

лами страны, является расширение сотрудничества между приграничными территориями. Однако опасность кроется в том, что форсирование региональных процессов при децентрализации усиливает и процессы регионализма.

Возможно ли создание в Венгрии в настоящее время классической региональной административной и инновационной структуры? Скорее всего, нет, или только отдельных ее элементов. Следует обратить особое внимание на то, что существуют лишь поверхностные попытки применения региональных подходов. Пока не видно решимости и намерения ни со стороны политиков, ни со стороны работников государственных служб создать полноценный региональный уровень управления.

Общество еще не понимает важности регионального управления. Только тонкий, в основном профессиональный, его слой является активным пропагандистом модернизации территориального развития. Соответственно, если в данном вопросе не будет подвижек, не будет и реальных результатов, все останется по-прежнему, но с фирменной региональной вывеской.

3.2. Две фазы регионального строительства (пример Южного Дунантуля)

Международные предпосылки

Изменения на среднем уровне управления в Европе. Разнообразие схем государственного управления — яркая черта европейской политической обстановки, которая сохраняется, несмотря на десятки административных реформ, принятых только в XX в. Эти изменения и в Восточной, и в Западной Европе были связаны как с политическими трансформациями, так и с социально-экономическим развитием отдельных стран.

По характеру государственного устройства страны Европейского Союза можно разделить на несколько типов:

- *федерации*, в которых не только на верхнем, но и на среднем уровне управления присутствуют черты, свойственные независимым государствам (наличие законодательной власти и правительства). Такими странами являются Германия, Австрия и Бельгия;
- *региональные государства*, состоящие из административно-территориальных единиц, статус которых определен конституционно и дает им широкую, но ограниченную автономию и законодательные полномочия. К таким странам относятся Италия, Испания и, по некоторым классификациям, Португалия;
- *децентрализованные государства*. В таких странах административно-территориальные единицы регионального уровня управляются выборными органами, независимо выполняющими поставленные задачи и, как правило, находящимися под защитой конституции. Как и в предыдущем случае, средний уровень управления частично работает в режиме самофинансирования. К странам этого типа относятся Франция, Нидерланды, Швеция и некоторые другие;
- *унитарные государства*. Самой главной их чертой является то, что средний уровень управления находится под жестким контролем центра, и проводи-

мые на региональном уровне мероприятия финансируются в основном из центрального бюджета. К этим странам относятся Дания, Великобритания, Финляндия, Греция.

Изучая статус и функции административно-территориальных единиц среднего уровня в странах — членах ЕС, мы пришли к выводу, что в течение 1980-х годов в большинстве унитарных и децентрализованных стран произошел сдвиг полномочий в пользу среднего уровня управления. Однако его усиление далеко не всегда означает политическую децентрализацию. Центральная власть часто предпочитает проводить просто регионализацию государственных служб и управления, распределяя государственные управляющие органы по регионам. Пример тому — Великобритания, Греция, Португалия и др. В Финляндии подобные реформы прошли, но до сегодняшнего дня там нет избираемых напрямую органов управления среднего уровня. В Швеции районы до сих пор жестко подчиняются центру, и единственным результатом пробных программ стало решение продолжать эти программы.

Обобщая изложенное, можно сказать, что феномен регионализма не всегда тождествен политической децентрализации и не зависит от физических размеров стран. Национальные особенности сильно влияют на характер среднего уровня управления в отличие от факторов, способствующих усилению роли этого уровня.

Специфические проблемы управления региональным развитием. Региональное развитие во всех странах Европы является сферой ответственности региональных уровней управления. Новая экономическая парадигма предыдущих десятилетий оказала существенное воздействие на развитие региональной политики:

- новую региональную политику можно определить как модель развития, иницируемую регионами и ориентированную на инновации;
- создаются региональные и местные ассоциации предприятий;
- происходит институционализация распространения информации, инноваций и стимулов для бизнеса;
- для воздействия на локальное и региональное развитие создаются коалиции, состоящие из различных заинтересованных групп. Происходит приспособление жестких иерархических административных структур к новым целям, возникают гибкие процедуры принятия решений;
- новые качества социальной среды замещают привычные факторы привлекательности.

Те регионы Европы, которые были способны сформулировать, закрепить на законодательном уровне и воплотить в жизнь стратегии развития, соответствующие их нуждам, оказались также способны быстро преодолеть временную нестабильность, связанную с реформами, и дать новым структурам возможность роста.

