

ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ КАК ПРОБЛЕМА МНОГОУРОВНЕВОЙ ПОЛИТИКИ*

П.В. Панов, *Институт гуманитарных исследований УрО РАН*

Для цитирования:

Панов П.В. Формирование региональных органов власти как проблема многоуровневой политики // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. – 2025. – № 2. – С. 6–17. <https://doi.org/10.7242/2658-705X/2025.2.1>

Наряду с распределением полномочий и ресурсов, а также механизмов взаимодействия между органами государственной власти разного уровня, вопрос о формировании региональных органов власти является важной проблемой многоуровневой политики. С точки зрения политико-административной «вертикали», каждая из двух основных моделей – «назначение сверху» и «выборность снизу» – имеет свои достоинства и недостатки. Анализ, проведенный на основании имеющихся в распоряжении исследователей баз данных, приводит к выводу, что на протяжении последних 40 с лишним лет соотношение двух моделей меняется в пользу «выборности»: если в 1991 г. эту модель использовали 29% государств, то в 2023 г. уже 48%. Очевидно, это связано с «третьей волной демократизации», которая в значительной мере сопровождалась децентрализацией. После завершения «третьей волны» увеличение доли «выборности» прекратилось, и в последнее десятилетие соотношение двух моделей остается стабильным. При этом более трети государств мира стабильно на протяжении всего рассматриваемого периода практикуют модель «назначения» региональных властей. Анализ баз данных также позволил выявить их слабые стороны и ограничения, наметить основные направления по сбору систематизированной информации о способах формирования региональных органов власти.

Ключевые слова: *многоуровневая политика, региональные органы власти, назначение, выборность, базы данных.*

Современные государства за небольшими исключениями обладают настолько значительной территорией и населением, что возникает необходимость в организации государственной власти на более низком («субнациональном») уровне. Власти разных уровней активно взаимодейству-

ют между собой, что порождает феномен «многоуровневой политики». Он по-разному концептуализируется и осмысливается в литературе. Долгое время доминировала концепция IGR (Inter-Governmental Relations) [1], но в последние десятилетия на первый план вышла идея MLG (Multi-

* Исследование выполнено в рамках государственного задания (тема № 124021400020-6, «Многоуровневая политика в современном мире: институциональное и социокультурное измерения»).

Level Governance), в соответствии с которой многоуровневая политика отнюдь не сводится к взаимоотношениям между органами власти разных уровней, а включает в себя и негосударственных акторов [2]. В таком понимании определенно есть резон, что, однако, отнюдь не снимает вопрос о том, как выстраиваются IGR, тем более в любом случае именно государство (на всех уровнях) остается средоточием власти и ключевым игроком на поле современной политики.

Исследования IGR чаще всего фокусируются на распределении полномочий и ресурсов, а также механизмах взаимодействия между органами государственной власти разного уровня. Вопросы формирования и организации органов власти субнационального уровня изучены в меньшей степени, тогда как это представляется весьма важной проблемой многоуровневой политики. Несмотря на справедливый тезис сторонников MLG о том, что современные политико-управленческие процессы становятся более плюралистическими и дисперсными [3, 817], политическая иерархия во взаимодействиях между уровнями власти («властная вертикаль») сохраняется. Национальный уровень («центр») не может не быть заинтересован в том, чтобы субнациональные власти проводили в жизнь «его политику», а в условиях нарастания плюрализма акторов и дисперсности взаимодействий эта проблема становится еще более значимой. Иначе говоря, вполне естественно, что «центр» стремится к тому, чтобы «на местах» у власти были, как минимум, лояльные ему политические акторы. Самый простой вариант добиться этого – формировать субнациональные органы власти «сверху», путем назначения. Это, однако, снижает их подотчетность и легитимность в глазах населения. Противоположный вариант – формирование субнациональных органов

власти «снизу», через выборы – отнюдь не означает, что «центр» не вмешивается в этот процесс. Так, президент США публично поддерживает кандидатов в губернаторы штатов от своей партии, а правящая партия в Германии прилагает немало усилий к тому, чтобы победить на выборах в парламенты отдельных земель. Однако политические процессы на субнациональных уровнях не всегда соответствуют общенациональным тенденциям, зачастую имеют свою логику и, несмотря на усилия «центра», у власти «на местах» в случае выборов нередко оказываются иные политические силы.

