

РЕГИОНАЛИЗМ И МНОГОУРОВНЕВАЯ ПОЛИТИКА: УЧАСТИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ АКТОРОВ В ЕВРОПЕЙСКИХ ПРОЕКТАХ *

П.В. Панов, *Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН*

Для цитирования:

Панов П.В. Регионализм и многоуровневая политика: участие региональных акторов в европейских проектах // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. – 2021. – № 2. – С. 72–82. <https://doi.org/10.7242/2658-705X/2021.2.7>

В результате углубления европейской интеграции, усиления децентрализации в странах-членах ЕС, вовлечения регионов в принятие решений на уровне Евросоюза политико-управленческие процессы в Европе кардинально изменились. Как подчеркивают сторонники концепции multi-level governance (MLG), многоуровневость управления, прежде имевшая преимущественно иерархическую административную логику, приобретает политическое измерение и трансформируется в многоуровневую политику, а в процесс разработки и принятия политических решений все более активно включаются негосударственные акторы. Вместе с тем, регионы стран-членов ЕС демонстрируют весьма высокую вариативность с точки зрения интенсивности вовлечения в многоуровневые взаимодействия, и наряду с другими факторами на это влияет сила регионалистских партий. Данная гипотеза нашла подтверждение в результате анализа, проведенного методом множественной линейной регрессии на эмпирическом материале участия региональных акторов в реализации проектов INTERREG («Европейская территориальная кооперация»). Наиболее явно эта взаимосвязь прослеживается в странах «старой» Европы, где сила регионалистских партий воздействует на интенсивность участия региональных акторов в INTERREG примерно в той же степени, как «ресурсность» регионов и их пограничное положение. В регионах «новой» Европы сила регионалистских партий не является статистически значимым фактором, и на первый план наряду с «ресурсностью» и пограничным положением регионов выходят их лоббистские возможности в органах Европейского союза.

Ключевые слова: *регионы, многоуровневая политика, регионализм, Европейский союз, региональная политика.*

Сложившаяся в эпоху Современности по-прежнему остается стержнем политической система национальных государств как территориально организованных политий ского порядка, однако их конфигурация становится более комплексной, меняются

* Исследование выполнено при финансовой поддержке гранта Российского научного фонда (проект №19-18-00053 «Субнациональный регионализм и динамика многоуровневой политики (российские и европейские практики)») в Пермском федеральном исследовательском центре УрО РАН.

формы и механизмы взаимодействия между территориальными политическими единицами разного уровня. Многоуровневость управления, прежде имевшая преимущественно иерархическую административную логику, приобретает политическое измерение и трансформируется в многоуровневую политику. В процесс разработки и принятия политических решений на взаимосвязанных аренах и уровнях власти все более активно включаются негосударственные акторы. Для описания и осмысления этих процессов активно используется концепция *multi-level governance* (MLG). Первоначально она имела целью ухватить специфику политико-управленческих процессов в Европе, где они кардинально трансформировались в результате углубления европейской интеграции, особенно после подписания Маастрихтского договора и создания Европейского союза [11]. И хотя за последние десятилетия под углом зрения MLG многоуровневая политика исследуется и в других странах [10], европейский эмпирический материал попрежнему наиболее полно соответствует ключевым идеям MLG.

Специфика европейских стран-членов ЕС не только в наличии надгосударственного политического образования, но и в усилении субнационального уровня власти в этих странах в результате политико-административной децентрализации. Наряду с тем, что Европейский союз активно поддерживает децентрализацию, он еще и стремится вовлекать субнациональных акторов в разработку и принятие решений на европейском уровне. Регионы могут напрямую контактировать с органами ЕС, они имеют возможность участвовать в работе Совета министров ЕС, открывают свои представительства (офисы) в Брюсселе, в качестве совещательного органа работает Комитет регионов и т.д. [12; 17; 18; 19].

Кроме того, регионы стран ЕС участвуют в реализации региональной политики Евросоюза, направленной на выравнивание социально-экономического положения и развитие субнациональных адми-

нистративно-территориальных единиц (АТЕ) стран ЕС [3, с. 66–71]. Это направление представляет особый интерес, поскольку здесь речь идет не только о влиянии на принятие решений, но и о реальном вовлечении регионов в их реализацию, в частности, через участие в проектах, финансируемых Европейским союзом в рамках региональной политики. Кроме того, в такого рода проектах участвуют разнообразные негосударственные акторы (бизнес, НКО и т.д.), и это представляется принципиально важным с точки зрения MLG. Именно поэтому данное исследование фокусируется на активности регионов (в первую очередь, в разрезе акторов – государственных и негосударственных) в реализации региональной политики Евросоюза.

