

МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ РЕГИОНОВ ИСПАНИИ КАК ВОЗМОЖНОСТЬ МОДЕРНИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

К.С. Серединская

АО «Корона»

Испания – это страна с традиционно высоким уровнем региональных диспропорций. Для их сглаживания с конца 70-х гг. XX в. власти предпринимали различные административные меры, такие как учреждение государства автономий; утверждение статута каждой автономии, где прописаны основные правовые положения устройства региона; делегирование властных полномочий регионам. В итоге, во многом под давлением наиболее развитых автономий страны – Каталонии и Страны Басков – унитарная Испания фактически встала на путь федерализации.

В настоящей статье проведён анализ основных институтов, повышающих уровень социально-экономического развития регионов, а также конституционных основ территориального устройства страны, которому свойственно сочетание элементов централизованного и децентрализованного государства.

При всех отличиях между двумя странами как для России, так и для Испании характерны высокая степень региональных контрастов и самостоятельности регионов, в силу чего региональная политика представляет собой одно из приоритетных направлений деятельности государства. На сегодняшний день перед Россией стоят несколько вызовов, связанных с территориальными трудностями. В Испании органы межрегионального сотрудничества, такие как конференция президентов, отраслевые совещания, соглашения о сотрудничестве и двусторонние комиссии, повышают эффективность взаимодействия различных уровней власти. По мнению автора, подобные механизмы взаимодействия центра и регионов в адаптированном виде могут быть применены в России.

Ключевые слова: генеральные кортесы, автономия, статут, сенат, законодательное собрание, правительственный совет, конференция президентов, отраслевые совещания, соглашения о сотрудничестве, двусторонние комиссии сотрудничества.

УДК 338.246

Поступила в редакцию 18.12.2015 г.

Принята к публикации 12.04.2017 г.

Региональная политика представляет собой одно из важнейших направлений деятельности государства. Выбор Испании в качестве образца для анализа региональной политики предопределяется тем, что в этой стране сильны региональные диспропорции, которые носят структурный характер, велика поляризация передовых и отсталых в социально-экономическом отношении регионов. Неравенство регионов усиливает тенденции к налоговому национализму богатых регионов (Каталонии, Страны Басков) и к росту сепаратистских настроений. Хотя в отличие от Российской Федерации Испания остаётся унитарным государством, опыт государственного регулирования развития регионов этой страны может оказаться полезным для России. В нашей стране региональная политика всё ещё пребывает на стадии становления. Требуется осмысления и решения ключевая проблема растущей поляризации регионов по уровню социально-экономического развития. Думается, что ускоренному росту отсталых территорий могло бы способствовать становление институциональной основы региональной политики. В связи с этим изучение опыта Испании по государственному регулированию экономического развития регионов представляется весьма актуальным и практически значимым для нашей страны.

Благодаря развитой и диверсифицированной системе механизмов взаимодействия центра и регионов современная региональная политика Испании эффективнее российской. По мнению автора, имеет смысл проанализировать институциональную основу региональной политики Испании и впоследствии, возможно, перенять некоторые ее аспекты.

Территориальное устройство Испании

В XX в. Испания осуществила один из наиболее успешных переходов от тоталитарного режима к представительной демократии, в результате чего в стране сложился легитимный, достаточно стабильный и эффективный строй. Подчёркивая международное значение испанского опыта, С.М. Хенкин пишет, что к нему «долгие годы обращаются политики и эксперты при решении самых разных проблем перехода к демократии, будь то обретение страной правопреимства и национальной идентичности, механизмы формирования консенсуса, роль политических лидеров или преобразование межнациональных отношений и региональной сферы. Некоторые элементы испанской модели были использованы в странах Восточной Европы и Латинской Америки»¹.

К числу основных инструментов испанской региональной политики относятся система региональных инициатив и межрегиональный компенсационный фонд [3]. Фонды финансирования региональных нужд существуют и в России (к примеру, фонд регионального развития), поэтому мы рассмотрим именно

¹ Хенкин С.М. Регионы как соперники государства: опыт Испании. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mgimo.ru/files/34545/Khenkin-Regions-Spain.doc>. 11 с. (Дата обращения: 01.06.2017)

институциональный механизм управления развитием автономий, а также возможность применения такого опыта в российских условиях.

Территориальная разобщённость – это одна из наиболее острых проблем Испании. Несмотря на смену политической парадигмы, региональные проблемы, имеющие глубокие исторические корни, остаются одной из важнейших забот испанских властей [3]. Цели и задачи национальной региональной политики Испании коррелируют с политикой Европейского союза.

По своей территориальной организации Испания представляет собой «составное» государство с определённой степенью политической децентрализации. Иными словами, страна имеет унитарный децентрализованный тип с тенденцией к федерализму. Конституция «признаёт и гарантирует право на автономию для национальностей и регионов, её составляющих, и равенство между ними»².

После падения франкизма Испания была превращена в квазифедерацию; предполагалось, что новая система территориального управления, наделив регионы обширными полномочиями, одновременно обеспечит целостность государства. С самого начала демократических преобразований многие регионы, в первую очередь наиболее развитые Каталония и Страна Басков, продемонстрировали региональный сепаратизм. Центральное правительство было вынуждено пойти на уступки.

В тексте Конституции Испании нет чёткого указания на административный статус страны. Это означает, что территориальная организация может меняться, исходя из государственных нужд, без нарушения принципов основного закона. Один из генеральных адвокатов Европейского суда Педро Круз Вияльон отмечал, что принятие Конституции — это лишь начало процесса трансформации государства, но никто не знает, чем он закончится³.

Автономные сообщества имеют собственные *уставы (статуты)*. Устав – это основной правовой акт каждого автономного сообщества; государство признаёт и охраняет уставы в качестве составной части своего законодательства. В уставах автономий конкретизированы нормы, о которых либо не говорится в Конституции, либо говорится лишь в общих чертах.

Основными функциями *уставов* автономий являются формирование каждого конкретного региона как территориальной единицы, наделённой политической автономией, а также конкретизации модели государства, являющейся, в соответствии с Конституцией, открытой и незавершённой.