Новая региональная политика требовала новой системы управления:

- в ряде стран появились так называемые квазиправительства или неправительственные *трехсторонние/корпоративные организации* (советы, ассамблеи, палаты, форумы и др.). Их задачами были разработка и реализация региональной политики, а также согласование интересов центральной власти и местных органов управления, работников и работодателей;
- наиболее важными и широко распространенными организациями стали *агентства по развитию*, имевшие, как правило, статус кванго (квазиавто-

номных неправительственных организаций). Агентства по развитию появились впервые в Западной Европе в 1950–1960-е годы. Они имели различный статус (поэтому их трудно отнести к определенному типу организаций), но общим свойством было то, что они не являлись частью иерархического государственного аппарата, однако при этом финансировались из бюджетных средств. Главной их функцией было стимулирование экономического роста [Regional Development..., 1998].

Особое влияние структурных фондов. Распределение структурных фондов ЕС оказывает наиболее мощное воздействие на средний уровень управления. В литературе, посвященной так называемой европеизации, часто можно встретить заявления, что региональная политика ЕС сильнее всего влияет на национальное государственное управление [Bache, 1998; Bovaird, Löffler, Pappado-Diez, 2002]. Региональная политика Европейского Союза — одно из немногих направлений его деятельности, которое регулируется очень строго (благодаря распределению через структурные фонды), и такое строгое регулирование вынуждает национальные структуры проявлять гибкость и адаптироваться. То, что национальные системы управления оказались подвержены столь сильному влиянию со стороны политики распределения структурных фондов, объясняется их желанием получить средства на развитие различных направлений. Ради этого они готовы поддерживать приоритеты Союза.

Новая модель региональной политики, возникшая в 1980–1990-е годы, стала серьезным испытанием для государственной политики стран — членов ЕС по ряду аспектов, а именно:

- на уровне Европейской комиссии были приняты система NUTS и новые категории объектов развития. Это заставило национальные правительства создавать соответствующие территориальные образования на региональном уровне. В результате были осуществлены серия реформ территориальной структуры, создание новых уровней управления, а в ряде случаев — слияния существовавших ранее. Именно поэтому структурные фонды стали, пожалуй, главным стимулом *регионализации* [Keating, 1998];
- усложнение программ развития потребовало улучшения эффективности их реализации и внедрения новых управленческих решений. Важными задачами стали переход к подготовке долгосрочных программ вместо отдельных проектов и *координация* различных отраслей и секторов;
- возросшее участие населения в решении вопросов экономического развития сделало чиновников заинтересованными в эффективности работы и заставило их проявлять большую гибкость. Так появилось *рыночно ориентированное* государственное управление;
- необходимость привлекать внешние средства и использовать все более комплексные меры региональной политики укрепила *горизонтальные связи* (отношения партнерства) в противоположность вертикальным.

В плане адаптации регионального развития существовали различия между странами — членами ЕС и странами, которые готовились к вступлению [Surazska et al., 1997]. В странах ЦВЕ подготовка к вступлению в ЕС проходила параллельно с восстановлением национальных экономик и выстраиванием административных структур. Как правило, эти процессы согласовывались друг с другом, но между ними существовали и противоречия. С одной стороны, вследствие

финансирования реформ на этапе подготовки к вступлению Европейский Союз мог оказывать непосредственное воздействие на систему государственного управления стран ЦВЕ. С другой стороны, правительства этих стран вынуждены были реформировать систему управления в соответствии с требованиями ЕС параллельно с выстраиванием структуры государственного управления. В связи с этим им было не так просто выполнять профессиональные требования Союза.

Далее речь пойдет о развитии инструментов региональной политики в Венгрии, результатах реформы административно-территориальных единиц регионального уровня и проблемах, возникших в связи с ней.

Исторические и административные предпосылки регионализации в Венгрии

В Венгрии очень сильна традиция централизации. В результате системных изменений 1990 г. у страны появилась возможность создать собственную политическую систему и государственное устройство. Однако внутренние политические отношения и потребности Венгрии не были единственными факторами, определявшими развитие структуры управления. Еще будучи претендентом на вступление в ЕС, Венгрия предприняла ряд реформ институциональной системы в целях соответствия требованиям Союза. Крайне интересны изменения территориального распределения властных полномочий, в том числе создание таких единиц, как регионы, и развитие территориальных сетей принятия решений. Перечисленные мероприятия были вызваны и внутренней потребностью в децентрализации, и требованиями ЕС.

Историческое наследие. Традиционной единицей самоуправления в Венгрии со времен основания в XI в. государства был комитат (comitatus). Хотя число единиц менялось в разные исторические эпохи, но их относительные размеры оставались неизменными. Система была призвана служить интересам короля, а позднее аристократии. Комитат был государством в государстве. Эта феодальная структура сохранялась вплоть до гражданской войны и Войны за независимость 1848–1849 гг. Относительно большой объем полномочий был закреплен за комитатами Законом о муниципальных властях 1870 г. — первым документом в истории Венгрии, регулировавшим широкий круг вопросов государственного управления. Несмотря на то что за прошедшие столетия было немало призывов ликвидировать комитаты, они оставались наряду с городами, равными им по значимости, основой системы самоуправления Венгрии [Vass, 2003].