Таким образом, простого и «эталонного» решения вопроса о формировании и организации власти на субнациональных уровнях нет. В данной статье этот вопрос рассматривается применительно к первому субнациональному уровню, который обычно обозначается как «региональный уровень власти». Задача состоит в том, чтобы, проанализировав имеющиеся базы данных, выявить их сильные стороны и ограничения. Далее, опираясь на эти материалы, определить, как распределены в современном мире разные модели формирования региональных органов власти, каковы тенденции в их соотношении за последние несколько десятилетий. Наконец, следует попытаться наметить основные направления для дальнейших исследований, которые позволят развернуть более полную таксономию способов формирования и организации власти на региональном уровне.

**Данные для сравнительного
исследования формирования
региональных органов власти в
современном мире**

Несмотря на то, что проблемам IGR посвящена обширная литература, целостной картины формирования региональных органов власти по всем странам

мира, то есть некой унифицированной базы данных, где была бы собрана и систематизирована вся необходимая информация, до сих пор не создано. Связано это, прежде всего, с дефицитом, разрозненностью, а порой и противоречивостью имеющейся информации. Если для отдельных стран (для национального уровня) самые разные данные, в том числе о формировании органов власти, регулярно собираются и обрабатываются различными международными организациями, исследовательскими и экспертными центрами, «спуститься» на субнациональный уровень весьма проблематично. Чтобы собрать воедино такую информацию, требуются большие ресурсы, тем более, если в мире в настоящее время около 200 государств, то регионов на порядок больше – примерно 3000, и это по самым грубым подсчетам, поскольку для некоторых стран не вполне ясно, что считать регионами, так как системы административно-территориального деления (АТД) сильно различаются.

Тем не менее, некоторые исследовательские проекты содержат важную информацию. Наиболее значимыми (хотя и небезупречными) представляются V-Dem (Varieties of Democracy) и RAI (Regional Authority Index). Первый, созданный на базе Гетеборгского университета (Швеция), представляет собой, пожалуй, наиболее масштабную в современной политической науке базу данных о политических режимах [4]. В полной версии V-Dem закодированы более 600 переменных, характеризующих различные политические, а также социально-экономические характеристики 202 стран за период с 1789 по 2023 гг. (несколько десятков из этих стран уже не существуют). Среди этих переменных есть несколько, имеющих отношение к региональной власти (хотя V-Dem и не фокусируется на этих вопросах), в том

числе наличие регионального уровня власти как такого и порядок формирования органов власти в регионах. Следует заметить, что примерно 20 ныне существующих государств в V-Dem отсутствуют, но это так называемые микрогосударства (microstates) с населением менее 500 тыс. чел., где, как правило, региональный уровень власти отсутствует. Таким образом, применительно к нашей теме можно считать, что V-Dem охватывает все страны мира, где есть региональный уровень политики.

Второй проект – RAI – развивается с середины 2000-х гг. группой исследователей под руководством Гэрри Маркса и Лисбет Хуг (Университет Северной Каролины в Чапел-Хилле, США) [5]. Основная его задача – измерить по различным основаниям степень автономии регионов (self-rule), а также их участия в принятии решений на национальном уровне (shared-rule) в разных странах мира. Каждая новая версия датасета расширяет перечень стран, и в настоящее время датасет включает 96 государств с 1950 по 2018 гг. Очевидно, в этом плане RAI проигрывает V-Dem, в нем отсутствуют не только микрогосударства, но и страны Африки, Ближнего Востока и многие другие, но преимущество RAI в том, что единицей наблюдения являются регионы, а не страны, что позволяет выявлять те случаи, когда формирование органов региональной власти различается в рамках одной страны.

Кроме того, кодировка способов формирования региональных органов власти (а это один из индикаторов self-rule) в RAI выглядит более предпочтительной, нежели в V-Dem. В V-Dem выделяются 5 вариантов, закодированных на порядковом уровне от «0» (органы власти в регионах назначаются «сверху») до «5» (формируются на основе выборов), а промежуточные значения фиксируют

лишь то, что один из региональных органов власти избирается, а другой нет. В RAI формирование представительного органа (ассамблеи) и правительства кодируются отдельно и более тщательно. Во-первых, выделяется как особый вариант наличие ассамблеи, формируемой «снизу», но не через прямые выборы, а состоящей из депутатов субрегиональных представительных органов, тогда как V-Dem интерпретирует это как «отсутствие выборных органов» («0»). Во-вторых, в отличие от V-Dem, RAI особо выделяет «дуалистическую модель» регионального правительства, когда оно формируется на основе выборов, но одновременно требует санкции «центра», либо «центр» назначает в регион своего представителя, который обладает значительными полномочиями и работает параллельно с региональным правительством.