Конституция Испании предполагает отсутствие единого стандарта в проведении региональной политики. Неоднородно уже административно-территориальное устройство автономий: некоторые состоят из нескольких провинций, другие – только из одной провинции; Сеута и Мелилья – это автоном-

² Constitución Española. [электронный ресурс]. URL: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf. (Дата обращения: 01.06.2017)

³ Вияльон П. Основные нормы в Конституции Испании 1978 г. // Бюллетень сравнительного права, 2000 [электронный ресурс]. URL: <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex097/BMD09702.pdf>. С. 65–154. (Дата обращения: 01.06.2017).

ные города. В отношении некоторых автономий действует система специальных (формальных) соглашений.

В ст. 143 Конституции Испании закреплены «быстрый» и «медленный» пути получения статуса автономии. К примеру, Каталония утвердила автономный статус в 1979 г. быстро и без острых противоречий с центром, так как её гражданское общество сравнительно высоко развито и имеет прочные традиции автономии. В Стране Басков проект статута вызвал ожесточённые протесты сепаратистских партий. В окончательном тексте *устава* баскский язык получил тот же статус, что и испанский. В Стране Басков имеется собственный парламент, полиция, радио, два телеканала, двуязычная система образования и формальная система финансирования (также действует в отношении Наварры)⁴. Эти автономии, Наварра и Страна Басков, получили право направлять в региональные бюджеты почти все налоговые поступления, а не 15%, как остальные области страны [8].

«Народная партия» (НП), которая находится у власти с 2011 г., сменила крайне правый курс полностью централизованного государства раннего пост-франкистского периода на мягкую региональную политику, осуществляя передачу полномочий регионам. Тем самым НП стремится достичь максимального равноправия регионов в целях усиления единства испанской нации [12].

Основные механизмы взаимодействия центра и регионов отражены в Конституции страны. Верховным органом представительства регионов является верхняя палата генеральных кортесов — сенат (ст. 69). Полномочия сената меньше, чем конгресса депутатов (нижняя палата парламента). Законодательная деятельность сената ограничена. Если верхняя палата накладывает вето на законопроект, одобренный нижней, конгресс депутатов может принять его абсолютным большинством голосов. Ограничены и возможности сената контролировать деятельность правительства. Только конгресс депутатов по конституции обладает правом выражать вотум доверия кандидату на пост председателя правительства. Лишь эта палата уполномочена ставить вопрос о политической ответственности правительства, приняв абсолютным большинством голосов резолюцию осуждения [7].

Сотрудничество между различными уровнями власти выступает неотъемлемой частью функционирования системы *государства автономий*. Основные принципы, которых должно придерживаться центральное правительство в процессе сотрудничества с регионами, устанавливает статья 103.1 испанской конституции: эффективность, иерархия, децентрализация, принцип добросовестности и принцип законных ожиданий. Статья 149.1 указывает, что особой компетенцией государства является гарантия единства страны и учреждение механизмов для сотрудничества с *автономными сообществами*. Институцио-

⁴ Начиная со Средних веков в Стране Басков и Наварре действует особая система, формальная. Фуэро – старинная вольность, включающие местное самоуправление и законодательство, налогообложение, таможенные границы.

нальные механизмы, которые стимулируют экономическое развитие автономий, вертикальную и горизонтальную кооперацию внутри страны, являются основным объектом интереса автора.

Согласно Конституции Испании, институциональный механизм организации автономии включает:

- *законодательное собрание (ассамблея или парламент)*, члены которого избираются на всеобщих выборах, проводимых по системе пропорционального представительства;
- *правительственный совет*, выполняющий исполнительные и административные функции, и его *председателя (президента)*, избираемого собранием из числа его членов и назначаемого королём. Председатель руководит *правительственным советом*, является высшим должностным лицом в автономном сообществе и представителем государства в нём;
- *высший суд*, который без ущерба для юрисдикции Верховного суда является высшим судебным органом на территории автономии. В территориальных рамках каждого автономного сообщества вершиной юридической организации является верховный Конституционный суд.

Недостаток демократического механизма в Испании во многом обусловлен тем фактом, что кандидаты в сенат избираются не напрямую гражданами, а советом. Претенденты на кресло депутата не участвуют ни в одной предвыборной кампании в своих регионах, основанной на партийной идеологии, а без таких дебатов способность политиков отвечать основным потребностям граждан, а также способность граждан оценивать и избирать кандидатов сильно сокращается [14].

Наиболее эффективный контроль над деятельностью органов управления в автономиях осуществляет назначаемый центральным правительством *представитель* (ст. 154 Конституции). Представитель руководит органами государственного управления в автономии, а также занимается координацией деятельности автономных и центральных властей.

В настоящее время в Испании нет специального министерства, ответственного за социально-экономическое развитие регионов. Министерство территориальной политики Испании, в компетенцию которого входили вопросы взаимоотношений с регионами, было упразднено в 2011 г. в рамках провозглашенного «Народной партией» курса на режим жёсткой экономии. НП выступает за сохранение в территориальной организации страны элементов унитарного государства. Участие автономных областей в проведении государственной политики управления регионами организовано плохо.

В вопросах регионального развития главную роль играет Министерство финансов и государственного управления, поскольку самым действенным инструментом политики регионального развития выступают межбюджетные отношения. Система таких взаимоотношений, точно отражающая политические аспекты взаимодействия центра с регионами, начала формироваться с вступле-

нием в силу Конституции Испании. Для решения сложных вопросов и разногласий между государством и автономиями в бюджетной сфере требуется разделение компетенций между органами исполнительной власти различных уровней. Подобная децентрализованная многоуровневая система может быть эффективной только при условии устранения дублирующих функций её участников. Среди недостатков действующей в Испании системы отметим, что финансовые отношения между центром и регионами лишены необходимой прозрачности.

И стратегически, и тактически основная задача регионов в бюджетно-финансовой сфере состоит в укреплении собственной доходной (налоговой) базы и обеспечении дополнительных внешних источников финансирования возросших расходов, в том числе за счёт центрального бюджета [2].

Подобно Франции и Италии, автономии имеют право вводить надбавки к общегосударственным и даже к собственным налогам, если те не пересекаются с общими по облагаемой базе. Среди основных объектов местного налогообложения в Испании можно выделить владение собственностью (недвижимой и автотранспортом), домашние животные, реклама, туризм [2].