Наследниками комитатов после 1918 г. стали медье. На сегодняшний день Венгрия делится на 19 медье и столицу.

В 1950 г. в рамках крайне централизованной и иерархичной системы социалистического унитарного государства были введены органы управления советского типа. Преобладает точка зрения, что эти «советы были не органами самоуправления, а местными органами центральной власти» [Beér, 1951]. Медье остались низовой единицей территориальной организации. Выборные советы поселений и городов были подчинены советам медье. Распределение государственных ресурсов шло именно на уровне медье.

Изменения в территориальной структуре власти после 1990 г. Закон о местных самоуправлениях 1990 г. (см. приложение 3) кардинальным образом изме-

нил территориальное распределение власти. При подготовке Закона основным мотивом были политические соображения. Эйфория, вызванная системными изменениями, привела к тому, что Парламент посчитал политические аспекты более важными, чем профессиональные. Вследствие этого основными чертами модели венгерского самоуправления стали автономность и независимость от государственной власти и иерархии.

В соответствии с данным Законом:

- расширены полномочия местного самоуправления во всех муниципалитетах независимо от размера. Число единиц местного самоуправления возросло вдвое: на место локальных советов пришло более 3 тыс. муниципалитетов. Из-за высокой степени фрагментации и нехватки воли для установления горизонтальных связей система оказалась неэффективной и чрезвычайно затратной;
- резко снижена роль медье в структуре самоуправления. Они были лишены почти всех полномочий и средств, что привело к значительной централизации государственного управления в целом;
- осуществлена сильная централизация и национализация на среднем уровне. Центральное Правительство и особенно министерства создали собственные «плацдармы» на региональном уровне и уровне медье.

Неизбежен вывод, что данная модель местного самоуправления оказалась неустойчивой и неподходящей для целей децентрализации государственной власти. Ослабление выборных органов управления на уровне медье привело к усилению позиций центрального Правительства.

Эксперты обнаружили проблему довольно быстро, но решение не найдено до сих пор. Обсуждение статуса медье и вообще среднего уровня власти идет, не прекращаясь, с 1990 г. Но в обсуждениях, как правило, используются политические аргументы, а не профессиональные, и их целью зачастую является не стимулирование реальной реформы, а воспрепятствование стабилизации среднего уровня власти. Очень важно подчеркнуть, что полномочия регионального уровня затрагивают отношения властей разных уровней, а, как известно, ни одно правительство не заинтересовано в ограничении собственной власти.

По сути, 1990-е годы прошли в безуспешных попытках исправить структурные проблемы, вызванные Законом о местных самоуправлениях. В данный Закон были внесены поправки в 1994 г., но реального усиления позиций медье не произошло из-за сопротивления со стороны муниципальной политики, стимулом к которой послужила подготовка страны к вступлению в ЕС. Именно региональная политика — относительно новый для страны инструмент — оказывает самое большое влияние на государственное управление и структуру власти.

Новые вызовы региональной политики

Кроме Закона о местных самоуправлениях, наиболее важной и, возможно, наиболее противоречивой реформой для региональной власти стало принятие Закона о региональном развитии и региональном планировании 1996 г. (см. при-

ложение 1). Поскольку ожидалось, что этот Закон решит проблемы территориального развития и структуры государственного управления, его подготовка потребовала много времени и сопровождалась ожесточенными дебатами.

Закон основывался на принципах регионализма, но ему не предшествовало прояснение ситуации с административным делением страны. Законодатели пытались разрешить это противоречие, введя на нескольких территориальных уровнях специальные органы — так называемые советы по развитию. В соответствии с венгерским законодательством советы по развитию (на национальном, региональном, уровне медье и микроуровне) комплектуются на принципах делегирования полномочий.

Серьезным вопросом в процессе дебатов было определение уровня, на котором должно происходить вмешательство региональной политики: на микроуровне (NUTS 4*), уровне медье (NUTS 3) или региональном (NUTS 2). Решение было выбрано не на основе профессиональных соображений или хотя бы национальных и европейских приоритетов в отношении региональной политики, а на весьма прагматических посылах. Законодатели решили совместить все три территориальных уровня в единую систему региональной политики. Не вдаваясь в подробности, мы считаем важным обратить внимание на то, что чрезмерно фрагментированная институциональная система и эклектичное соединение органов трех территориальных уровней привели к излишнему дроблению ресурсов, выделяемых на развитие, нежелательной конкуренции между уровнями и усугублению конфликтов, связанных с отсутствием четкого разделения полномочий.