Вместе с тем, с точки зрения степени вовлеченности в MLG, регионы стран – членов ЕС демонстрируют весьма высокую вариативность. Как представляется, одним из факторов, которые необходимо учитывать при объяснении этой вариативности, является регионализм как движение, которое стремится к политическому конституированию региона, обретению им политической субъектности и включению его в политический процесс. В данной работе представлены результаты исследования, нацеленного на проверку этого тезиса.

Теоретическая рамка исследования

Европейский союз заметно активизировал региональную политику в конце XX в., основным инструментом ее реализации стали так называемые структурные фонды: Фонд сплочения (*Cohesion Fund*), Европейский фонд регионального развития (ЕФРР) и Европейский социальный фонд (ЕСФ) [2]. С 1989 г. реализовано уже пять целевых многолетних программ: 1989–1993, 1994–1999, 2000–2006, 2007–2013, 2014–2020 гг. В последний период (2014–2020 гг.) из структурных фондов финансировались две основные цели региональной политики. В рамках первой цели «Инвестиции в рост и рабочие места» финансирование (из разных фондов)

могут получать все регионы, но они разбиты на категории в зависимости от ВРП на душу населения¹. Вторая цель – «Европейская территориальная кооперация» (INTERREG) финансируется только из ЕФРР [9]. Ее корни уходят еще в 1990-е гг., когда в ЕС действовали программы INTERREG I и INTERREG II. С 2000 г. территориальная кооперация была определена как одна из «инициатив ЕС», а с 2006 г. является одной из основных целей региональной политики [3, с. 81–82]. Поскольку размеры средств, которые регионы получают в рамках первой цели «Инвестиции в рост и рабочие места», в значительной мере обусловлены уровнем их социально-экономического развития, именно вторая цель – «территориальная кооперация» – представляется более показательной с точки зрения анализа факторов, влияющих на активность регионов.

Изучая вопрос, почему одни регионы получают из структурных фондов ЕС больше средств, чем другие, исследователи выделяют две группы факторов [4–6; 8; 13; 16]. Первая связана с политическими мотивациями акторов, принимающих решения о финансировании. Предполагается, что органы ЕС и национальные правительства больше склонны поддерживать те регионы, где у власти находятся близкие к ним политические силы. Следовательно, на распределение средств из структурных фондов оказывает влияние композиция правительств на разных уровнях, то есть конгруэнтность их состава.

Вторая группа факторов фокусируется на активности самих регионов. Поскольку региональная политика ЕС основывается на переговорных взаимодействиях между регионами, национальными правительствами и Европейской комиссией, на получение средств могут оказывать влияние институциональные возможности

участия регионов в принятии решений на более высоком уровне (power-sharing), а также их лоббистские усилия, которые реализуются, в частности, через региональные офисы в Брюсселе. Кроме того, исследователи полагают, что необходимо учитывать «ресурсность региона», так как многие европейские программы предполагают «софинансирование».

Следует заметить, что акцент в литературе обычно делается именно на размеры финансирования, которое получают регионы в рамках региональной политики ЕС. Однако для анализа многоуровневых взаимодействий под углом зрения MLG не менее важным представляется и другая, «нефинансовая» сторона вопроса, а именно вовлеченность региональных акторов, в том числе негосударственных, в реализацию соответствующих проектов. Таким образом, специфика данного исследования заключается в том, что в качестве зависимой переменной выступает не объем финансирования, которое получает регион, а интенсивность участия региональных акторов в реализации проектов.

Источником информации по этому поводу стал сервис «Кеер.eu»², предназначенный для актуальных и потенциальных участников европейской территориальной кооперации. Он содержит агрегированные данные о всех проектах и бенефициарах программ INTERREG за периоды 2000–2006, 2007–2013 и 2014–2020 гг. В рамках INTERREG реализуются несколько видов программ, среди основных – транснациональная кооперация, межрегиональная кооперация, трансграничная кооперация (финансирование получают те регионы, которые расположены не далее чем в 150 км от границы). Всего, по данным Кеер.eu, в течение 2000–2020 гг. действовало 269 программ, в рамках которых было

¹ До 2013 г. на основании такой разбивки в региональной политике ЕС были две отдельные цели: 1) «Конвергенция: поддержка роста и создание новых рабочих мест в наименее развитых странах и регионах» (для регионов, чей ВРП менее 75% от среднего в ЕС); 2) «Региональная конкурентоспособность и занятость» - для остальных регионов.