Нельзя не отметить, однако, и некоторые ограничения, свойственные обоим проектам. Как и во всех датасетах подобного масштаба, в них обнаруживаются некоторые ошибки. Так, Папуа Новую Гвинею V-Dem кодирует как «5», однако, начиная с 1995 г., провинциальные ассамблеи здесь уже не выбираются напрямую, а состоят из членов местных советов и депутатов национального парламента, избранных в соответствующем регионе. Формирование региональных правительств в Мьянме кодируется в RAI как «2» (формируется по результатам парламентских выборов), однако в действительности кандидатуру главного министра региона предлагает президент страны, и, хотя главный министр должен быть депутатом регионального парламента, это совсем не обязательно лидер победившей партии.

Имеют место и некоторые противоречия между V-Dem и RAI. В основном они связаны с неоднозначным пониманием того,

что считать «регионом». Как справедливо отмечает Р. Туровский, «регион – это “безразмерное” понятие. Оно может использоваться для обозначения любого участка земной поверхности, обладающего набором специфических свойств» [6, 38]. Поскольку эти свойства могут быть самыми разными, регионы могут быть географическими, социокультурными, экономическими и т.д. Нас, однако, интересует такое общее для «участка земной поверхности» свойство, как наличие «своих» органов власти, то есть политико-административные регионы, и их выделение вытекает из официального АТД страны. Достаточно конвенционально под регионами понимаются те административно-территориальные единицы (АТЕ), которые, во-первых, находятся между центром и локальным уровнем, и, во-вторых, имеют свои органы власти. Если, например, в стране только один субнациональный уровень (локальный), что и характерно для большинства микрогосударств, это означает, что регионы отсутствуют. Или если страна разделена на несколько частей в сугубо статистических целях без создания органов власти, такие «статистические регионы» не считаются политико-административными.

Тем не менее, в ряде случаев не все однозначно. Считать ли регионами, например, федеральные округа в Российской Федерации? Практика создания «центром» подобных территориальных единиц распространена достаточно широко, однако, как представляется, следует отличать территориальные подразделения центральных органов власти со специальной компетенцией (а федеральные округа в РФ имеют специальную компетенцию) от органов власти общей компетенции. Губернаторы провинций, например, относятся к последней категории, даже если они назначаются центром. Таким образом, признак региона – нали-

чие в АТЕ органов власти общей компетенции, а не любых органов власти. В рамках этой логики представляется не вполне адекватной кодировка в V-Dem нескольких стран как «0» по параметру «наличие регионального уровня власти». В Бангладеш, например, функционируют 8 дивизионов по главе с назначаемыми сверху «комиссарами» (divisional commissioners), в Никарагуа – 15 департаментов, возглавляемых назначенными президентом республики «политическими лидерами» (jefe político) и т.д.

Этот же подход можно применить и к другой неоднозначной ситуации. В некоторых странах Европейского союза с целью реализации проектов ЕС в сфере планирования, ресурсного обеспечения и т.д. созданы территориальные единицы («planning regions», «cohesion regions» и т.п.). Для эффективного решения соответствующих задач в ряде случаев в этих «регионах» создаются советы из представителей органов власти, бизнеса, НКО и т.д. Однако, поскольку такие советы не являются органами общей компетенции, такого рода «регионы» не следует рассматривать как политико-административные. Примечательным примером в данном случае является Литва, где в 1995 г. вместо оставшегося от СССР АТД были созданы 10 округов (apskritis), во главе каждого из которых стоял назначаемый центром губернатор, так что есть все основания идентифицировать эти округа как регионы. В 2010 г. округа были ликвидированы, и в этих же границах возникли «советы регионального развития». В отличие от V-Dem, RAI рассматривает их как АТЕ регионального уровня. Однако, поскольку они не являются органами общей компетенции, более адекватной представляется позиция V-Dem.

При идентификации регионального уровня власти возникают и другие проблемы. Если, например, в стране не три,

а больше уровней власти, не всегда очевидно, какой из них относить к региональному. В ряде случаев противоречия возникают вследствие рассогласованности в юридической терминологии, когда, к примеру, явно региональный уровень власти именуется в национальном законодательстве как «локальный» или наоборот.