Вторым, а в некоторых регионах ведущим, источником доходов местных бюджетов являются неналоговые поступления, в т.ч. платные государственные услуги местному бизнесу и населению (водо-, тепло- и энергоснабжение, уборка и переработка мусора, освещение, аренда помещений и земли, плата за проезд и автостоянки, услуги муниципального транспорта и т.д.), а также прибыль предприятий, находящихся в собственности регионов.

Третьим источником формирования бюджета регионов Испании, как и в других странах ЕС, выступают перечисления из государственного бюджета в форме займов, субсидий и целевых грантов [2].

В связи с особенностями территориально-административного устройства Испании, в частности с децентрализацией государства, а также из-за специфики экономического управления в Евросоюзе центральные власти Испании не разрабатывают нормативно-правовые акты, направленные на решение социально-экономических проблем отдельных регионов. Национальное правительство (в первую очередь, Министерство экономики и конкурентоспособности Испании) ежегодно согласно действующей стратегии социально-экономического развития ЕС (в настоящее время это стратегия «Европа-2020») и на основании рекомендаций Европейской комиссии разрабатывает Национальную программу реформ. В этой общей программе присутствуют задачи регионального развития, обозначены конкретные программы, а также мероприятия центра и регионов по их выполнению.

Таким образом, в Испании сложилась «трёхуровневая модель» региональной политики, в основе которой лежит механизм увязки и координации интересов властей различных уровней – наднационального, национального и регионального [8]. Можно сказать, что Испания совершает переход от конкурентного регионализма к кооперативному федерализму. Этот переход во многом обу-

словлен углубляющейся интеграцией внутри Европейского союза. Центральное правительство Испании и региональные власти согласовали новые модели кооперации, позволяющие автономиям участвовать в формировании и осуществлении политики ЕС, насколько позволяют их компетенции [9].

В период 2014–2020 гг. к числу приоритетных направлений европейского финансирования в Испании относятся:

- расширение рынка труда и повышение производительности труда;
- развитие передовых технологий, увеличивающих добавленную стоимость продукции, с целью поддержки малых и средних предприятий;
- развитие бизнес-среды, нацеленное на использование инновационных систем и укрепление сектора высоких технологий;
- повышение эффективности использования собственных природных ресурсов, в частности развитие *синей экономики* (использование водных ресурсов для устойчивого роста, не приносящего вреда окружающей среде)⁵.

«Каталонский» конфликт

Гибкая система территориального устройства Испании обусловлена во многом сильными центробежными силами внутри страны, в первую очередь среди наиболее развитых регионов. Рассмотрим подробнее «каталонский» конфликт.

Региональное сообщество Каталонии до сих пор сохраняет память о средневековой государственности. Графство Барселонское, существовавшее с IX в., вошло в состав королевства Арагон как автономное сообщество в 1137 г. в результате брачного союза между наследниками династий графов Барселоны и королей Арагона. В XIV в. был создан орган исполнительной власти – Жене-ралитат. Когда в XV в. образовалось централизованное королевство Испания, в Каталонии произошла череда восстаний и войн за обретение национальных прав и свобод. Сепаратистские настроения широко распространились среди каталонцев в XIX в. Провозглашённая в XX в. Каталонская республика не была признана центральными властями, но регион получил широкую автономию. Жене-ралитат, упразднённый при диктатуре Франко, был создан вновь в 1978 г. В 1979 г. путём всенародного голосования в регионе был принят устав, по которому «нации Каталония» предоставлена расширенная автономия. Устав утвердил национальную символику: флаг, гимн, национальный праздник.

Согласно опросам, в начале 2000-х гг. половина каталонцев предпочитала независимости существующий статус-кво, но несколько лет назад сепаратистские настроения стали нарастать. Недовольство каталонцев усилилось в связи с экономическими трудностями в период мирового финансового кризиса и осо-

⁵ Informe sobre los Convenios de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2014. [электронный ресурс]. URL: http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion/parrafo/0/text_es_files/Informe-Convenios-2014-Estado-CCAA-VERSION-FINAL/INFORME%20CONVENIOS%202014.pdf (Дата обращения: 01.06.2017)

бенно после принятого Конституционным судом в 2010 г. решения сократить часть полномочий местного правительства. Это решение было принято после четырёхлетнего рассмотрения основных статей Устава Каталонии, который, по мнению НП, не отвечает конституционным нормам. В итоге устав был изменён в следующих сферах: налоговое распределение, статус каталонского языка, юридическая система автономии, новое административное деление региона и право на созыв референдумов.

К тому же каталонцы недовольны тяжестью налогового бремени, полагая, что отсталые южные регионы живут за их счёт, а они сами не получают достаточно поддержки со стороны государства. Каталонцы направляют в центральный бюджет в 10 раз больше, чем довольно богатые Наварра и Страна Басков, где действует формальный режим (см. Рис. 1) [6].

