

On certain aspects of the relations center – region in the modern country

Loretta Parashkevova¹

Относно някои аспекти на отношенията център-регион в съвременната държава

Лоретта Парашкевова¹

Abstract. The aim of the present paper is to comment some aspects in the relation between central and local authority (between center and regions) in the modern country.

Key words: country, center, region, balance, interests, asymmetry, reorganization.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Важна тенденция в развитието на съвременната държава в началото на XXI век е нейната децентрализация. И днес, играйки определяща роля в европейските страни, децентрализацията по еволюционен път променя отношението на централната власт към регионите. То предполага конституиране на регионите в една държава и уточняване на параметрите на взаимоотношенията между тях и централната власт. Тези проблеми са предмет на настоящата статия.

II. ТЕОРЕТИЧНИ ОСНОВИ НА РЕГИОНОСТРОИТЕЛСТВОТО В ДЪРЖАВАТА II.1. ФАКТОРИ ЗА ФОРМИРАНЕ НА РЕГИОНИТЕ

Политико-географска и икономическа закономерност в наши дни е обединението на държавите в наднационални съюзи. Те обикновено водят до размиване на границите между държавите. Този процес е най-характерен за Европа, където процесът на обединение на държавите се съпровожда с фрагментация на техните собствени територии, ново развитие на идентичността в регионите, образуващи държавите. „Средното“ равнище на отделните държави се размива, и на първи план излизат от една страна наднационалните образувания в лицето на Европейския съюз, а от друга страна неговите атоми – регионите.

Най-очевидният стимул за съвременната децентрализация е *полиетническата регионална структура на държавата* [3]. В много федерални държавни етническият (етноконфесионалният) фактор за вътрешна регионализация е от основните. Типични примери са Индия, Пакистан, Нигерия. Наличието на „чужди“ ареали често става стимул за регионализация на държавата. Държавата, понякога отказва предоставянето на особен статус само на етническите региони и предприема децентрализация на цялата територия, включително и на държавообразуващото ѝ ядро. По такъв начин амбициите на етническите периферии се разтварят в общата маса от регионални интереси. Например, пълната регионализация на Испания позволи на държавата частично да реши проблемите с етнически ареали като Каталония и Галиция [7]. Подобно кардинално решение на регионалните проблеми, чрез децентрализация на цялата страна, обаче, е изолиран

случай. По разпространен е вариантът на специалната автономизация на „чуждите“ етнически ареали. Държавата им предоставя най-високата степен на автономия, когато политико-културната им идентичност получи особено развитие. В тези случаи възниква феномен на държава в държавата.

Историческата традиция също е един от стимулите за децентрализация на държавата. Тя не е свързана толкова с етнически общности, колкото подчертава субетническите или историко-културните различия в хомогенните етнически ареали. Особено интересна е трансформацията на стабилните политико-географски структури с феодален произход. В съвременни условия те имат неформален статус на културни провинции, с исторически корени, собствено самосъзнание и развита идентичност. Крайният пример, в този случай, са държавите, в които запазилите се феодалните форми на териториално строителство се превръщат в съвременни субекти на федерацията (ОАЕ, състоящи се от седем емирата, и Малайзия, където в девет от 13 щата са начело наследствените управители – султаните).

Културно-историческата идентичност на регионите е мощен стимул за децентрализация и в някои европейски страни, например, тези принадлежащи към „германския“ ареал. Тук старата феодална раздробеност още от времето на Свещената Римска империя е останала в политическото съзнание и се е превърнала в основа за по-късна регионализация. Например, провинциите на Германия и на Австрия, които почти не се различават по етнически параметри, имат идентичност, кореняща се в средните векове, когато се изгражда политико-териториалната структура на централно-европейското пространство. Същото важи и за Швейцария, но там действа и етническият фактор, като се формират и немскоезични и франкофонски кантони, и италиезичния Тичино.