«Выборность versus назначение»: соотношение и тенденции в моделях формирования региональных органов власти

Несмотря на ошибки, противоречия и ограничения, V-Dem и RAI представляют собой полезные ресурсы для выявления распределения разных моделей формирования региональных органов власти в современном мире, а также тенденций в их соотношении за последние несколько десятилетий. За основу была взята информация из датасета V-Dem как более полного по охвату стран. На рис. 1 представлено частотное распределение моделей в динамике с 1991 по 2023 гг. с промежуточными отсечками за 2001 и 2011 гг.

Общее количество государств, которые интерпретируются в V-Dem как имеющие региональный уровень власти на 2023 год, – 136, но в разные годы наблюдений оно несколько меняется. 5-балльная шкала V-Dem по параметру «формирование региональных органов власти» была трансформирована в 3-балльную, где «0» – модель, в которой нет выборных органов власти, обозначим ее для краткости как «назначение», «2» – модель, где есть избираемая ассамблея, и правительство региона формируется на основе выборов – «выборность», «1» – промежуточные варианты (один из органов власти формируется путем выборов).

Столбчатая диаграмма хорошо иллюстрирует, что на протяжении последних

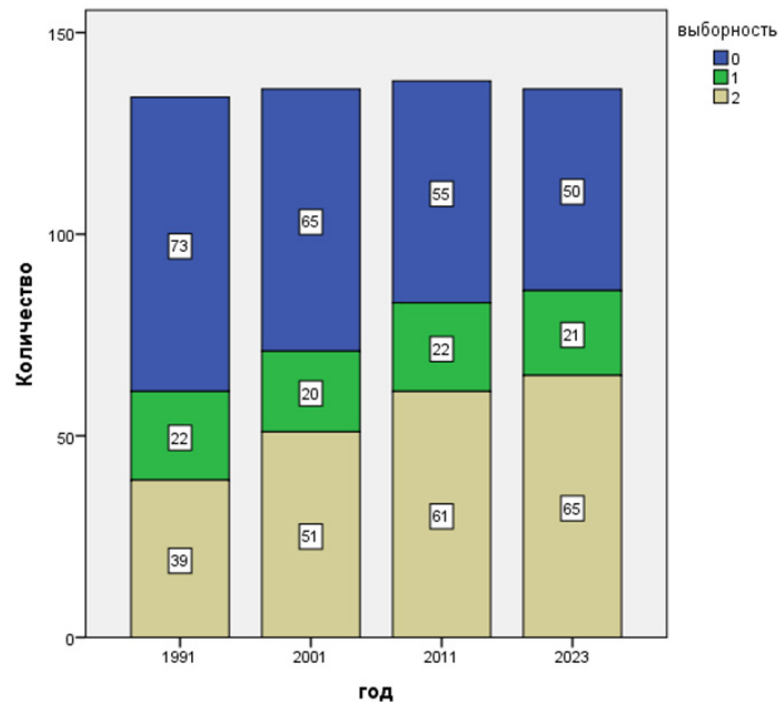


Рис. 1. Распределение моделей формирования региональных органов власти

40 с лишним лет соотношение двух моделей меняется в пользу «выборности»: если в 1991 г. эту модель использовали 29% государств, то в 2023 г. – уже 48%. Очевидно, это связано с так называемой «третьей волной демократизации», которая в значительной мере сопровождалась децентрализацией [7]. Неудивительно, что по завершении «третьей волны» (в начале 2000-х гг.) увеличение доли «выборности» властей фактически прекратилось, и в последнее десятилетие соотношение двух моделей остается стабильным. Впрочем, как мы увидим ниже, это не мешает вводить «выборность» региональных властей в отдельных странах.

Анализ информации в V-Dem позволяет сделать вывод, что в период с 1991 г. в 63 из 136 государств, то есть почти в половине, проводились реформы способа формирования органов региональной власти, и за небольшими исключениями они были направлены в сторону введения модели «выборности». Тенденция к децентрализации охватывала все континенты. Пожалуй, наиболее активно она проя-

вилась в странах Южной Америки [8]), где, за исключением федеративных Бразилии и Аргентины, исторически в государственном строительстве преобладала унитаристская традиция, и губернаторы регионов назначались. В течение 1980-х – 2000-х гг., однако, выборность региональных органов власти постепенно была введена почти везде: Уругвай (1985), Венесуэла (1989), Колумбия (1991), Парагвай (1992), Перу (2002), Боливия (2005), Эквадор (2006), Чили (2021).