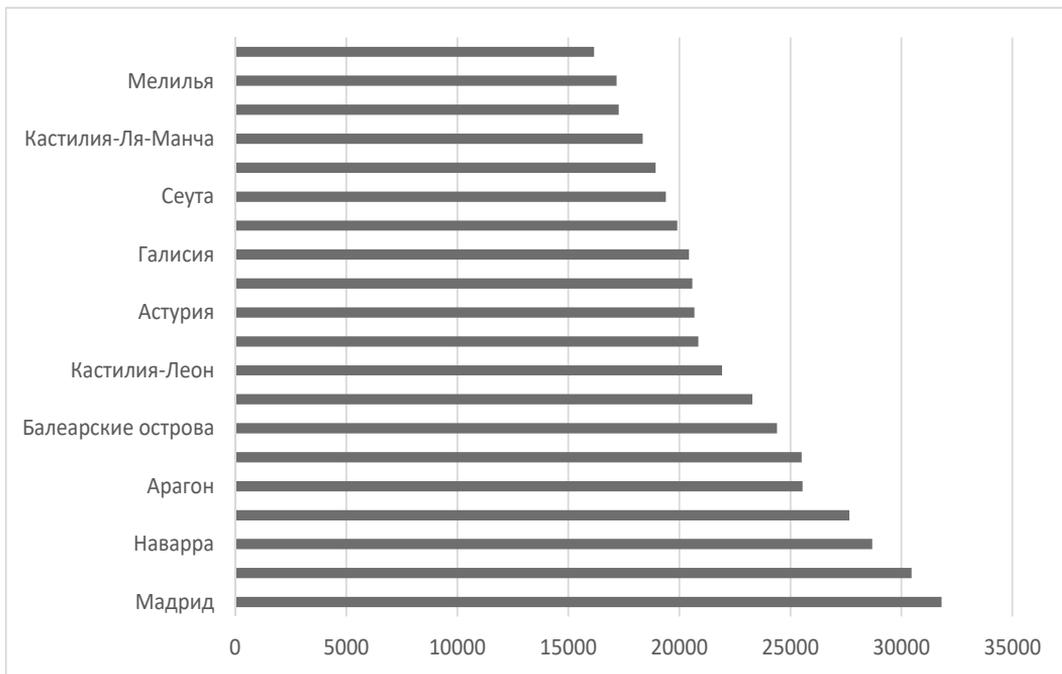


Рис. 1. ВВП на душу населения в 2015 г. (евро)

Pic. 1. GRP per capita in 2015 (euro)

Источник: отчёт регионального счетоводства Испании по ВВП 2015 г., [электронный ресурс. URL: <http://www.ine.es/prensa/np964.pdf>]

9 ноября 2014 г., несмотря на запрет со стороны центральных властей, в Каталонии прошёл референдум за независимость. По данным организаторов – местных властей – более 80% его участников проголосовали за независимость. В итоге президент Каталонии Артур Мас, его заместитель Хоана Ортега и министр образования Ирен Риго были обвинены в неповиновении и препятствовании осуществлению правосудия. В сентябре 2015 г. на выборах в региональ-

ный парламент с большим отрывом выиграла коалиция политических партий и организаций Junts Pel Si (Вместе – за «Да»). Её представители выступают активными сторонниками независимости Каталонии. Согласно последним опросам, за отделение от Испании выступают 47,7% каталонцев, против – 42,4%, а 8,3% затруднились ответить⁶.

Чтобы остановить процесс отделения Каталонии, «Народная партия» во главе с премьер-министром страны М. Рахоем неоднократно обращалась в Конституционный суд, ссылаясь на конституцию, которая не позволяет регионам в одностороннем порядке принять решение о суверенитете. Последнее подобное обращение предпринято летом 2016 г. в связи с принятием дорожной карты Каталонии по её выходу из состава Испании. Конституционный суд постановил, что сепаратисты проигнорировали и нарушили правила Конституции 1978 г., заявив, что «принцип демократии не может существовать без безоговорочного первенства основного закона»⁷.

Тем не менее, сепаратистское движение в парламенте Каталонии прогрессирует. Твёрдое намерение предпринимать шаги по выходу из состава страны изъявляет президент Каталонии. Министр иностранных дел региона Рауль Ромева заявил, что у центрального правительства есть два варианта: либо признать легитимными каталонские стремления к независимости, либо по-прежнему верить, что Конституционный суд и судебные процессы могут остановить их⁸.

По мнению автора, вопрос о независимости Каталонии имеет три важных аспекта.

Во-первых, при выходе из состава Испании Каталония автоматически выходит из состава Евросоюза. Это значит, что производимая на территории региона продукция, которая поставляется в основном в соседние государства-члены ЕС, будет проходить таможенную очистку, теряя ценовую привлекательность. Каталонии придётся не только установить таможенную границу, но и ввести в обращение собственную денежную единицу, что ляжет тяжким бременем на бюджет. Лишь после обретения атрибутов независимого государства возможно начать непростую процедуру вхождения в ЕС.

Во-вторых, выход Каталонии из состава страны был бы крайне болезненным для Испании. На ВРП региона приходится около 20% ВВП Испании, при этом там проживает 16% населения страны. По данным регионального правительства, Каталония выпускает приблизительно 25% всего экспорта, около 23% промышленной продукции Испании⁹.

⁶ Агентство новостей Каталонии [электронный ресурс]. URL: <http://www.catalannewsagency.com/politics/item/47-7-of-catalans-would-vote-for-independence-highest-figure-since-2014> (Дата обращения: 01.06.2017)

⁷ Separatist movement in Catalonia steps up battle with Madrid – The Guardian // 2016. [электронный ресурс] URL: <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/27/catalonia-independence-spain-democratic-mandate>. (Дата обращения: 01.06.2017).

⁸ Там же.

⁹ Каталония, Испания, доклад ОЭСР. [электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/edu/imhe/46827358.pdf>. (Дата обращения: 01.06.2017)

В-третьих, есть вероятность, что для наднациональных органов ЕС выгодно дробление стран, так как чем больше мелких стран-членов, тем выше степень влияния самого Евросоюза на процесс принятия решений. Значит, есть вероятность, что в вопросе отделения Каталонии интересы центрального правительства Испании и ЕС не совпадают.

Механизмы повышения экономической активности в регионах Испании

Важность межрегионального сотрудничества, причём не только между регионами Испании, но и с регионами Португалии и Франции, возрастала начиная с 1990-х гг. Первое десятилетие 2000-х гг. было очень эффективным в этом направлении. В уставы всех автономий были внесены положения, разрешающие региональным властям осуществлять кооперацию с другими регионами. Интерес к сотрудничеству как между центром и регионами, так и между автономиями прослеживается во внутренних стратегиях развития. В настоящее время межрегиональное сотрудничество в большинстве автономий рассматривается как основной источник укрепления экономики. В тех регионах, где у власти стоят националистические партии, взаимодействие с другими автономиями смешивается с политическими программами, направленными на строительство собственной нации [11].

С 2004 г. высшим органом взаимодействия властей национального и регионального уровней в Испании считается конференция президентов (*Conferencia de Presidentes*). В эту структуру входят председатель правительства Испании, председатели правительственных советов 17-ти автономных сообществ и автономных городов Сеуты и Мелильи. Конференция президентов занимается обменом опытом и информацией о деятельности различных автономных парламентов; анализом проблем, вызовов и возможностей, с которыми сталкиваются и генеральные кортесы, и парламенты автономий, в особенности в части взаимоотношений с институтами ЕС; изучением и, возможно, имплементацией инициатив по повышению эффективности работы палат парламента и их взаимодействия.