Друг основен фактор на децентрализацията е *физико-географската раздробеност на територията на държавата*. Особено характерна политико-културна идентичност имат островите и островните групи. Тяхната относителна обособеност и цялост е хранителна среда за автономизация. Европейските държави, например, предоставят на своите островни територии особен статус и по-широко самоуправление. Логична, от географска гледна точка, изглежда автономията на два отдалечени от Португалия региона – Мадейра и Азорските острови. В Италия автономия получават разположените близо и затова политически амбициозните Сицилия и Сардиния.

Вътрешната регионализация на съвременните държави демонстрира ефекта на доминото, като моделите на децентрализация в едни страни се заимстват от други. Децентрализацията може да се разглежда като иновационен процес, който се разпространява (в съответствие с модела на дифузията) от една страна към друга. Съществуват няколко типични модела на децентрализация:

- *Американски модел*, където децентрализацията и федерализацията се развива с освобождаване на колониите от властта на метрополиите, и федерацията става удобна форма за конституиране на новите държави (САЩ, Канада).

¹ Лоретта Парашкевова, доцент, доктор, Стопански факултет – Варненски свободен университет “Черноризец Храбър”, катедра “Администрация и управление”, Варна, 9007, к.к. Чайка, сл. тел.: 052 359573, fax: 052 359573, e-mail: loretta_parashkevova@abv.bg.

- *Южно-азиатски модел*, където сложната полетническа структура на държавата спомага за развитие на децентрализацията придимно на етноконфесионална основа (Индия, Пакистан).
- *Европейски модел*, където регионализацията се развива интензивно. Регионите са основните клетки на европейското политическо пространство, формирайки така наречената „Европа на регионите“. Регионализацията в Европа, в една или друга степен, обхваща почти всички европейски страни, унитарни (Италия, Испания) и федерални (например, Германия, Австрия, Швейцария, и от скоро Белгия).

Регионализацията може да бъде симетрична или асиметрична. Истинската причина за появяване на федерациите често е потребността от предоставяне на особени права на една конкретна територия (Черна гора, например). Ясно е, че равнището на регионалната идентичност и политизацията на този проблем силно се различават. В такава ситуация, едни държави, задоволяват претенциите на всички региони, включително и тези, в които не съществува обективна потребност от автономия (Испания). Други допускат асиметрия на своето териториално-държавно строителство (Великобритания, Италия).

Следователно, регионите са конфигурирани в различни модели за териториално-държавно строителство. Регионалното равнище може да бъде изразено слабо в модела, който външно напомня пясъчен часовник: силен център, силно местно равнище, слаб, „вторичен“ регион. Или, обратно, регионът е носеща конструкция на цялата държава, която се конституира като пирамида, съюз на региони по формулата „силни региони-слаб център“. В по-централизираните федерации регионалното равнище може да бъде по-слабо, но, така или иначе, смисълът на федерализма предполага, че притежаващите широка автономия субекти на федерацията образуват основата на държавата.

Разпространен е и моделът на тези държави, където развитият федерализъм се съчетава с развитото местно самоуправление. Обикновено това са държави с по-високо равнище на демокрация (САЩ и Швейцария са добри примери). В тези страни функционират три примерно равностойни по своя политически ресурс равнища на власт – федерално, регионално и местно (Латинска Америка). Геометричната форма на политико-географските равнища в подобна държава могат да бъдат изобразени като цилиндър. По принцип, основната задача на държавата във федерацията е да осигури ефективно управление на всички равнища – субекти на федерацията и местни общности.

II.2. СИСТЕМАТА „ЦЕНТЪР-РЕГИОНИ“ И ПАРАМЕТРИТЕ ЗА ДЕФИНИРАНЕТО ѓ

Системата „център-региони“ предполага баланс на централните и регионалните интереси. Равнището и характерът на централизация/регионализация на държавната власт се дефинира от съотношението управление на териториите, осъществявано от центъра, и, регионалното самоуправление.