В меньшей мере эта тенденция затронула страны Африки, где после получения независимости в 1960-е гг. в большинстве своем утвердилась модель «назначений», но и на этом континенте в некоторых странах перешли к выборности региональных органов власти: Габон (1997), Конго-ДРК (2002), Джибути (2006), Кения (2010), Нигер (2015), Кот д'Ивуар (2018), Мозамбик (2020). В нескольких случаях изменение модели формирования региональных органов власти здесь было связано со сменой политического строя. В ЮАР в 1994 г. прои-

зошло падение апартеида, что сопровождалось демократизацией и децентрализацией, результатом чего стало создание 9 провинций с выборными органами власти [9]. В Эфиопии в 1991 г. был свергнут режим Дерг, и была создана этническая федерация, по определению предполагавшая выборность региональных органов власти [10].

Не обошла стороной тенденция к децентрализации и некоторые страны Азии. Особенно значимые реформы были проведены в условиях демократизации начала 1990-х гг. в Южной Корее, в конце 1990-х – начале 2000-х гг. в Индонезии, а также в Непале, где после длительной гражданской войны, свержения монархии и долгих дискуссий в 2015 г. была принята, наконец, Конституция, установившая федеративную форму правления, и введено новое АД из 7 провинций с выборными органами власти [11].

Наконец, нельзя не отметить страны Западной Европы, где, несмотря на демократические режимы, некоторые государства долгое время придерживались унитаристской традиции в сфере государственного устройства. Начиная с 1980-х гг., возобладала противоположная тенденция. Наиболее известный случай – деволюция в Великобритании, в результате которой были созданы выборные органы власти в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии [12]. Другой яркий пример – серия государственных реформ в Бельгии, в том числе создание в 1980 г. регионов (Фландрии и Валлонии, а затем и Брюсселя) с широкой компетенцией и выборными органами власти [13]. В этом же ряду – децентрализация (создание автономных сообществ и введение региональных выборов) в Испании в конце 1970-х гг. после краха франкистского режима и регионализация во Франции (первые выборы в регионах в 1986 г.). В настоящее время во всех западно-

европейских странах, где есть региональный уровень власти, практикуется модель «выборности». Позднее других ввели ее Греция (1994) и Финляндия (2022), но в отношении последней возникают проблемы с идентификацией региона. Как правило, региональным уровнем в стране считались созданные еще в 1997 г. 19 уездов (*maakunta*), где нет избираемых органов власти (советы состоят из представителей муниципалитетов). Однако в 2022 г. были учреждены «округа по предоставлению услуг» (21 округ), границы которых почти везде совпадают с границами уездов, и в них проводятся выборы окружных советов. V-Dem именно их интерпретирует как региональный уровень власти.

«Обратные» реформы (от выборности к назначению) – редкий случай, как правило, это бывает лишь при смене политического строя. Талибы в Афганистане, например, придя к власти в 2021 г., отменили региональные выборы. Отдельно следует сказать о постсоциалистических странах и государствах постсоветского пространства, в которых в начале 1990-х гг. произошла смена политического строя. Большинство из стран Центральной и Восточной Европы, отменяя советскую систему, в которой все-таки были выборные представительные органы на всех уровнях власти, установили модель «выборности» на региональном уровне (Хорватия, Чехия, Венгрия, Словакия, Польша, Румыния). Однако Албания и Болгария сделали выбор в пользу модели «назначения»: губернаторы областей назначаются центром, а региональные ассамблеи формируются из представителей муниципалитетов. Государства постсоветского пространства пошли разными путями: 1) большинство стран Центральной Азии (Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан, Казахстан), а также Беларусь и Украина, сохранив в основе советское АД, сохранили

и областные / районные советы как представительные органы власти в регионах, но главы регионов назначаются сверху; 2) страны Закавказья (Азербайджан, Грузия и, за исключением короткого периода начала 1990-х гг., Армения), а также Кыргызстан установили модель «назначений». Этим же путем пошли страны Прибалтики – Литва и Эстония до того, как соответственно в 2008 и 2018 гг. региональный уровень власти был упразднен (в Латвии его не было изначально); 3) лишь две страны – Россия (с перерывом в 2005 – 2012 гг.) и Молдова, которая сомнительно кодируется в V-Dem как не имеющая регионального уровня власти, ввели модель «выборности».