² Кеер.eu [Электронный ресурс] – URL: <https://keep.eu/about-keep-eu/> (дата обращения: 06.04.2021).

создано 112 651 партнерство и реализовано 24 655 проектов. Только за последний период финансирование этих проектов составило около 10,5 млрд евро³.

В качестве индикаторов интенсивности участия региональных акторов в реализации проектов определены три показателя: 1) количество проектов («*Проекты*»), в которые вовлечены организации региона, с 2000 по 2020 г.; 2) количество партнеров («*Партнеры*»), то есть организаций – «резидентов» данного региона, которые в этот период были партнерами (участниками) проектов; 3) количество партнерств («*Партнерства*»): отличие этого показателя от предыдущего в том, что одна и та же организация может участвовать в нескольких проектах. Поэтому количество партнерств – количество случаев, когда организации от данного региона в рассматриваемый период были участниками проектов; соответственно партнерств по количеству больше, чем партнеров. В совокупности эти три показателя достаточно полно говорят не только об интенсивности участия в проектах региона в целом, но и об интенсивности вовлечения негосударственных акторов – «резидентов региона» в реализацию проектов.

Поскольку в «готовом виде» эти индикаторы на сервисе «*Кеер.eu*» не представлены, все проекты и участники были привязаны к региону, а затем для каждого региона подсчитано общее количество⁴. Далее абсолютные значения по всем трем индикаторам были взвешены размерами населения региона так, чтобы итоговые значения представляли собой количество проектов / партнеров / партнерств на 1 млн чел.⁵

Гипотезы и независимые переменные.

Ключевая гипотеза данного исследования состоит в том, что на интенсивность участия региональных акторов в реализации

проектов INTERREG позитивное влияние оказывает сила регионализма. Регионализм представляет собой комплексное явление, соответственно, можно выделить несколько коннотаций, которые связаны между собой, но фиксируют разные грани этого феномена: 1) регионализм как интенсивная региональная идентичность; 2) регионализм как движение, которое стремится к обретению регионом политической субъектности; 3) регионализм как особая конфигурация многоуровневой политики, для которой характерны «партнерские» политические взаимодействия между центром и регионом [1].

В данной работе регионализм используется во втором значении, которое зафиксировало его субъектную, акторную сторону. Поскольку многоуровневая политика в интерпретации MLG – такая модель политических взаимодействий, для которой свойственна не иерархическая система субординации одному центру (государству), а дисперсная и субъектная активность множества акторов, взаимодействующих на разных и взаимосвязанных между собой аренах, это дает основания предполагать наличие каузальной связи между регионализмом как движением и интенсивностью MLG. Наличие в АТЕ регионалистского движения увеличивает количество субъектов, потенциально заинтересованных в плюралистической активности как внутри региона, так и за его пределами – на национальном и наднациональном (европейском) уровнях.

При этом, разумеется, на многоуровневую политику оказывает влияние не сам факт наличия регионализма, а его политическая сила. Операционально «сила регионализма» измеряется через регионалистские партии. Современные исследователи достаточно конвенционально определяют в качестве региона-

³ Кеер.eu [Электронный ресурс] – URL: <https://keep.eu/statistics/> (дата обращения: 06.04.2021).

⁴ В связи с объединением в 2018 г. двух норвежских регионов (Южный Тренделаг и Северный Тренделаг) в один, данные на сайте представлены для укрупненного региона – Тренделаг. Поэтому они были спроецированы на уровень прежних регионов пропорционально численности населения каждого из них.

⁵ Взвешивание на 1 млн чел. оказывается наиболее оптимальным, так как население регионов в выборке в среднем составляет примерно 1,5 млн чел.

листных партии, которые, во-первых, являются региональными (non-state-wide-parties – NSWД), то есть, в отличие от общенациональных партий (state-wide parties), проявляют активность, в том числе электоральную, в одном (или нескольких) регионах, и во-вторых, выдвигают при этом регионалистские по своему характеру требования, то есть стремятся к получению регионом автономии (в той или иной форме), увеличению объема полномочий региона, повышению качества их реализации [7; 14].