Решения и соглашения конференции президентов обязательны для исполнения. Решения принимаются большинством голосов, если только не было применено право вето. Учреждение конференции президентов в качестве основного инструмента по развитию отношений между центром и регионами стало самой важной политической инициативой в области регионального управления за последние годы.

Важнейшим органом регионального сотрудничества в Испании являются *отраслевые совещания* (*conferencias sectoriales*), в которых участвуют представители различных министерств центрального и региональных правительств. Отраслевые совещания созываются конкретным министром, заинтересованным в их проведении, участие в них является добровольным. По итогам совещания

министр центрального правительства и представители регионов подписывают соглашения. Функционирование отраслевых совещаний регулируется *соглашениями о создании* и внутренними правилами, которые ратифицированы не всеми региональными министерствами и участие в них добровольно. Основную нормативную базу по отраслевым совещаниям содержит Закон 30/1992 Административного Кодекса Испании.

В настоящее время существуют 35 отраслевых совещаний, хотя за последние годы только 25 из них вели активную деятельность. Сфера деятельности и значимость обсуждаемых вопросов не равнозначны. С 2001 г. ежегодно проводится от 60 до 75 заседаний.

В период 2004–2007 гг. было принято решение о создании дополнительных совещаний, учитывая их стратегическое значение и влияние на межрегиональную кооперацию. Было создано семь новых совещаний, в том числе: местное администрирование, наука и технологии, телекоммуникации и информационные технологии, совещание по поддержке иждивенцев и социально незащищенных граждан, генеральное совещание по вопросам управления университетами, совещание по вопросам иммиграции, совещание по вопросам водоснабжения. В 2009 г. было создано совещание по развитию международного сотрудничества.

Наряду с *отраслевыми совещаниями*, наиболее востребованный инструмент сотрудничества в государстве автономий – это *соглашения о сотрудничестве*, которые заключаются в форме договора центрального правительства с одним или более автономными сообществами. Благодаря свободной форме и гибкости, соглашения способствуют упрощению и ускорению сотрудничества, то есть сближению различных уровней власти и повышению эффективности взаимодействия между ними. Для Испании именно в этом заключается одна из задач управления развития регионами.

Хотя формально *соглашения о сотрудничестве* рассматриваются как двусторонние, на практике правительство и различные министерства постепенно переводят их на многостороннюю основу, предлагая участие в соглашениях нескольким и даже всем автономиям. Подавляющее большинство соглашений содержит финансовые обязательства. Данные о соглашениях, заключённых 1999–2014 гг., предоставлены ниже (см. табл. 1).

С 1978 г., когда конституцией было провозглашено *государство автономий*, активно применяется механизм управления региональными вопросами. В докладе 2016 г. по *соглашениям о сотрудничестве* между центральным правительством и автономиями Министерство финансов и административного управления сообщило о заключении 15 886 соглашений и 7294 договоров. Для сравнения: в 2005 г. были зарегистрированы более 900 новых соглашений. В 2007–2010 гг. ежегодно подписывалось около 1000 договоров и соглашений. Начиная с 2011 г., объём подписанных соглашений снизился из-за бюджетных ограничений, связанных с мировым финансовым кризисом. В 2012 г. количе-

Табл. 1. Соглашения о сотрудничестве 1999– 2014 гг.

Table. 1. Cooperation agreements of 1999- 2014

Год	Количество соглашений	Общая сумма соглашений, финансируемых государством (млн евро)	Общая сумма соглашений, финансируемых автономиями (млн евро)
1999	752	1 505,7	1 182,4
2000	730	1 621,8	726,3
2001	863	1 844,3	626,3
2002	1060	3 539,4	1 542,1
2003	952	1 810,9	1 602,4
2004	747	1 650,5	819,3
2005	911	2 190,9	1 241,6
2006	1083	7 523,8	3 040,3
2007	1093	2 657,6	1 942,9
2008	1001	3 907,2	2 432,9
2009	1059	4 275,2	3 265,7
2010	1009	3 156,2	3 322,2
2011	678	1 838,7	2 344,6
2012	349	4 116	1 591,1
2013	549	1 149,2	1 546,7
2014	610	1 440,8	3 965,6
Всего	13446	40 524	24 799,5

Источник: Informes obre los Convenios de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2014¹⁰.

ство договоров и соглашений падало, а уже с 2013 г. наблюдается подъём, хотя докризисный уровень ещё не достигнут.

В 2014 г. наибольшее количество *соглашений о сотрудничестве* подписали Андалусия (67 соглашений), Сообщество Мадрида (67) и Галисия (52). Из общего числа соглашений 63 относятся к сфере научных исследований, 61 – к сельскому хозяйству, 53 – к сфере обороны.

В заключение рассмотрим такой механизм улучшения межрегиональной кооперации, как *двусторонние комиссии сотрудничества*. Государство и автономии начали создавать подобные комиссии с конца 1980-х гг., ещё в отсутствие нормативной базы по регулированию их деятельности. Комиссии создавались как органы двустороннего сотрудничества и функционировали по внутренним правилам, прописанным в договоре об учреждении. Первый закон о двусторонних комиссиях появился в 1992 г. В нём *двусторонняя комиссия сотрудничества* определена как орган, предназначенный для двустороннего сотрудничества в различных сферах. Государство и автономия создают комиссию с помощью специального соглашения, которое определяет основную нормативную базу

¹⁰ Хенкин С.М. Регионы как соперники государства: опыт Испании. [Электронный ресурс]. URL: www.mgimo.ru/files/34545/Khenkin-Regions-Spain.doc. 11 с. (Дата обращения: 01.06.2017).

комиссии. Польза от комиссий заключается в том, что они дают возможность разрешения тяжб по поводу полномочий между различными ведомствами без участия Конституционного суда.

Государство и автономии имеют одинаковую степень представительства в *двусторонних комиссиях сотрудничества*. Председательствуют в них либо министр финансов, либо председатель автономии, либо член совета, в чью компетенцию входят вопросы, которыми занимается комиссия. Соглашения заключаются после двустороннего одобрения.