Вместе с тем, как показывает диаграмма на рис. 1, даже несмотря на демократизацию / децентрализацию 1990-х гг., более трети государств мира по-прежнему практикуют модель «назначения» региональных властей. В большинстве стран, использующих эту модель, она оставалась стабильной на протяжении всего рассматриваемого периода. Среди них группа африканских стран, которые не затронула или слабо затронула волна демократизации: Ангола, Бурунди, Камерун, ЦАР, Экваториальная Гвинея, Гамбия, Гвинея, Чад, Мали, Руанда, Танзания, Зимбабве, Замбия и др. Другая группа – некоторые страны Северной Африки и Ближнего Востока: Египет, Ливан, Иран, Саудовская Аравия, Тунис. Третья группа стран – государства Центральной Америки, которые, в отличие от стран Южной Америки, проводили децентрализацию применительно к локальному уровню, сохраняя модель «назначений» на региональном: Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Панама, а в Коста-Рике в 1995 г. региональный уровень власти (провинции с назначаемыми губернаторами) был вообще ликвидирован.

Направления для дальнейших исследований

V-Dem и RAI, конечно, позволяют выявлять общие тенденции в способах формирования региональных органов власти. Однако для более глубоких исследований данного предмета требуется не только исправить в этих базах данных некоторые неточности и противоречия, но и провести большую работу по сбору дополнительной информации. Как представляется, в этом плане можно выделить, как минимум, три направления.

Институциональная организация региональной власти. Речь идет о хорошо известной дихотомии «президентские versus парламентские системы правления» [14], которая вполне применима к региональному уровню власти. Как показывает анализ созданной в результате одного из исследовательских проектов ПФИЦ УрО РАН базы данных REG-MLG [16], в которой закодирована институциональная организация региональной власти в Европе, в большинстве стран практикуется парламентская система, когда правительство формируется партией или партиями, получившими большинство мест на выборах в региональный парламент (Австрия, Бельгия, Чехия, Германия, Венгрия и т.д.). Президентская система, когда правительство формирует глава региона, избранный на прямых выборах, введена с конца 1990-х гг. в Италии (за исключением двух регионов) и не в «чистом виде», а с некоторыми особенностями. Жители регионов одновременно избирают и президента как главу регионального правительства, и членов регионального парламента. При этом каждый кандидат в президенты должен быть связан с партийным списком, который участвует в парламентских выборах, и при определении результатов выборов действует «majority prize» для тех списков, с которыми аффилирован

избранный президент. В результате, как правило, «президентская партия» получает абсолютное большинство в парламенте. Кроме президентской и парламентской, используется и так называемая «полупрезидентская система» (Словакия, Хорватия), когда на прямых выборах избираются и глава региона, и парламент, и глава имеет достаточно широкие полномочия, но региональное правительство ответственно перед парламентом.

За пределами Европы, разумеется, также встречаются все варианты. В штатах США, к примеру – президентская модель, в провинциях Канады – парламентская. Однако полной картины по всем странам мира к настоящему времени нет.

Кроме того, в отличие от национального уровня, на региональном возможна «дуальная система», когда правительства, сформированные по итогам выборов, сосуществуют с представителями центральной власти. В Европе, к примеру, такая модель встречается довольно часто (Нидерланды, Польша, Румыния и т.д.). Как уже отмечалось, данный параметр закодирован в RAI, но эта база охватывает только часть государств.

Конгруэнтность. Достаточно важным представляется такой сюжет, как соотношение моделей формирования и институциональной организации власти на национальном и региональном уровнях. Многие страны копируют на региональном уровне институциональную модель организации власти национального уровня. Так, в Германии и Австрии региональные правительства земель формируются по той же парламентской системе, что и национальные. Аналогичная ситуация в штатах Индии и Австралии, в провинциях Канады, ЮАР и т.д. Точно так же может копироваться на уровне регионов и президентская модель: штаты Нигерии, Мексики и Бразилии, провинции Аргентины и т.д. Между тем, во многих странах

обнаруживается неконгруэнтность, то есть модели формирования и институциональной организации власти на национальном и региональном уровнях различаются. Во Франции, где на национальном уровне действует полупрезидентская (премьерско-президентская) система правления, в регионах сложилась парламентская модель: избранный региональный парламент абсолютным большинством голосов выбирает президента, который становится главой регионального правительства. В Италии неконгруэнтность в том, что на национальном уровне парламентская модель, а в регионах с конца 1990-х гг., как уже сказано выше, система организации власти близка к президентской; в Словакии на национальном уровне – парламентская система, а на региональном – полупрезидентская.