Региональное строительство в Венгрии

Оценивая результаты действия Закона о региональном развитии, можно сказать, что, несмотря на множество связанных с ним положительных изменений, он не способствовал усилению регионов уровня NUTS 2. Относительно выбора территориальных уровней государственного управления (регион или медье) не было достигнуто политического или профессионального компромисса. Тем не менее процесс регионального строительства был начат. Разумеется, он еще не завершен. Ниже мы рассмотрим этапы этого процесса.

Регионы уровня NUTS 2. В 1996 г. правительство не определило границы этих регионов. Региональные советы по развитию могли быть основаны группами медье. Некоторые из добровольно образованных советов даже не стали позже перестраиваться под схему организации NUTS 2. Оценивая тенденции 1996—1999 гг., следует отметить, что регион оставался самым слабым звеном новой институциональной модели. В основном это определялось тем, что создание региональных советов по развитию не было обязательным и соответственно им не полагалось полномочий и средств.

Сетка регионов рассматриваемого уровня была определена в первой Национальной концепции регионального развития Венгрии, принятой Парламентом в 1998 г. (рис. 3.3). В связи с принятием поправок в Закон в 1999 г. условия ре-

* Ныне LAU 2 (Local Administrative Unite).

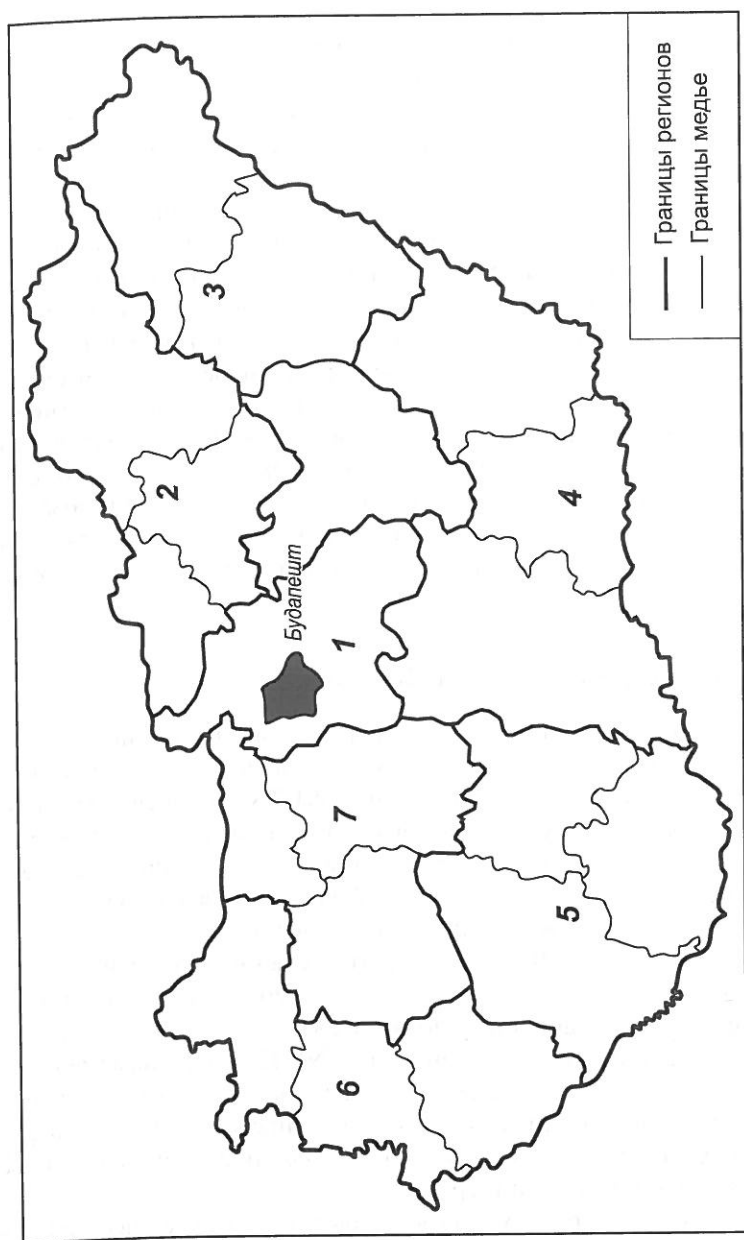


Рис. 3.3. Меье и регионы уровня NUTS 2 после реформы 1998 г.:
1 — Центральная Венгрия; 2 — Северная Венгрия; 3 — Северный Альфельд; 4 — Южный Альфельд; 5 — Южный Дунаутуль;
6 — Западный Дунаутуль; 7 — Центральный Дунаутуль

регионального строительства изменились кардинально. Обязательное создание региональных советов по развитию в регионах уровня NUTS 2, бесспорно, было положительным и неизбежным изменением, но в то же время имело ряд негативных последствий для выстраивания горизонтальных связей. Наиболее спорным моментом стало изменение состава региональных советов. Было ликвидировано членство представителей от экономических палат и увеличено число представителей правительства, что обеспечило ему решающую роль в принятии решений.