Особенности регионального развития России на современном этапе

Российские регионы характеризуются сильной дифференциацией по уровню развития, экономической специализации и социальной структуре населения. Для создания эффективной системы поддержки и развития регионов, то есть для создания модернизированной системы региональной политики, необходимо ясно видеть существующие в российской действительности барьеры. На первом месте, бесспорно, стоят пространственные барьеры, к ним относятся огромные расстояния, низкая плотность населения в большей части страны, неблагоприятные географические условия некоторых территорий вдобавок к плохо развитой инфраструктуре, а также редкая сеть городов.

Однако кроме «традиционных» трудностей существуют и особенности, характерные именно для современного этапа. Это и есть стартовые условия для модернизации.

1. В регионах, обладающих значительными экономическими ресурсами для модернизации, проживает 1/4 населения, в среднеразвитых регионах – почти 2/3 населения, в слаборазвитых регионах – 10–15% населения страны.

2. Ввиду низкого уровня урбанизации слаба городская культура: 38% населения проживает в городах с населением свыше 250 тыс. чел., 36% – в сельской местности, поселках и малых городах с минимальными ресурсами для модернизации.

3. В России сформировалась иерархическая система центральных городов, способных передавать импульс модернизации менее крупным городам и периферии. Однако зоны их влияния не способны охватить всю страну; в России недостаточно городов-центров.

4. Велика пространственная и поселенческая поляризация человеческого капитала: есть зоны модернизации и деградации.

5. Региональная политика страны на данный момент недостаточно сильна и систематизирована, лишена обоснованных приоритетов [4].

«Коридор возможностей» для пространственной модернизации, о котором говорила Н.В. Зубаревич [4], определяется не только вышеперечисленными условиями, но и существующими тенденциями развития. Эффективная региональная политика должна их учитывать и использовать с пользой для страны.

Во-первых, территориальные диспропорции велики и в перспективе будут нарастать. Они обусловлены сложившейся территориальной структурой экономики, а также сильнейшим неравенством в распределении ресурсов и рабочей силы. Концентрация экономики в регионах с максимальными конкурентными преимуществами характерна для всех стран мира, но по мере развития страны диспропорции постепенно нивелируются или хотя бы остаются неизменными, если страна проходит через период экономических или политических кризисов. Подобная ситуация наблюдается в Испании. В России смена тренда экономического роста вряд ли возможна, однако можно говорить о замедлении темпов роста дифференциации регионов.

Во-вторых, для России характерна высокая степень поляризации регионов, то есть сверхконцентрация экономики страны в столичной агломерации. Чрезмерная роль административного фактора в Москве искажает условия региональной конкуренции. При этом нельзя отрицать, что столица даёт довольно серьёзный импульс развитию соседних областей Центрального макрорегиона. Для расширения этого положительного влияния необходимо развивать транспортную инфраструктуру между растущей столичной агломерацией и сопредельными территориями.

Другие регионы развиваются гораздо медленнее из-за недостатка инвестиций, ограниченных бюджетных ресурсов и отсутствия привлекательности для трудовых мигрантов. Большинство крупных промышленных агломераций Поволжья, Урала и Сибири пока не становятся «точками роста», промышленный потенциал этих регионов может быть реализован лишь при большей финансовой и управленческой самостоятельности и активизации конкуренции за инвестиционные ресурсы, которая во многом обеспечивает модернизацию институтов.

Очень медленно идёт прогресс среднеразвитых регионов, в которых проживает 2/3 населения страны. Их собственных экономических ресурсов не хватает для поддержания высоких темпов роста, а федеральных ресурсов никогда не хватит на такое количество регионов. В таких регионах в первую очередь необходимо улучшить институциональную среду, активизировать местные сообщества. Для таких регионов особенно важно, чтобы в стране существовала хорошо структурированная региональная политика с рядом стимулирующих и выравнивающих механизмов. Слабость институтов, пассивность населения и неэффективность управления особенно тяжело сказывается на среднеразвитых областях страны. В них есть потенциал роста, но необходимы меры по активизации имеющихся ресурсов.

В России сохраняются зоны депрессивности разного характера. К ним относятся, к примеру, монопрофильные города с неконкурентными активами. В распоряжении правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р к числу муниципальных образований с наиболее сложным социально-экономическим положением отнесены 75 моногородов. По шесть таких городов находятся в Карелии,

Кемеровской и Свердловской областях, такие города есть в Кировской, Тверской и Челябинской областях, Пермском и Приморском краях, а также в других регионах. Согласно вышеназванному перечню 149 моногородов (в основном Кемеровской области) находятся в зоне риска ухудшения социально-экономического положения, и только 89 моногородов (преимущественно большинство Нижегородской и Свердловской областей) имеют стабильное социально-экономическое положение.

Большая часть регионов Нечерноземья и ряд южносибирских городов имеют 10–15% занятых в сельском хозяйстве, а в степной полосе от Краснодара до Алтая этот показатель доходит до 30% [5]. Многие из этих регионов также относятся к зонам социальной и экономической деградации

Тормозить модернизацию территорий страны может отсутствие положительных сдвигов в развитии республик Алтай, Тыва, Адыгея и Калмыкия, где обеспеченность бюджетов собственными доходами находится на минимальном уровне. Федеральные трансферты, усиливая иждивенческие настроения, лишают местные власти стимулов к развитию. В таких регионах необходимо повысить качество работы институтов в целях использования конкурентных преимуществ регионов, а также провести социальную модернизацию, в частности, улучшив образовательную систему.

Территориальные контрасты усиливаются депопуляцией и миграциями, пространственной поляризацией трудовых ресурсов. Человеческий капитал больше всего сокращается в наиболее постаревших регионах Европейского Центра и Северо-запада, за исключением двух столичных агломераций. В перспективе менее чем в 20% регионов России сохранится прирост населения. Меры по стимулированию рождаемости не способны решить проблему депопуляции; обжитое пространство будет сокращаться и впредь, особенно в регионах Европейской России. Резерв демографических ресурсов остался в республиках Юга.