Държавите с по-дълбока регионализация се характеризират със стремеж на териториите към квазидържавен статус, възпроизвеждане на властническите институти, характерни за независимата държава, на регионално равнище. Крайните състояния предполагат формиране на регионален суверенитет и дори регионално гражданство. Гражданството на две равнища е характерно за по-малко централизираните федерации, в които субектите на федерацията в най-голяма степен се приближава към независимите държави (Босна и Херцеговина, например). Днес, институти на гражданството на две равнища се разглеждат като крайности. Императивите на централната власт предполагат запазване и укрепване на единството на държавната територия, те предполагат

консолидация на суверенитета и гражданството. Автономията на субектите на федерацията предполага и отстъпки, предприемани от центъра, като главната е свързана с отказ на региона за придобиване на квазидържавен статус и неговите атрибути. В противен случай, балансът се премества твърде много към регионите и държавата започва да напомня „рохкава“ конфедерация, която, днес, се счита за недееспособна държавна форма. Повечето държави са ориентирани към осигуряване на субординация с по-ясно дефинирано върховенство на центъра. А в децентрализираните държави стремежът е към изграждане на института на регионалната власт и централизирания контрол на дейността на този институт, осигуряващ необходимата степен на субординация между „центъра“ и „регионите“.

Децентрализацията най-често се разглежда като развита изборна регионална власт, притежаваща повече или по-малко компетенции. Тази власт е изразена най-силно там, където е персонализирана, т.е. в страни, където първото лице в региона е свободно избрано от електората (САЩ, Аржентина, Бразилия, Венецуела, Мексико). В страни, изграждащи парламентарен модел на регионално равнище (т.е. легислатурата формира регионално правителство), регионалната власт е добре персонализирана чрез местните премиери, избрани от парламентите (Австрия, Германия, Швейцария). Наличието на регионален парламент е задължителен елемент на регионалното самоуправление и само по себе си определя силата на регионалната власт. И така, изборната регионална власт е задължителна характеристика на децентрализацията и най-важен институт, осигуряващ реализацията на регионалния политически интерес. Балансът на отношенията „център-региони“ подразбира създаване на специални институти за централизиран контрол или ограничаване на регионалното самоуправление.

В по-либералните федерации, основният властови механизъм е свързан с разграничаване на пълномощията: всяко равнище на власт има свои компетенции и работи в определени рамки, като комуникира с другите равнища относно въпроси от взаимен интерес. Такъв е идеалният модел за деление на държавната власт на две взаимнозависими и взаимнодопълващи се равнища. Но в страни, където равнището на политическа стабилност е по-ниско, където по-силно е развит сепаратизмът, съществува потребност от специални методи за контрол на регионалната изборна власт. Някои от по-либералните унитарни държави (в които центърът по принцип осигурява по-твърда субординация на управленските равнища) също се ориентират към управление на две равнища. Така структурата на регионалната власт отразява баланс между интересите на центъра и регионите. Възниква характерен дуализъм на регионалната власт, в който на едното равнище са представени институти, които са под контрола на центъра, а на другото, институти за изборно самоуправление.

Дуализмът на регионалната власт е характерен за унитарните държави с развито регионално самоуправление. Това е разбираемо, защото тук държавата следва да осигури по-твърд централизиран контрол. Властта на равнище регион от първи порядък тук е вторична и съчетава централизираните и самоуправленски институти (Франция, Италия, Португалия, Швеция, Холандия). Разпространена форма на представителство на регионалните интереси на държавно равнище е бикамерализма [5]. В чист вид той предполага съществуването на специална *камара на регионите*, в която, всеки субект на федерацията има равен брой представители. Тя играе важна роля за вземане на управленски решения, преди всичко в законотворчеството. Регионалната камара съществува във всички федерални държави. Но тя присъства и в някои унитарни държави с по-сложно регионално устройство и по-дълбоки традиции на регионализма (например, Холандия).

Камарата на регионите е главният институт за осигуряване на регионалните интереси на държавно равнище. Наличието ѓ предизвиква ефекта на дуализма, този път на централната власт. Сравнявайки тази ситуация с описаната по-горе специфика на формиране на регионалната власт, може да се

говори за влияние на централната върху регионалната власт, и обратно. Взаимодействието между центъра и регионите създава политическата основа на съвременната държава.