На основе анализа электоральной статистики за три последних электоральных цикла (общенациональные и региональные выборы) были выявлены все партии, соответствующие первому критерию (NSWD), а изучение их программ / электоральных манифестов позволило выделить среди них регионалистские. Таким образом, основной независимой переменной является «СилаРП» – среднее значение доли мест, полученных регионалистской партией в региональном парламенте за три последних электоральных цикла (в процентах). В тех регионах, где действуют несколько регионалистских партий, их места суммировались.

Наряду с силой регионализма необходимо принимать в расчет и иные факторы, влияющие на интенсивность участия региональных акторов в реализации проектов INTERREG, в том числе и те, которые анализируются в исследованиях, посвященных распределению средств структурных фондов между регионами (см. выше). Во-первых, на вовлеченность региона в

INTERREG может оказывать влияние его «ресурсность». Чтобы вступать в кооперацию с другими, регион и организации-резиденты региона должны обладать некими ресурсами, и чем их больше, тем они будут более интересны в качестве партнеров для реализации проектов INTERREG. В данной работе в качестве индикатора объема ресурсов использован достаточно стандартный показатель – валовый региональный продукт на душу населения – «ВРП-дн» (логарифмирован)⁶.

Во-вторых, вслед за другими авторами необходимо проверить гипотезу, что на вовлечение региональных акторов в реализацию проектов оказывают влияние институциональные возможности участия регионов в принятии решений на более высоком уровне (power-sharing). Для их измерения использован широко известный Regional Authority Index (RAI)⁷. Индекс состоит из двух частей: степени автономии региона (self-rule) и степени участия региона в принятии решений на национальном уровне (shared-rule). Для данного анализа взяты значения второй части индекса («Shared-rule»).

Кроме того, поскольку речь идет о европейских проектах, следует учесть возможности регионов в продвижении своих интересов на европейском уровне. Здесь были использованы два показателя. Первый – наличие у региона представительства (офиса) в Брюсселе («Офис») – закодирован дихотомически⁸. Второй основан на данных Transparency Register (TR) – реестра организаций (юридических лиц), деятель-

⁶ Источник данных - Eurostat: Your key to European statistics [Электронный ресурс] – URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (дата обращения: 06.04.2021).

⁷ Regional Authority [Электронный ресурс] – URL: <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority/> (дата обращения: 06.04.2021). Значения индекса взяты за 2018 г.

⁸ Официальный список офисов на сайтах ЕС отсутствует, поэтому переменная закодирована по нескольким источникам: Publications Office of the EU [Электронный ресурс] – URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/56aa116d-c420-4355-8390-7a3b3b7bcb91> (дата обращения: 06.04.2021); CoR-Regional-Offices-2017 [Электронный ресурс] – URL: <https://cor.europa.eu/en/members/Documents/regional-offices-old.pdf#search=%22regional%20offices%22> (дата обращения: 06.04.2021); Grid Export Data [Электронный ресурс] – URL: <https://cor.europa.eu/en/members/Documents/regional-offices-organisations.pdf#search=%22regional%20offices%22> (дата обращения: 06.04.2021). Списки региональных офисов в этих источниках дополняют друг друга.

ность которых претендует на влияние на политику Европейского союза⁹. Этот реестр, который ведет Европейская комиссия, содержит примерно 11 тыс. записей. Для каждой организации указан адрес головного офиса, и на этом основании их можно привязать к конкретному региону. Таким образом, для каждого региона определено количество акторов (организаций), зарегистрированных в TR. Как и по зависимой переменной (количество проектов / партнеров / партнерств), оно взвешено размерами населения региона так, чтобы итоговые значения этой независимой переменной представляли собой количество зарегистрированных в TR акторов на 1 млн чел. («TR»).

В-третьих, необходимо учесть специфику проектов INTERREG. Поскольку они предполагают межрегиональную кооперацию, существенное влияние может оказывать географическое расположение региона, тем более, как отмечалось выше, в некоторых программах (трансграничная кооперация) могут участвовать только те регионы, которые расположены не далее чем в 150 км от границы). Географическая специфика зафиксирована в нескольких переменных. Прежде всего, по картам политико-административного деления дихотомически закодирован «пограничный регион» («*ПогрРег*») – регионы, которые имеют сухопутные границы с другими странами. Аналогичным образом была закодирована переменная «изолированный регион» («*ИзолРег*») – острова и эксклавы. Далее, из базы Евростата взяты данные по площади территории регионов в кв. км – «*ТерРег*» (логарифмированы). Кроме того, из базы данных Regional Authority Index был использован показатель географической удаленности региона «*УдалРег*» (измерен как расстояние столицы региона от столицы государства в тысячах километров по прямой).