Симметричность. Еще один важный аспект – степень сходства в формировании и организации власти между регионами одной страны. Разумеется, некоторые различия есть всегда (хотя бы по количеству мест в парламенте, что отражает разницу в размере населения регионов), но если в одних странах в целом можно говорить о симметричности (те же земли в Германии, штаты в Нигерии и т.д.), то в других есть существенные, а порой принципиальные различия. В Финляндии, например, до недавнего времени не было прямых выборов в региональные ассамблеи, но всегда было исключение – Аланды, где парламент избирается с 1920-х гг. Во Франции особый порядок формирования органов региональной власти установлен в Новой Каледонии. После острого конфликта между сторонниками и противниками независимости острова в 1998 г. было заключено Нумейское соглашение, по которому, как и в других регионах, установлена парламентская система организации власти, но выборы проводятся по совершенно иным правилам, а пра-

вительство формируется по принципу power-sharing: все партии, получившие не менее 6 мандатов, имеют право на представительство в правительстве (а более мелкие партии могут объединиться с другими для получения портфелей) [17].

Асимметричность, как правило, является следствием наличия у региона особого статуса, хотя сам по себе особый статус не обязательно предполагает асимметричность в формировании органов власти. Особый статус имеют и Аланды, и Новая Каледония. Довольно часто особый статус имеют столичные города (если они являются регионами с точки зрения АТД страны). Но даже если не принимать их в расчет, в той или иной степени и в той или иной форме регионы с особым статусом обнаруживаются примерно в 50 странах мира.

Отдельная категория регионов с особым статусом – случаи, когда они находятся между национальным и региональным уровнями, то есть будучи регионами, включают в себя несколько «обычных» регионов. Так, из 25 (включая Белград) округов Сербии 7 расположены в Воеводине, которая, в отличие от остальной части страны, имеет избираемые органы власти (парламент, а на основе парламентских выборов формируется правительство). Аналогичная ситуация в Танзании: 5 из 31 округа – на Занзибаре, отличие лишь в том, что там действует президентская система.

Наконец, нельзя не отметить асимметричность, вызванную тем, что регион(ы) существуют только на части территории страны. Классический пример – Великобритания, где есть три региона (Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия), а остальная часть страны – Англия – не является регионом в политико-административном смысле, поскольку «своих»

органов власти не имеет. Примечательно, что такого рода случаи обнаруживаются даже в микросоударствах. На Сент-Китс и Невисе, микросоударстве из 2 островов, АТД сводится к локальному уровню – 14 приходов, однако Невис, на котором расположены 5 из 14 приходов, обладает автономией и (в отличие от Сент-Китса) имеет свои органы власти. Подобная ситуация и на Тринидаде и Тобаго. В 1980 г. Тобаго получил автономный статус, и «поверх» сохранившихся муниципалитетов на острове был создан свой парламент, на основе выборов в который формируется правительство. Строго говоря, есть все основания считать и Невис, и Тобаго регионами.

* * *

Способ формирования региональных органов власти (назначение сверху или выборность снизу) остается одной из ключевых проблем многоуровневой политики. Несмотря на то, что в контексте тенденций к демократизации и децентрализации 1991 – 2010 гг. соотношение изменялось в пользу выборности, в последнее десятилетие оно стабилизировалось, и более трети государств мира практикуют модель назначений. Для более глубокого сравнительного исследования способов формирования и организации региональных органов власти необходимо уточнение самого понятия «региональный уровень власти», а также совершенствование имеющихся баз данных, поиск и систематизация дополнительной информации, прежде всего по таким параметрам, как институциональная структура региональных органов власти, степень конгруэнтности региональных и национальных органов власти и степень симметричности в формировании и организации власти в регионах одной страны.