Возможные пути использования опыта Испании для России

У России существует колоссальный потенциал, однако региональные диспропорции сильно тормозят развитие всей страны. Региональная политика государства, которая призвана решать подобные трудности, недостаточно эффективна.

Возможно, России будет полезно перенять некоторые черты региональной политики Испании. Бесспорно, перенимать опыт Испании в проведении региональной политики полностью невозможно, так как Россия сильно отличается и размерами, и количеством населения, и уровнем социально-экономического развития, и степенью обеспеченности природными ресурсами, однако, несмотря на все кардинальные отличия, Россию и Испанию сближает высокая степень региональных контрастов внутри страны. Необходимо также учитывать тот факт, что в Испании до сих пор не найден баланс между центробежными

и центростремительными силами. Однако в региональной политике Испании система механизмов взаимодействия центра и регионов более развита и диверсифицирована, чем в России, поэтому возможно, что учреждение институтов, укрепляющих как вертикальные (между различными уровнями власти), так и горизонтальные (между регионами) связи, было бы полезным и для нашей страны. Бесспорно, наличие новых органов может лишь увеличить бюрократическое бремя внутри страны, но, по мнению автора, налаживание эффективной работы таких механизмов без привлечения новых кадров и при этом без дублирования полномочий у чиновников поможет избежать этого.

Создание институтов, подобных *отраслевым совещаниям* в Испании, могло бы частично решить вопрос депрессивных областей. С помощью этого механизма представители министерств различных уровней вплотную могли бы заниматься наиболее важными задачами, соответствующими их ведомству. Совещания способны точно и оперативно устранять конкретные проблемы регионов, что экономит время, финансовые и человеческие ресурсы. Кроме того, стимулируется и межрегиональная кооперация, а, как известно, в России горизонтальные связи между областями развиты недостаточно.

Структура, подобная *соглашению о сотрудничестве*, представляет собой весьма гибкий инструмент региональной политики. Она позволяет активизировать деловую активность, помогает решить вопросы занятости и стимулирования развития инновационного потенциала в регионах, имеющих для этого наибольший потенциал, а также повышает эффективность сельского хозяйства, укрепляет торговые отношения, создавая стимулы к углублению межрегиональной кооперации.

Орган, схожий по функциям с испанской *конференцией президентов*, при налаженной и прозрачной работе демократических всеобщих выборов, способствовал бы решению проблем регионального развития. В частности, он мог бы заняться модернизацией инфраструктуры, развитием инвестиционной привлекательности регионов, поддержкой малого и среднего предпринимательства, а также повышением эффективности расходования бюджетных трансфертов. В структуре региональной политики России отсутствуют подобные органы, связывающие центр и периферию.

В Испании *представитель региона* оказывает большую поддержку сближению автономий и центра. Представители российских регионов – это сенаторы в Совете Федерации. Однако испанский *представитель региона* выполняет иные функции, нежели отечественные сенаторы. Координируя деятельность центрального и региональных правительств, он может сосредоточить усилия на институциональной основе региональной политики, корректировать объём полномочий тех или иных органов. Подобное возможно развивать и в России. При этом, учитывая размеры нашей страны и количество регионов, представляется логичным создать совет представителей. На заседаниях совета представители регионов готовили бы рекомендации по оптимизации и повышению

эффективности взаимодействия различных уровней власти для конференции президентов. Так как у *конференции президентов* довольно широкий круг решаемых вопросов, прицельный взгляд на проблему кооперации различных уровней власти необходим.

Экономическое развитие регионов Испании во многом тормозит несовершенство демократического механизма. Слабое представительство регионов в системе государственной власти, чрезмерный объём полномочий премьер-министра, неэффективность работы Конституционного суда — подобные недостатки обнаруживаются и на российской политической сцене. Для их устранения необходимо в первую очередь наладить механизм работы демократических и прозрачных выборов всех уровней власти.

В настоящее время потенциал нашей страны недоиспользуется из-за высокой степени региональных контрастов. По мнению автора, целесообразно использовать передовой опыт управления экономическим развитием регионов в Испании, в частности, учредить институты, схожие по функциям с *конференцией президентов; отраслевыми совещаниями; соглашениями о сотрудничестве; советом представителей*. В основе политики управления региональным развитием в стране лежит взаимодействие различных уровней власти, а также налаживание межрегиональных связей. Опираясь на положительные стороны опыта Испании, можно модернизировать российскую региональную политику, повысить её эффективность, тем самым повысив конкурентоспособность регионов и страны в целом. Возможно, удастся укрепить горизонтальные связи между регионами и снизить степень централизации страны.

Список литературы

1. Глобальный мир: к новым моделям национального и регионального развития. И.С. Семенов (отв. ред.), Н.В. Загладин, В.В. Лапкин, В.И. Пантин. М.: ИМЭМО РАН, 2014. 325 с.
2. Захаров А.Н. и др. Зарубежный опыт регулирования территориального развития // Внешнеэкономический бюллетень. 2001. №10. С. 32–40.
3. Захаров А.Н., Серединская К.С. Инструменты региональной политики Испании // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. №12. С. 33–42.
4. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. 160 с.
5. Нефедова Т.Г. Сельская Россия на перепутье: географические очерки. М.: Новое издательство, 2003. 408 с.
6. Понделко Г.Н. Региональная политика Испании // Мировая экономика и международные отношения, 2009, № 1. С. 84–93.
7. Прохоренко И.Л. Территориальные сообщества в политическом пространстве современной Испании. М.: ИМЭМО РАН, 2010. 100 с.
8. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии. Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 137 с.
9. Borzel A.T. From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism: The Europeanization of the Spanish State of the Autonomies // Publius. 2000. Vol. 30. №. 2. Pp. 17–42.
10. Wilson A. Keating M. Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-level Politics in Spain // Western European Politics. 2009. № 3. Pp. 536–558. DOI: 10.1080/01402380902779089.
11. García-Álvarez J., Trillo-Santamaría J.-M. Between regional spaces and spaces of regionalism: cross-border region building in the Spanish 'State of the Autonomies' // Regional Studies. 2013. Vol. 47. Pp. 104–115. DOI: 10.1080/00343404.2011.552495

12. Convery A., Lundberg C. Decentralization and the center right in the UK and Spain: central power and regional responsibility // Territory, Politics, Governance. 2016. DOI: 10.1080/21622671.2016.1234406.
13. Regional Policy, Economic Growth and Convergence. Lessons from Spanish case. Juan R. Cuadrado-Roura (Ed). Springer-Verlag, Berlin, 2010. p. 331.
14. Harguindéguy J.-B., Cole A. The Survival of Spanish Provincial Governments in a Quasi-Federal Polity: Reframing the Debate // International Journal of Public Administration, 2017. Vol. 40. №. 3. Pp. 226-239. DOI: 10.1080/01900692.2015.1094090.