В 2004 г. в Закон о региональном развитии снова были внесены поправки. С одной стороны, были регламентированы консультативные права неправительственных организаций, в отличие от прав советов, а с другой — усилены агентства по региональному развитию, действующие наряду с региональными советами по развитию. С 2004 г. они защищены законодательно, и их существование перестало находиться в зависимости от воли советов. Однако при этом возросли и административные ограничения деятельности агентств, а вопрос их финансирования остался нерешенным.

Вступление в ЕС в 2004 г. вызвало шок и разочарование. Ссылаясь на «низкий региональный потенциал», Европейская комиссия настояла на централизованном управлении структурными фондами. В результате региональные органы (региональные советы по развитию) практически полностью лишились влияния на региональную политику. Были созданы управляющие органы в центральном правительстве, а функции региональных органов ограничили содействием. Надо признать тот факт, что ЕС не настаивает на активной роли регионов, он не стремится к рискам, связанным с децентрализованными структурами.

Разработка второго Национального плана развития (2007–2013) завершена. Хотя Правительство и сделало акцент на роль регионов в процессе планирования, в действительности это вылилось только в обещание учредить независимые региональные оперативные программы. По результатам переговоров с Брюсселем перспективы регионов не выглядят многообещающими. Правительство взяло курс на очень централизованное управление. Агентства по региональному развитию вновь обретут важную роль, как это было в 2004–2006 гг., а региональные советы по развитию станут не более чем консультантами в процессе планирования.

В целом процесс регионального строительства противоречив. Хотя сетка регионов в конечном счете была создана, развить партнерские отношения до приемлемого уровня не удалось. Не существует децентрализованных профессиональных органов, на которые могло бы опираться принятие решений. Самая значительная проблема заключается в том, что регионы не имеют достаточных ресурсов и полномочий. Главная причина — излишняя фрагментация институциональной системы регионального развития на трех территориальных уровнях. При этом региональные органы всех уровней, вместе взятые, имеют меньше полномочий и ресурсов, чем центральное Правительство. Таким образом, главным препятствием на пути регионального строительства является сильная склонность любого правительства к централизации независимо от идеологичес-

ких позиций. В свете этого особый интерес представляет процесс политической регионализации.

Попытки создать политические регионы. Нередко можно услышать мнение, что единственным путем децентрализации политической системы Венгрии является политическая регионализация [Ágh, 2003]. При такой позиции не учитываются масштаб, а также неэффективность системы медье, ее несоответствие современным запросам. Делается акцент на политические аспекты, а избрание политических регионов видится как возможность для децентрализации. В 2002 г. Правительство страны анонсировало программу реформ, в соответствии с которой планировалось к 2006 г. учредить выборные региональные органы самоуправления*. Реформа ставила целью положить конец спорам о медье посредством передачи территориальных полномочий регионам и ликвидации самоуправляемого статуса медье.

Однако регионы в Венгрии — искусственные образования, и региональная идентичность венгерского общества выражена слабо. На региональном уровне еще не выстроены ни гражданское общество, ни политическая институциональная система. Соответственно демократический контроль региональных органов власти может оказаться слабым, равно как и отношения этих органов с институтами выборов и другими социальными и политическими институтами. Очень важным являлся вопрос возможности создания по-настоящему децентрализованной структуры власти посредством регионализации, инициированной сверху и развернувшейся в условиях слабости и раздробленности местных сообществ. Есть опасность того, что принудительная регионализация станет инструментом отнюдь не местной, а центральной власти. Простой перенос выборов с уровня медье на региональный не может рассматриваться как систематическое региональное строительство.

Этапы регионального строительства. Венгерскую региональную политику до вступления в ЕС можно оценить как пример квазиадаптации. Этот период был *первым этапом регионализации* и представлял собой подчиненное, пассивное поведение страны с переходной экономикой, вступающей в Союз, которое не вело к реальной децентрализации.

Новый этап регионализации должен быть более сложным, но и более многообещающим, поскольку его цель не имитация адаптации и конструирование квазирегионов, а создание реальной и демократической власти, которая смогла бы уравновесить центральную власть.