Библиографический список

1. Kössler K., Palermo F., Fessha T. (eds.) *Intergovernmental Relations in Divided Societies*. – Springer Nature, 2022. – 237 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-88785-8>
2. Hooghe L., Marks G. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield. – 256 p.
3. Stephenson P. Twenty Years of Multi-Level Governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going? // *Journal of European Public Policy*. – 2013. – Vol. 20. – № 6. – P. 817-837. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>
4. Varieties of Democracy (V-Dem) [Электронный ресурс] – URL: <https://www.v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/> (дата обращения: 25.03.2025).
5. Regional Authority [Электронный ресурс] – URL: <https://garymarks.web.unc.edu/regional-authority/> (дата обращения: 25.03.2025).
6. Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. – Москва: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. – 784 с.
7. Carothers T. The end of the transition paradigm // *Journal of democracy*. – 2002. – Vol. 13 – № 1. – P. 5-21.
8. Montero A., Samuels D. (eds.) *Decentralization and democracy in Latin America*. – Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004. – 309 p.
9. Klug H. How the Centre Holds: Managing Claims for Regional and Ethnic Autonomy in a Democratic South Africa // Yash Ghai (ed.) *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*. – Cambridge: Cambridge University Press, 2000. – P. 99-121.
10. Ayele Z., Fuller B., Raleigh, C. Ethno-Federalism and Subnational Conflicts in Ethiopia // *Civil Wars*. – 2023. – P. 1-28. <https://doi.org/10.1080/13698249.2023.2214500>
11. Breen M. Nepal, federalism and participatory constitutionmaking: deliberative democracy and divided societies // *Asian Journal of Political Science*. – 2018. – Vol. 26. – № 3. – P. 410-430. <https://doi.org/10.1080/02185377.2018.1515639>
12. Грабевник М. В. Политико-территориальная целостность соединенного королевства: институциональные новации и подражательный изоморфизм // *Вестник Пермского университета. Политология*. – 2024. – Т. 18. – № 1. – С. 29-40. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2024-1-29-40>
13. van Haute E., Deschouwer K. Federal reform and the quality of representation in Belgium // *West European Politics*. – 2018. – Vol. 41. – № 3. – P. 683-702. <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1399320>
14. Зазнаев О.И. Типология форм правления: работа над ошибками // *Полис. Политические исследования*. – 2006. – № 1. – С. 92–103. <https://doi.org/10.17976/jpps/2006.01.07>
15. Панов П.В. База данных «Субнациональный регионализм и многоуровневая политика (REG-MLG)» // *Вестник Пермского университета. Политология*. – 2021. – Т. 15. – № 4. – С. 111-120. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2021-4-111-120>
16. Fraenkel J. The Pacific Islands: The Centrality of Context for Power-Sharing in the Global South // Aboultaif E., Keil S., McCulloch A. (eds.) *Power-Sharing in the Global South: Patterns, Practices and Potentials*. – Springer Nature, 2024. – P. 327-352.

**FORMATION OF REGIONAL GOVERNMENTS
AS A PROBLEM OF MULTILEVEL POLITICS**

Panov P.V.

Institute of Humanitarian Studies UB RAS

For citation:

Panov P.V. Formation of regional governments as a problem of multilevel politics // *Perm Federal Research Center Journal*. – 2025. – №2. – P. 6–17. <https://doi.org/10.7242/2658-705X/2025.2.1>

Along with the distribution of powers and resources, as well as mechanisms of interaction between authorities of different levels, the issue of formation of regional governments is an important problem of multilevel policy. From the point of view of the political and administrative “vertical”, each of the two main models – “appointment from above” and “elections from below” – has its advantages and disadvantages. The analysis, based on the databases available to researchers, concludes that over the past 40 years, the ratio of the two models has been shifting in favor of “electability”: while 29% of states used this model in 1991, in 2023 it is already 48%. Obviously, this is due to the “third wave of democratization”, which was largely accompanied by decentralization. After the end of the “third wave”, the increase in the share of “electability” stopped, and in the last decade, the ratio of the two models remained stable. At the same time, more than a third of the world’s states have been practising the model of “appointment” of regional authorities throughout the period under review. The analysis of databases also made it possible to identify their weaknesses and limitations, to outline the main directions for collecting additional systematized information on the ways of formation of regional authorities.

Keywords: multilevel politics, regional governments, appointment, elections, datasets.

Сведения об авторе

Панов Петр Вячеславович, доктор политических наук, доцент, главный научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов, Институт гуманитарных исследований УрО РАН – филиал Пермского федерального исследовательского центра УрО РАН («ИГИ УрО-РАН»), 614900, г. Пермь, ул. Генкеля, д. 4; e-mail: panov.petr@gmail.com

Материал поступил в редакцию 01.04.2025