Единицы наблюдения

Единица анализа – регион, понимаемый как субнациональная административно-территориальная единица (АТЕ) мезоуровня (между уровнями местного самоуправления и национальным), в которой имеются органы власти, обладающие не только административными, но и законодательными полномочиями [15, с. 6]. Из 28 стран, которые входят в Европейский союз (включая Великобританию), в 6 (Кипр, Люксембург, Мальта, Словения, Латвия, Эстония) регионы в таком понимании отсутствуют, поскольку первым субнациональным уровнем являются муниципалитеты. В Болгарии, Ирландии, Литве региональные парламенты не избираются напрямую, а формируются муниципалитетами, вследствие этого определить силу регионалистских партий не представляется возможным. Аналогичная ситуация на большей части территорий Португалии (кроме Азор и Мадейры), Финляндии (кроме Аландов) и Великобритании (кроме Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии).

После исключения всех этих случаев общее количество наблюдений составило 269 регионов в 19 странах: Австрия, Бельгия, Хорватия, Чехия, Дания (без Гренландии и Фарер), Финляндия (только Аланды), Франция, Германия, Греция, Венгрия, Италия, Нидерланды, Польша, Португалия (Азоры и Мадейра), Румыния, Словакия, Испания, Швеция, Великобритания (только Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия). Кроме того, были исключены «столичные регионы». Их специфический статус, в частности, ведет к тому, что в столицах базируется слишком большое количество акторов, зарегистрированных в TR, что искажает распределение значений этой переменной. В результате количество наблюдений сократилось до 253.

Следует заметить, что в разных странах регионы соответствуют разному уровню NUTS (Nomenclature of territorial

⁹ Transparency Register [Электронный ресурс] – URL: <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/transparency-register> (дата обращения: 06.04.2021).

units for statistics) – классификации регионов Европы, созданной с целью систематизации статистики, анализа данных и реализации региональной политики ЕС¹⁰. Это потребовало трансформации первичных данных применительно к единицам наблюдения этого исследования. Deskриптивная статистика по всем переменным представлена в табл. 1.

Результаты анализа

Тестирование гипотез проводилось методом множественной линейной регрессии. Результаты анализа представлены в табл. 2. Так как для измерения зависимой переменной использовались три индикатора, для каждой из них сделаны отдельные модели (1, 2 и 3). Кроме того, необходимо учесть, что предикторы могут по-разному влиять на интенсивность участия региональных акторов в реализации проектов INTERREG в странах «старой» и «новой» Европы. Поскольку включение соответствующей дамми-переменной создает мультиколлинеарность с ВРП-дн, что вполне ожидаемо вследствие существенного различия в уровне экономики между этими группами стран, все три модели были дополнительно протестированы для каждой группы стран отдельно (модели с литерами «а» и «б»). К «старой» Европе отнесе-

ны Бельгия, Дания, Германия, Греция, Испания, Франция, Италия, Нидерланды, Австрия, Португалия, Финляндия, Швеция, Великобритания – всего 137 регионов. Остальные 6 стран (Чехия, Хорватия, Венгрия, Польша, Румыния, Словакия) представляют собой «новую» Европу – 116 регионов. В этой группе стран из моделей исключены два предиктора: «ИзолРег» – из-за отсутствия изолированных регионов и «Shared-rule» – в силу того, что все регионы «новой» Европы имеют значение «0» по этому показателю.

Результаты анализа демонстрируют устойчивые значения коэффициентов у всех предикторов по всем трем индикаторам зависимой переменной (табл. 2). Основная гипотеза исследования подтвердилась: коэффициенты «СилаРП» во всех трех моделях положительны и статистически значимы. Увеличение доли мест в региональном парламенте у регионалистской партии на 1% дает прирост количества проектов 2,8 единицы (на 1 млн чел.), партнеров – на 2,6, партнерств – на 3,4.