Возможно ли, что на *новом этапе регионализации «снизу»* местные власти окажутся в состоянии проводить региональное строительство и поддерживать горизонтальные связи? Чтобы ответить на этот вопрос, надо воспользоваться результатами эмпирических исследований, предпринятых в одном венгерском регионе уровня NUTS 2. Этот регион — прекрасный пример, поскольку у него есть прошлое и будущее в связи с тем, что правительство запустило пробную программу создания новых политических и административных институтов на региональном уровне. Южный Дунантуль стал в 2005 г. первым пробным регионом.

* Правительство страны в 2002–2006 гг. не подготовило законодательную базу для региональной реформы.

Формирование Южного Дунантуля

Как уже отмечалось, регионы Венгрии являются искусственными образованиями, не имеют органов политической власти. Поэтому для целей регионального строительства требуется создание новых институтов региональной власти и организация существующих институтов в региональные сети. Создать новые органы региональной власти относительно просто, гораздо сложнее выстраивать связи между уже существующими и новыми институциональными системами.

Южный Дунантуль — регион среднего размера с численностью населения около 975 тыс. человек. Он относится к *наименее развитым регионам Венгрии*, но отличается богатым опытом региональной политики. Он стал первым регионом страны, где были созданы добровольные организации по сотрудничеству. Это случилось еще в 1992 г. Регион был довольно тесно связан с европейской региональной политикой, поскольку был пилотным регионом в рамках программы PHARE.

Наиболее важные действующие субъекты и сети в регионе. Из созданных в Южном Дунантуле организаций по развитию, соответствующих национальному законодательству, назовем основные (табл. 3.3):

- ключевым действующим субъектом считается *Региональный совет по развитию*. Регион, будучи единицей уровня NUTS 2, состоит из трех медье. В 1996–1999 гг. Совет был добровольной организацией без полномочий и средств. После того как регион в качестве пилотного попал в программу PHARE, у Совета появились четкие обязанности и средства. Затем с 1999 г., когда советы по региональному развитию стали обязательными, Совет Южного Дунантуля получил полномочия и средства в соответствии с Законом. Его обязанностями стали разработка планов развития региона, инициирование и исполнение программ по развитию и распределение выделенных на развитие ресурсов. На основе этого списка полномочий можно утверждать, что Региональный совет по развитию стал главным действующим субъектом в политике развития региона. Ситуация коренным образом (и в негативную сторону) изменилась в 2004 г. со вступлением Венгрии в Европейский Союз. Совет, по сути, потерял все свои функции, поскольку теперь использование ресурсов стало привязано к распределению ресурсов ЕС в соответствии с принципом дополнительности. Кроме того, Совет не получил значимых полномочий в разработке планов, привязанных к планированию на уровне ЕС, поскольку Правительство приняло решение о создании специальных органов в каждом регионе по детализации на региональном уровне национального плана развития;
- Региональному совету по развитию помогает *Региональное агентство по развитию*, функционирующее как некоммерческая компания. Специалисты Агентства оказывают ключевое влияние на деятельность Совета. Они обрели профессиональный опыт и создали свои сети связей заранее, во время работы по пробному проекту программы PHARE. После вступления в ЕС роль Агентства постоянно возрастала, численность персонала увеличивалась, а финансовая зависимость от Совета снижалась. Агентства по региональному развитию действуют в числе так называемых посреднических органов, находящихся в распоряжении структурных фондов, поэтому велика и их неформальная роль.

Таблица 3.3. Перечень проинтервьюированных действующих субъектов региональной политики Южного Дунантуля

Территориальный уровень	Принадлежность	Организация
Национальный уровень (NUTS 1)	Государственные организации Частные организации Государственно-частное партнерство	Министерство сельского хозяйства и регионального развития (MARD), подразделения по региональному и сельскому развитию Руководство Специальной программой по оценке сельского хозяйства и сельского развития в рамках MARD Национальный центр по развитию в рамках MARD Секретариат Министерства по проектам PHARE Администрация премьер-министра, Государственный секретариат по региональной политике Венгерский институт города и Акционерная компания регионального планирования — территориальная информационная система Национальный совет по развитию
Региональный уровень (NUTS 2, 3) — регион (р), медье (м)	Государственные организации Частные организации Государственно-частное партнерство Неправительственные организации	Собрание медье Баранья (м) Собрание медье Шомодь (м) Региональный центр обучения рабочей силы и образования (р) Венгерский банк развития — региональное подразделение (р) Региональный совет по развитию Южного Дунантуля (р) Совет по развитию медье Баранья (м) Совет по развитию медье Шомодь (м) Совет по развитию медье Тольна (м) Южно-Дунантульский региональный комитет по туризму (р) Палата предпринимателей и промышленников медье Баранья (м) Палата предпринимателей и промышленников медье Шомодь (м) Палата предпринимателей и промышленников медье Тольна (м) Университет города Печ (р) Организация «Европейская информация и развитие» (м) Региональное агентство по развитию Южного Дунантуля (р)
Местный уровень (NUTS 4, 5)* — микрорегионы (мр), муниципалитеты (мц)	Государственные организации Частные организации Неправительственные организации	Самоуправление города Печ (мц) Самоуправление города Капошвар (мц) Самоуправление города Сексард (мц) Микрорегиональные ассоциации медье Баранья (мр) Микрорегиональные ассоциации медье Шомодь (мр) Микрорегиональные ассоциации медье Тольна (мр) Технопарк Печ (мц) Ресурсные фонды развития (мц)