Влиянието на регионите върху центъра може да бъде осигурено и чрез различни формули за справедливо разпределение на централната власт между регионалните представители. Например, в държави, където се избират президент и вице-президент в възможно законодателно да бъде определена тяхната принадлежност към различни региони (Микронезия, Танзания). Този въпрос има принципно значение в полиетническите федерации, където пропорционално се определя национално-регионално представителство в централните органи за управление. В Швейцария, например, седемте членове на Федералния съвет следва да представляват различните кантони, като се приема, че един от тях е франкофон, и още един – представител на италоезичното и немскоезичното население.

Съвместните съвещателни органи (в които влизат представители на центъра и регионите) са формула за осигуряване на баланса на интересите на центъра и регионите. Интерес представлява опитът на Германия, където регулярно се събира конференция на главите на правителствата на федерацията и провинциите. Такива структури са важен елемент за съгласуване на федералните и регионалните интереси. Този опит се използва и в съседна Австрия, където съвместните комисии и конференции не са изключение, а правило [2].

Ролята на регионите може да бъде акцептирана и при решаване на толкова важен въпрос, като избора на държавен глава, например.

И накрая, регионалните партии (които често имат етническа специфика) имат голямо значение при определяне на националната политика

И така, основните параметри, определящи баланса на отношенията „център-региони“ са свързани с изграждането на взаимоотношенията между централната и регионална власти, тяхното преплитане и взаимнопроникване. От една страна, държавата, иницирайки процеси на децентрализация, по един или друг начин, осигурява присъствие и влияние на центъра върху регионалната власт. От друга страна, регионите по различен начин получават възможност за пряко участие в дейността на централната власт (косвеното участие е винаги на лице, защото всеки политик е представител на един или друг регион и в някаква степен лобира за неговите интереси).

III. АСИМЕТРИЯТА В ДЪРЖАВАТА

Асиметричната политико-териториална структура на държавата и принципите на формирането ѝ е сред най-важните въпроси на държавното строителство. Този процес може да бъде обяснен както с автономизация на отделните части на държавата, така и от наличието на територии (от федералната държава), намиращи се под прекия контрол на центъра.

Първата ситуация е свързана с адресната автономизация на отделните периферии. Компромисът между центъра и периферията обикновено предполага обмен на политическа лоялност на регионите срещу получаването на по-широки пълномощия. Крайните примери са свързани с територии, дълбоката автономизация, на които става стимул за федерализация на цялата държава, представляваща обединение от център и малка, но активна политически и/или отличаваща се по етнокултурни параметри периферия.

Но най-голям интерес предизвикват онези формално унитарни държави, които отстъпват на своите най-активни и специфични периферии, предоставяйки им автономия в индивидуален порядък. Причините тук са напълно типични и обосновани – етническа или физико-географска обособеност на териториите, развита политико-културна идентичност. Балансът на отношенията се осигурява, когато държавата

задоволява интересите на конкретната територия като ѝ предоставя самоуправление. Така териториите остават в рамките на държавата, а вътрешнополитическото напрежение спада. Процесът на „индивидуална“ децентрализация, водещ до развитие на вътрешно-държавната политико-географска асиметрия, е особено характерен за някои европейски периферии. Те са добре известни и се превърнаха, в един вид класика (Италия, Португалия, Финландия). Особеност на тези територии е осигуряване на баланса в отношенията между центъра и регионите чрез дуализма на регионалната власт, която е разпределена между органите на регионалното самоуправление и осигуряващи субординация и държавно единство институти на централизиран контрол. Осигуряването на регионалните интереси се реализира от орган за регионалното самоуправление, който задължително включва парламента, както и повече или по-малко силен орган на изпълнителната власт, т.е. правителството (Аландски острови, Гренландия).

Независимо от тенденцията за самоуправление на регионите, държавите, за които не е присъщ федерализмът, създава различни инструменти за централизиран контрол на своите „асиметрични“ части:

- Коририране (и дори налагане на вето) на решенията на органите за регионално самоуправление.
- Решаваща роля при провеждане на кадровата политика.
- Създаване на специализирани централни ведомства за комплексна работа с териториите.