Вместе с тем, анализ показывает, что сила регионализма – не самый главный фактор активности региональных акторов в реализации проектов INTERREG. Более существенное влияние оказывают «ресурсность» региона, а также его

Таблица 1

Дескриптивная статистика (N=253)

Переменные	Минимум	Максимум	Среднее	Медиана	Стат.откл.
Проекты (на 1 млн жителей)	0	2014	233,70	144,02	267,54
Партнеры (на 1 млн жителей)	0	1846	188,92	121,87	211,41
Партнерства (на 1 млн жителей)	0	2793	311,17	190,66	349,51
СилаРП (в %)	0,0	88,7	6,0	0,0	15,2
ВРП-дн (в евро)	8 700	59 700	23 147,04	22 500,00	8 896,26
Shared-rule	0	12	2,54	0,00	4,13
Офис (дихотомически)	0	1	0,61	1,00	0,49
TR (на 1 млн жителей)	0	76	6,26	3,62	8,48
ПогрРег (дихотомически)	0	1	0,58	1,00	0,50
ИзолРег (дихотомически)	0	1	0,06	0,00	0,24
ТерРег (кв. км)	13	105 205	13 311,40	7 398,00	15 601,59
УдалРег (тыс. км)	0,00	1,75	0,26	0,22	0,20

¹⁰ NUTS [Электронный ресурс] – URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background> (дата обращения: 06.04.2021).

Таблица 2

Результаты регрессионного анализа

Переменные	Все регионы			«Старая» Европа			«Новая» Европа		
	Model 1 (проекты) Est (St.Er.)	Model 2 (партнеры) Est (St.Er.)	Model 3 (партнерства) Est (St.Er.)	Model 1a (проекты) Est (St.Er.)	Model 2a (партнеры) Est (St.Er.)	Model 3a (партнерства) Est (St.Er.)	Model 1b (проекты) Est (St.Er.)	Model 2b (партнеры) Est (St.Er.)	Model 3b (партнерства) Est (St.Er.)
	СилаРП	2,764** (0,986)	2,612*** (0,786)	3,410*** (1,283)	4,646*** (1,486)	4,114*** (1,200)	5,869*** (1,958)	0,860 (1,174)	1,029 (0,880)
УдалРег	60,813 (86,612)	20,036 (69,063)	143,633 (112,712)	50,070 (108,581)	-28,518 (87,688)	122,796 (143,110)	74,746 (152,627)	164,739 (114,489)	130,415 (192,378)
ИзолРег	245,679*** (74,181)	217,134*** (59,150)	267,815** (96,534)	192,903** (92,855)	178,335** (74,988)	185,116 (122,383)	-	-	-
ПолрРег	209,550*** (30,562)	140,105*** (24,370)	283,431*** (99,772)	156,083*** (49,550)	109,826*** (40,015)	249,432*** (65,307)	228,677*** (34,614)	150,537*** (25,965)	286,845*** (43,630)
ТерРег (лог)	-113,882*** (35,104)	-98,813*** (27,991)	-150,132*** (45,682)	-69,826 (48,052)	-75,312* (38,806)	-115,430* (63,332)	-292,665*** (63,650)	-259,556*** (47,745)	-378,292*** (80,227)
Shared-rule	-15,195*** (4,443)	-9,967*** (3,543)	-18,831*** (5,782)	-10,937* (5,556)	-8,912** (4,487)	-15,636** (7,322)	-	-	-
ВРП-дн (лог)	611,427*** (118,090)	470,443*** (94,162)	818,507*** (153,674)	614,522** (241,863)	454,554** (195,323)	712,752** (318,776)	557,624*** (142,581)	312,607*** (106,953)	669,903*** (179,716)
Офис	-51,170 (34,506)	-34,795 (27,515)	-63,577 (44,904)	-194,057*** (61,107)	-121,043** (49,349)	-235,133*** (80,539)	65,153* (34,340)	38,027 (25,760)	81,424* (43,284)
TR	-3,162 (2,067)	-1,495 (1,648)	-2,732 (2,690)	-4,256 (2,597)	-3,160 (2,097)	-4,270 (3,423)	6,126 (4,171)	8,528** (3,128)	10,920** (5,257)
Константа	-2049,654 (486,310)	-1522,841 (387,771)	-2782,954 (632,852)	-2109,293 (1103,737)	-1431,710 (891,355)	-2286,719 (1454,728)	-1243,581 (577,904)	-357,362 (433,498)	-1411,147 (728,416)
Adjusted R-square	0,277	0,263	0,282	0,283	0,262	0,278	0,443	0,456	0,456
N	253	253	253	137	137	137	116	116	116
Sig.									

