования, сделать их не столь радикальными или отложив их реализацию на среднесрочную перспективу. Позиция же регионалистских партий в идейно-политическом спектре (по вопросам, выходящим за рамки регионалистских требований), как показало исследование, не оказывает принципиального влияния на динамику и «силу» регионалистов. Хотя лево-ориентированных партий среди успешных регионалистов несколько больше (Шотландская национальная партия, Партия Уэльса (Плайд Камри), Баскская партия единства (EH Bildu) и т.д.), много сильных регионалистских партий и на правом фланге (баварская ХСС, Лига Тичино, Движение граждан Женевы, Лига Севера, Новый фламандский альянс и др.). Точно также и левые, и правые присутствуют среди относительно слабых регионалистских партий. Кроме того, многие успешные регионалисты предпочитают занимать центристские позиции (Демократический альянс венгров Румынии, Народная партия Южного Тироля, Вальдоистанский союз, Аландский центр и т.д.).

Таким образом, в результате проведенных исследований установлено, что на силу регионалистской партии, а через нее и на степень влияния регионализма на многоуровневую политику, оказывают воздействие, во-первых, конституирующие основания регионализма и интенсивность региональной идентичности, причем наиболее благоприятный вариант – когда этническая специфика региона дополнена особым географическим положением или / спецификой исторического развития, во-вторых, умелая легитимация региональной идентичности и регионалистских требований; в-третьих, концентрация этнического меньшинства в данном регионе; в-четвертых, умеренный

характер регионалистских требований и компромиссные стратегии регионалистских партий с точки зрения межпартийных взаимодействий.

7. Специфика регионализма в России

В постсоветской России регионализм пережил мощный всплеск в начале 1990-х гг., причем в ряде случаев регионалистские движения были на грани с сепаратизмом, а порой и переходили эту грань (Чечня). Как представляется, это стало одной из причин поворота к политико-административной централизации в 2000-е гг. В настоящее время в стране выстроена «властная вертикаль», регионалистские настроения не приветствуются, а создание региональных партий невозможно. Однако углубленное изучение российского случая убедительно доказывает, что регионализм сохраняется. Часть региональных элит проявляет интенции к большей субъектности регионов в многоуровневых взаимодействиях, однако, адаптируясь к политическому контексту, отказывается от публичной манифестации регионалистских претензий. Примерно также ведут себя и большинство регионалистски настроенных негосударственных акторов. В результате в современной России утвердился «латентный регионализм». Он проявляется эпизодически, ситуационно, «пульсируя» в общественно-политическом пространстве в субституированных формах, когда в общественно-политическом дискурсе и символической политике интенсивно артикулируется региональная специфика, акцентируется значимость «партнерских» отношений с центром и т.п. Кроме того, многие проявления регионализма специфичны для конкретных регионов и не поддаются идентификации на основе каких-то универсальных индикаторов. В целом для латентного регионализма характерно отсутствие целостности и дискретность, когда одно проявление не влечет за собой другого. В этом смысле латентный регионализм в России принципиально отличается от регионализма в европейских странах, где достаточно явно прослеживаются взаимосвязи между региональной идентичностью, силой регионалистских партий и субъектной вовлеченностью региональных акторов в многоуровневую политику. Последнее, как показывают результаты проекта, в России также имеет место, однако латентный характер регионализма приводит к тому, что взаимосвязь между ним и многоуровневой политикой значительно слабее.

Латентность российского регионализма как таковая является проблемой, поскольку не позволяет оценить масштабы регионалистских настроений в целом, а также их содержание, соотношение умеренных и радикальных интенций в среде как элит, так и общественных активистов. Регионализм в умеренной форме по определению не представляет собой угрозы для целостности государства, тогда как грань между радикальным регионализмом и сепаратизмом весьма тонкая. В этом смысле латентность регионализма создает определенные риски. Как представляется, в данном случае может быть полезен европейский опыт, где публичная манифестация регионалистских требований позволяет получать более точные оценки ситуации. Кроме того, европейский опыт доказывает, что регионалисты способствуют более субъектному вовлечению региональных акторов в многоуровневые взаимодействия, и такое вовлечение является позитивным трендом, так как повышает качество проработки решений и в целом – качество управления.