Асиметрията на териториално-държавното строителство предполага както особения статус на регионите в унитарните държави, така и наличието на региони с по-слаба автономия във федералните държави. Последното също зависи от политико-културните и икономико-демографските показатели.

Федерализмът обикновено се разбира като равенство на регионите, независимо от географските, икономическите, културните и други съществуващи контрасти. Това е принципен подход, защото структурата на федералната държава се определя от регионалната идентичност, т.е. съществуващите граници на субектите на федерацията често имат историко-културен произход. Федералните държави се характеризират понякога с огромни различия между субектите по такива елементарни показатели, като размер на територията и численост на населението. Държавата, често, не възприема асиметрията като проблем, защото федералното устройство и административно-териториално деление се разглеждат като историческа традиция, която не подлежи на промяна.

Независимо от всичко, вътрешната политическа симетрия на федералната държава има своите ограничители.

Първо, съществуват традиции, които независимо от априорното равенството на субектите, дефинират регионални лидери, притежаващи предимства при вземането на държавни решения.

Второ, определено съчетание от исторически, демографски и икономически фактори води по едни или други въпроси до неравенство между субектите на федерацията. Някои територии могат въобще да се намират извън рамките на „федералното пространство“, представлявайки по-скоро унитарни елементи с ограничено или отсъстващо самоуправление.

Например, икономико-демографското неравенство, де факто, се признава в някои страни, където се формира „камара на регионите“. Тя не винаги се формира на принципа на равното им представителство. Някои федерации не считат, че това е рационален подход и регионите се съгласяват с този факт (Австрия, Германия, Канада). Неравенството може да има чисто исторически корени (Австралия, Канада, Малайзия).

Действието на посочените фактори води до изграждане на федерацията на няколко равнища и статусът на някои субекти се оказва по-висок от статуса на други. Този процес подпомага диференциацията на териториите на така нареченото федерално пространство и дефинира съществуването на региони, лишени от

статуса на субекти на федерацията (т.е. те имат по-малък политически статус). Тези асиметрични региони са два типа. Един от най-разпространените случаи е конфигуриране на степените територии в субекти на федерацията. Другият случай на асиметрия е, когато се създават региони, които са пряко подчинени на центъра (т.е. в политико-териториалната йерархия стоят на едно равнище по-ниско от субектите на федерация). Обикновено, това са икономически слаби региони с малка територия и население, които не се възприемат като равни субекти на федерацията и наличието им често се обяснява с историческата им или икономическа специфика.

II.4. РЕОРГАНИЗАЦИЯТА НА ДЪРЖАВАТА

Един от важните проблеми на съвременната държава е начинът за реорганизиране на териториите и механизмите за това. Този въпрос е особено актуален за страни с развити регионални интереси. Децентрализацията може да води не само до разширяване на автономията на съществуващите региони, но и до създаване на нови. Интересите на центъра предполагат осигуряване на стабилност, т.е. вземане на обосновани държавни решения, които не водят до конфликти и отчитат мнението на другите региони. Въпросът има най-голямо значение за федералните държави, където изменението на административно-териториалното деление е невъзможно без да се отчитат регионалните интереси.

Класическата формула за реорганизация на териториите подразбира взаимно съгласие между центъра и регионите. В повечето федерации, тази формула позволява промяна на политическата карта на държавата чрез: 1/ създаване, 2/ окрупняване на субектите на федерацията, 3/ приемане на нови територии или 4/ повишаване на статуса на съществуващите. Допълнителен фактор за запазване на статуквото е субектите на федерацията да бъдат посочени изрично в конституцията (което подчертава техния статус). Но ако съществува политически консенсус, то приемането на поправки в конституцията, за да се промени списъкът на регионите с определен статус, не представлява трудност.

Ситуацията, в която реорганизацията на териториите се извършва с решаващата дума изключително на центъра е доста рядка. Често, законодателствата предполагат отчитане на мненията на заинтересованите територии и дори на всички територии на страната. Могат да се открият следните модели:

- Регионът декларира мнението си чрез позицията на легислатурата (Аргентина, Малайзия).
- Референдумът е инструмент за заявяване мнението на региона (Бразилия, Германия, Австралия).
- Всички субекти на федерацията вземат участие в реорганизацията на териториите (а не само заинтересованите (Мексико)).