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

граничное положение. При этом значимо именно пограничное положение, тогда как удаленность региона от центра не оказывает влияния. Кроме того, за исключением удаленности, статистически значимые коэффициенты имеют и другие географические факторы. Так, позитивное влияние оказывает изолированность региона. Вероятно, это связано с тем, что в качестве изолированных были идентифицированы всего 16 из 253 регионов, среди них оказались такие «суперактивные» (с учетом небольшого населения) острова, как Аланды, Корсика, португальские Азоры и Мадейра и т.д. Размер территории, напротив, оказывает негативное воздействие, и это можно объяснить тем, что с увеличением площади территории региона снижается плотность населения, что негативно влияет на «ресурсность» региона.

Что касается институциональных возможностей участия регионов в принятии решений на более высоком уровне (*power-sharing*), предположение о том, что это может позитивно влиять на активность региональных акторов в реализации проектов INTERREG, не подтвердилось. По всем трем предикторам – *Shared-rule*, Офис и TR – регрессионные коэффициенты имеют отрицательный знак. Правда, применительно к европейскому уровню они статистически незначимы, что не позволяет делать каких-то выводов, но *Shared-rule* имеет статистически значимые коэффициенты. Это свидетельствует о том, что формальные институциональные возможности (индекс RAI основывается именно на формально закрепленных правилах) плохо отражают реальные практики многоуровневых взаимодействий.

В то же время, модели с литерами «а» и «б» подтверждают предположение, что между «старой» и «новой» Европой имеются существенные различия. В регионах «старой» Европы значения коэффициентов «СилаРП» заметно выше, чем на всей выборке регионов. Здесь увеличение доли мест в региональном парламенте у регионалистской партии на 1% дает прирост количества проектов 4,6 единиц (на

1 млн чел.), партнеров – на 4,1, партнерств – на 5,9. Более того, воздействие этого предиктора здесь оказывается примерно таким же по силе, как «ресурсность» региона и его пограничное положение в странах «новой» Европы (модели с литерой «б»), напротив, «СилаРП» вообще теряет статистическую значимость. Правда, значение коэффициента остается положительным, следовательно, нельзя сказать, что в плане влияния силы регионализма на интенсивность участия регионов в многоуровневых взаимодействиях две группы стран демонстрируют противоположенные тенденции. Однако существенное воздействие силы регионалистских партий имеет место только в «старой» Европе.

И наоборот, в отличие от стран «старой» Европы, в «новой» приобретают позитивное и статистически значимое влияние показатели, характеризующие лоббистские возможности регионов в продвижении своих интересов на европейском уровне – «Офис» и «TR». Таким образом, результаты анализа, с одной стороны, соответствуют выводам ряда исследователей о том, что региональные офисы в Брюсселе не оказывают существенного воздействия на получение регионами финансирования по европейским проектам [6; 16]. Однако, с другой стороны, они уточняют этот тезис: данное утверждение справедливо только для стран «старой» Европы, тогда как для регионов «новой» Европы лоббизм в органах ЕС имеет существенное позитивное влияние.

* * *

Таким образом, данное исследование подтверждает, что сила регионализма положительно влияет на вовлеченность регионов стран Европейского союза в многоуровневую политику, по крайней мере в плане участия региональных акторов в реализации проектов INTERREG («Европейская территориальная кооперация»). Вместе с тем, эта взаимосвязь наиболее явно прослеживается в странах «старой» Европы, где сила регионалистских партий воздействует на интенсивность участия

региональных акторов в INTERREG примерно в такой же степени, как «ресурсность» регионов и их пограничное положение. В регионах «новой» Европы влияние силы регионалистских партий теряет статистическую значимость, и на первый план наряду с «ресурсностью» и пограничным положением регионов выходят их лоббистские возможности в органах Европейского союза.