* Ныне соответственно LAU 1 и LAU 2.

Однако в Венгрии региональная политика до сих пор находится на этапе выстраивания связей и зависит в первую очередь от законодательного регулирования и распределения ресурсов из центра. Существуют разные подходы к классификации связей и их сетей, но общепризнанным является то, что различия между сетями обусловлены не только степенью интегрированности в общую систему связей [Rhodes, 1997].

Разумеется, при рассмотрении региональной институциональной системы мы не можем обойти стороной оценку связей, т. е. то, как два органа способны объединять различные действующие субъекты. Эмпирическое исследование, проведенное в 2002–2004 гг., посвящено именно этим связям [Pálné, Horváth, Paraskevopoulos, 2004]. Кроме того, мы также попытались проанализировать природу и конфигурацию сетей внутри и за пределами региона.

Как видим, венгерские сети связей и институты регионального развития создаются сверху. Отправной точкой этого процесса явились, с одной стороны, Закон о региональном развитии, который с самого начала требовал создания определенных органов, а с другой — налаживание связей для получения средств по линии ЕС. Помимо сетей, созданных с расчетом на получение средств, формировались и сети для координации деятельности участников на различных уровнях, в первую очередь на уровне советов по развитию. Подобным образом с 1980-х годов шло образование сетей и в Западной Европе [Pierre, 1998].

Институциональная система региональной политики и децентрализация ресурсов, бесспорно, привели к укреплению напрямую связанных с этими процессами местных элит, а также к укреплению социальных связей. Участие в советах по развитию основано на принципе делегирования, что существенно увеличивает влияние лидеров отдельных организаций. Например, главы общих собраний медье являются главами советов по развитию сельских территорий (что требует законодательство), а также членами региональных советов по развитию. Одновременно они могут быть еще и членами Национального совета по развитию, а кроме того, участвовать в работе других организаций, например регионального комитета по туризму, трудового совета медье, регионального совета по общественным работам и организации по развитию общего образования в медье. Подобные «кумулятивные мандаты» создают в медье ключевые фигуры, влияние которых сильнее, чем влияние организации, дающей первый из серии мандатов. Негативным последствием этого является то, что делегирующие организации не могут контролировать действия индивидов на собраниях по принятию решений, если эти индивиды имеют множественное членство.

Наше исследование показало, что партнерские организации и выборные органы на уровне муниципалитетов играют наиболее значимую интегрирующую роль в региональной политике. В целом сети связей носят государственный характер, гражданские и экономические действующие субъекты находятся на их периферии. Важной чертой сетей является географическая обусловленность. Действующие субъекты внутри медье имеют между собой более тесные связи, чем с субъектами из других медье. Есть и другой конфликт между территориальными единицами — отсутствие согласия по вопросу о региональных центрах, так как Правительство Венгрии не регламентировало вопрос о том, где должны располагаться органы управления единиц уровня NUTS 2. Конкуренция между городами-кандидатами однозначно ослабляет внутреннюю связанность. Эти

факты приводят к выводу, что внутренняя связанность в регионах носит искусственный характер и слаба, а в медье и микрорегионах связи более естественны и плотны. Таким образом, регионы беднее этих единиц низшего уровня в плане институциональной базы и социального капитала.

Несмотря на отрицательные явления, регион показал возрастающую степень связанности благодаря децентрализованным институтам и ресурсам региональной политики. Это происходит за счет создания разнообразных сетей: временных и постоянных, неформальных и институционализированных. Ниже приводятся некоторые результаты проведенного анализа социальных сетей.