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Центърът и регионите в участват в различна степен в реорганизацията на териториите на държавите. В централизираните федерации (Индия) центърът има решаващия глас в този процес. Най-демократичните варианти предполагат максимално отчитане на мненията на всички заинтересовани страни – референдум или поне решение на регионалните легислатури. Повечето федерации не злоупотребяват с реорганизацията на своите територии. Това е закономерно, защото федерализма предполага деление на устойчиви политико-икономически образувания с развита идентичност и история. Затова тоталното прекрояване на вътрешните граници тук е невъзможно, защото това няма да бъде федерация, а унитарна държава, променяща своето административно-териториално деление, основавайки се на принципите на политико-икономическата целесъобразност.

В същото време развитието на децентрализацията обективно предполага идентифицирането на нови територии, придобиващи своята политико-културна идентичност. Най-разпространеният случай е отделянето на нови субекти на федерацията или повишаване на статуса на федералните територии. Окрупняването на регионите, чрез тяхното сливане, е по-малко разпространения сценарий, защото противоречи на тенденцията за децентрализация. Но някои, обикновено по-устойчиви федерации могат да вземат решения за обединяване на съседни региони, ако по някакви причини са заинтересовани в създаването на по-могъщ субект.

Сравнителният анализ на процесите на децентрализация като цяло и особеностите на държавното строителство във федералните държави, в частност, позволява да се твърди, че съществуват много типологически сходни, и дори идентични ситуации, както и сериозно различаващи се подходи [4, 5, 6]. Разгледаните проблеми са много актуални в съвременния свят, преминаващ през нов цикъл на регионализация, която закономерно съвпада с цикъла на демократизация. Развитието на регионалните политически интереси кара и центъра да осъзнае своите интереси в новата ситуация, и да стимулира разработването на модели за баланс между интересите на центъра и регионите. Нарушаването на баланса е мощен фактор за политическа нестабилност, затрудняваща развитието на държавата.

Реалната асиметричност на повечето държави означава, че отделните територии не са удовлетворени от средностатистическото равнище на децентрализация, те се стремят към нещо по-голямо. Провинциите на унитарните държави могат да се борят за създаване или разширяване на автономията, или дори в особени случаи, когато, например, радикалите поставят въпроса за създаване на собствена държава. Като цяло се вижда, че в зависимост от равнището на развитие на политико-културната идентичност и наличието на икономико-географски предпоставки регионите се стремят към повишаване на своя политически статус.

Държавата, от своя страна, търси демократични начини за решаване на този проблем, изработвайки компромисни формули, позволяващи интересите да се сведат към един общ знаменател. Стабилността и ефективността на тези формули, естествено, е много различна. Центърът има индивидуален подход към регионите. Във всеки конкретен случай се дефинира специфична формула на баланса на отношенията между центъра и региона, което води до териториално-политическа асиметрия. За анализа са важни и ситуацията на регионално структуриране на държавата на много равнища.

Комплексният сравнителен анализ на съвременното териториално-държавно строителство следва да доведе до определяне на закономерностите, свързващи разнородните фактори с равнищата и типове автономизация на територията. Този анализ е важен и за съвременна България с оглед членството на страната в Европейския съюз.

Литература:

1. Коукли Дж. Двухпалатност и разделение властей в современных государствах – Полис, 1997, №3, с. 148-168.
2. Рыкин В. Австрийский федерализм: история и современность. – Новая и новейшая история, 1999, №3, с. 56-71.
3. Туровский Р. Основы и перспективы региональных политических исследований – Полис, 2001, №1, с. 138.
4. Хоффман Э., Натан Р. Современный федерализм: сравнительные перспективы – Международная жизнь, 1991, № 4.
5. Чиркин В. Основы сравнительного государственного управления, М., 1997.
6. Элейзер Д. Сравнительный федерализм – Полис, 1995, №5.
7. Эспадалер Э. Автономия Каталонии. – Международный опыт разрешения этнических конфликтов, М., 1997, с. 276-290.