Библиографический список

1. *Панов П.В.* Многоликий регионализм // Вестник Пермского университета. Политология. – 2020. – № 1. – С. 102–115.
2. Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН. / Отв. ред. *А.В. Кузнецов*. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 230 с.
3. *Яровой Г.О., Белокурова Е.В.* Европейский Союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. – СПб.: Норма, 2012. – 368 с.
4. *Bodenstein T., Kemmerling A.* Ripples in a Rising Tide: Why Some EU Regions Receive More Structural Funds than Others // European Integration Online Papers. – 2011. – Vol. 16. – № 1. – 29 p.
5. *Bouvet F., Dall’erba S.* European Regional Structural Funds: How Large is the Influence of Politics on the Allocation Process? // Journal of Common Market Studies. – 2010. – Vol. 48. – № 3. – P. 501–28.
6. *Chalmers A.* Regional Authority, Transnational Lobbying and the Allocation of Structural Funds in the European Union // Journal of Common Market Studies. – 2013. – Vol. 51. – № 5. – P. 815–831.
7. *Dandoy R.* Ethno-regionalist parties in Europe: a typology // Perspectives on Federalism. – 2010. – № 2. – P. 194–220.
8. *Dellmuth L.* The Cash Divide: The Allocation of European Union Regional Grants // Journal of European Public Policy. – 2011. – Vol. 18. – № 7. – P. 1016–1033.
9. European Structural and Investment Funds 2014-2020: official texts and commentaries. – European Commission, 2015. – 418 p.
10. Handbook on Multi-Level Governance / ed. by *H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn.* – Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2010. – 504 p.
11. *Hooghe L., Marks G.* Multi-Level Governance and European Integration. – Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2001. – 251 p.
12. *Huwylar O., Tatham M., Blatter J.* Party politics, institutions, and identity: the dynamics of regional venue shopping in the EU // West European Politics. – 2018. – Vol. 41. – № 3. – P. 754–778.
13. *Kemmerling A., Bodenstein T.* Partisan Politics in Regional Redistribution: Do Parties Affect the Distribution of EU Structural Funds across Regions? // European Union Politics. – 2006. – Vol. 7. – № 3. – P. 373–92.
14. *Masseti E., Schakel A.H.* Between autonomy and secession: decentralization and regionalist party ideological radicalism // Party Politics. – 2016. – № 1. – P. 59–79.
15. Regional governance in the EU: regions and the future of Europe / ed. by *G. Abels, J. Battke.* – Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019. – 256 p.
16. *Rodriguez-Pose A., Courty J.* Regional lobbying and Structural funds: Do regional representation offices in Brussels deliver? // Regional & Federal Studies. – 2018. – Vol. 28. – № 2. – P. 199–229.
17. *Schakel A.* Multi-level governance in a ‘Europe with the regions’ // The British Journal of Politics and International Relations. – 2020. – Vol. 22. – № 4. – P. 767–775.
18. *Tatham M.* Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union // Regional & Federal Studies. – 2008. – Vol. 18. – № 5. – P. 493–515.
19. The Role of the Regions in EU Governance / ed. by *C. Panara, A. De Becker.* – Berlin; New York: Springer, 2011. – 346 p.

REGIONALISM AND MULTI-LEVEL POLITICS: PARTICIPATION OF REGIONAL ACTORS IN EUROPEAN PROJECTS

P.V. Panov

Perm Federal Research Centre UB RAS

For citation:

Panov P.V. Regionalism and multi-level politics: participation of regional actors in European projects // Perm Federal Research Center Journal. – 2021. – № 2. – P. 72–82. <https://doi.org/10.7242/2658-705X/2021.2.7>

Political and administrative processes in Europe have changed dramatically due to deepening European integration, strengthening decentralization in the EU member states, involvement of regions in decision-making at the EU level. According to supporters of the multi-level governance (MLG), this concept, which used to have predominantly hierarchical administrative logic, is now getting political dimension being transformed into multi-level policy, and non-governmental actors are increasingly involved in policy-making process. At the same time, the regions of the EU member states show very high variability in terms of their involvement in multi-level interactions, being influenced by the power of regionalist parties, along with other factors. The analysis carried out by the method of multiple OLS regression on the empirical data of the regional actors' participation in the implementation of INTERREG projects («European Territorial Cooperation») has verified this hypothesis. The relationships between the power of regionalist parties and involvement of the regions in multi-level interactions is most clearly traced in the countries of «old» Europe, where the power of regionalist parties affects the intensity of regional actors participation in INTERREG approximately to the same extent as the «resourcefulness» of the regions and their borderline position. In the regions of «new» Europe, the power of regionalist parties is not a statistically significant factor, and, along with the «resourcefulness» and borderline position of the regions, their lobbying opportunities in the bodies of the European Union come to the foreground.

Keywords: regions, multi-level politics, regionalism, the European Union, regional policy.

Сведения об авторе

Панов Петр Вячеславович, доктор политических наук, главный научный сотрудник, Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН («ПФИЦ УрО РАН»), 614900, г. Пермь, ул. Ленина, 13А; e-mail: panov.petr@gmail.com

Материал поступил в редакцию 08.04.2021 г.