Новая пробная программа в Южном Дунаутуле. В 2005 г. Южный Дунаутуль — «колыбель регионализации» в Венгрии — стал базой *новой пробной региональной программы*. Ее осевой концепцией является создание муниципальной ассоциации между органами власти трех медье, которая решает, в каких случаях они должны передавать компетенции на уровень ассоциации. В бюджетном смысле логика этой модели ясна, поскольку финансовые ресурсы ассоциации образуются за счет взносов ее членов. Бесспорным положительным моментом новой модели является то, что она создается снизу, построена на сотрудничестве партнеров и, таким образом, вносит вклад в развитие культуры сотрудничества и региональной связанности. Отрицательной стороной следует считать то, что орган создан исключительно инициативой снизу, и его полномочия ограничиваются теми, которые он получил от членов. Поэтому пределом для данной модели является эффективная концентрация локальных ресурсов и ресурсов медье для сотрудничества на региональном уровне. Эта модель не подходит для тестирования ситуации, когда полномочия и ресурсы передаются сверху: от Правительства страны на региональный уровень. Таким образом, новый эксперимент не позволяет закрепить реальную децентрализацию, что предвещает ему провал. Партнеры, вероятно, не захотят делиться друг с другом значительной частью полномочий и ресурсов. По сути, у них отсутствуют факторы мотивации к этому, и ожидаемые результаты так и останутся ожидаемыми. Бедные медье при отсутствии полномочий не смогут создать богатый регион.

Перспективы регионализации

Пока второй этап регионализации не позволяет нам быть слишком оптимистичными. Намерения Правительства противоречивы, политическая элита раздроблена, стремление к сотрудничеству на местном уровне и сети связей слабы, а местные сообщества довольно безразличны к теме региональной децентрализации. Что в таком случае может быть стимулом к регионализации?

В Венгрии (и, вероятно, в остальных странах с переходной экономикой) децентрализация и региональное строительство могут продолжаться, только если инициатива будет исходить одновременно и сверху, и снизу. Надо отметить, что точно такие же выводы делали британские ученые, рассматривая проблему регионализации в Англии [Bond, McCrone, 2004].

На наш взгляд, успех региональных институтов, выстроенных сверху и по инициативе ЕС, продиктован исключительно желанием этих институтов получать средства при отсутствии их реальной интеграции в социально-экономическую среду. В то же время перспективы регионов, создаваемых по инициати-

ве снизу на основе кооперации и местных сетей, призрачны, поскольку в чрезмерно централизованной стране простая концентрация местной власти и средств не может привести к созданию сильных регионов.

Для выхода из тупика очень важно, какие импульсы получают страны в результате вступления в ЕС. Неслучайно, после 2007 г. специалисты по региональной политике Венгрии придают огромное значение модели управления структурными фондами.

К сожалению, есть свидетельства того, что и на новом этапе регионам не придется играть сколько-нибудь существенной роли в реализации региональных программ, что приведет к потере интереса с их стороны и выхолащиванию созданной институциональной системы. При отсутствии реальных функций и средств будет скорее всего невозможно убедить политиков регионального уровня в пользе регионального сотрудничества.

Исходя из всего изложенного, предсказать будущее регионализации в Венгрии трудно. Абсолютно точно, что региональная политика ЕС сама по себе не приведет к созданию выборного самоуправления в регионах Венгрии. Однозначно и то, что возможность регионализации определяется не размерами регионов, а реальной волей Правительства страны и потенциалом регионов.

Таким образом, регионализация в Венгрии была и остается скорее политическим девизом, чем целью. Регионализация стала инструментом централизации и кланового распределения ресурсов в обход выборных органов самоуправления и без общественной огласки. Средства Союза, выделяемые на региональные цели, являются главным стимулом к регионализации, но их можно освоить и не имея сильных регионов. Нужно признать, что регионализация сверху вниз и регионализация извне провалились. Естественная логика регионализации была нарушена; в рамках новых географических границ и организационных форм выжили старые централизационные, антидемократические политические настроения.

3.3. Переход к рынку и модернизация: принципы и институты регионального планирования*

Система регионального планирования является инструментом внедрения политики пространственного развития и влияния на процессы, происходящие на региональном уровне. Для того чтобы понять принципы существующей системы регионального планирования, необходимо иметь хорошее представление о предшествующих ей схемах. Региональное планирование всегда подвергалось сильному влиянию со стороны доминирующих политических условий, а также изменений, происходящих в обществе и в экономике.

* Разделы 3.3 и 3.4 посвящены одной и той же теме, однако авторы в своих оригинальных текстах используют разную терминологию. Поскольку в настоящее время и в России понятия «территориальное планирование» и «региональное планирование», а также комплекс связанных с ними вопросов и документов нельзя считать устоявшимися, при подготовке монографии на русском языке сохранена терминология автора каждого раздела. (Примеч. науч. ред.)