Об авторе:

Кристина Семёновна Серединская – менеджер, АО «Корона». 127055, Россия, г. Москва, ул. Новолодская д.7, стр. 7. E-mail: ch.nadashvili@gmail.com.

THE STIMULATING MECHANISMS OF REGIONAL ECONOMIC ACTIVITY IN SPAIN: LESSONS FOR RUSSIA

K.S. Seredinskaya
DOI 10.24833/2071-8160-2017-3-54-291-309

“Korona”

Spain is a country that traditionally suffers a lot from high level of regional disparities. From the end of XX century Spanish government has taken different measures to smooth them. For example, the state of autonomies was established, statutes were approved for every region, more powers were transferred to regional authorities.

There are several institutions in Spain that increase the efficiency of cooperation between different levels of authorities and between autonomies, such as conference of the presidents, sectoral conferences, agreements on cooperation and bilateral commissions. Activity of these mechanisms is of a great interest for the author.

The author tries to find the ways to modernize Russian regional policy using Spanish experience, considering its pros and cons. Undoubtedly it is impossible to copy other countries practice as Russia and Spain differ a lot, for example, in size, population, the level of social-economic development and the supply of mineral resources. Still there is something in common, like high level of regional disparities and amount of authorities the territories obtain. Even though Spain is a unitary state, its autonomies are quite independent. Territorial status of the country is a hybrid between unitary and federative state. Its institutional structure of regional policy is pretty diversified. So both these aspects are worth considering.

Regional policy is one the most important directions of the state activity in Russia, because of its extensive territories. Today Russia has to face a number of regional challenges and regional policy cannot cope with them. The growing territorial polarization slow down the development of the whole country.

It is useful to analyze foreign institutions, which solve regional problems in the other states, to adapt their practice to the Russian realities.

Key words: Constitution, King, General Cortes, autonomy, statute, senate, legislative meeting, government council, conference of presidents, sectoral conferences, cooperation agreements, bilateral commissions of cooperation.

References

1. *Global'nyi mir: k novym modeliam natsional'nogo i regional'nogo razvitiia* [Global world: to new models of national and regional development. Scientific monograph]. Ed. by I.S. Semenenko, N.V. Zagladin, V.V. Lapkin, V.I. Pantin. Moscow: IMEMO RAN, 2014. 325 p. (In Russian).
2. Zakharov A.N. Zarubezhnyi opyt regulirovaniia territorial'nogo razvitiia [Foreign experience of the management territorial development]. *Vneshneekonomicheskii biulleten'*. 2001, no.10, pp. 32–40. (In Russian).
3. Zakharov A.N., Seredinskaia K.S. Instrumenty regional'noi politiki Ispanii [Instruments of the regional policy of Spain]. *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik*. 2015, no.12, pp. 33–42. (In Russian).
4. Zubarevich N.V. *Regiony Rossii: neravenstvo, krizis, modernizatsiia* [The Regions of Russia: Crisis, Modernization and Inequality]. Moscow: Nezavisimyi institut sotsial'noi politiki, 2010. 160 p. (In Russian).
5. Nefedova T.G. *Sel'skaia Rossiia na pereput'e: geograficheskie ocherki* [Agricultural Russia on the crossroad: geographical essays]. Moscow: Novoe izdatel'stvo, 2003. 408 p. (In Russian).
6. Ponedelko G.N. Regional'naiia politika Ispanii [Regional policy of Spain]. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia*. 2009, no. 1, pp. 84–93. (In Russian).
7. Prokhorenko I.L. *Territorial'nye soobshchestva v politicheskom prostranstve sovremennoi Ispanii* [Territorial communities in political space of modern Spain]. Moscow: IMEMO RAN, 2010. 100 p. (In Russian).
8. *Regional'naiia politika: zarubezhnyi opyt i rossiiskie realii* [Regional policy: foreign experience and Russian realities]. Ed. by A.V. Kuznetsova, O.V. Kuznetsova. Moscow: IMEMO RAN, 2015. 137 p. (In Russian).
9. Borzel A.T. From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism: The Europeanization of the Spanish State of the Autonomies. *Publius*. 2000, vol. 30, no. 2, pp. 17–42.
10. Wilson A. Keating M. Renegotiating the State of Autonomies: Statute Reform and Multi-level Politics in Spain. *Western European Politics*. 2009, no. 3, pp. 536–558. DOI: 10.1080/01402380902779089.
11. Garcia-Álvarez J., Trillo-Santamaria J.-M. Between regional spaces and spaces of regionalism: cross-border region building in the Spanish 'State of the Autonomies. *Regional Studies*. 2013, vol. 47, pp. 104–115. DOI: 10.1080/00343404.2011.552495
12. Convery A., Lundberg C. Decentralization and the center right in the UK and Spain: central power and regional responsibility. *Territory, Politics, Governance*. 2016. DOI: 10.1080/21622671.2016.1234406.
13. *Regional Policy, Economic Growth and Convergence. Lessons from Spanish case*. Juan R. Cuadrado-Roura (Ed). Springer-Verlag, Berlin, 2010. p. 331.
14. Harguindéguy J.-B., Cole A. The Survival of Spanish Provincial Governments in a Quasi-Federal Polity: Reframing the Debate. *International Journal of Public Administration*. 2017, vol. 40, no. 3, pp. 226-239. DOI: 10.1080/01900692.2015.1094090.

About the author:

Kristina S. Seredinskaya – Manager of «Korona», 127055, Russia, Moscow, ul. Novoslobodskaya 7, p. 7. E-mail: ch.nadashvili@gmail.com.