

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ
РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

Политическая
Наука **4** *2011*

**РЕГИОНАЛЬНОЕ
ИЗМЕРЕНИЕ
ПОЛИТИЧЕСКОГО
ПРОЦЕССА**

Москва
2011

Журнал «Политическая наука»

Ростислав Туровский

**Политическая наука №4/2011
г. Региональное измерение
политического процесса**

«Агентство научных изданий»

2011

УДК 32
ББК 66.0

Туровский Р. Ф.

Политическая наука №4/2011 г. Региональное измерение политического процесса / Р. Ф. Туровский — «Агентство научных изданий», 2011 — (Журнал «Политическая наука»)

Представлены современные подходы к исследованию регионального измерения общенациональных политических процессов и федеративных отношений. Рассматриваются возможности и ограничения формирования российской модели федерализма. Анализируются особенности региональных политических процессов, региональных политических систем. Особое внимание уделено электоральной географии в России. Предназначено для исследователей-политологов, преподавателей и студентов вузов.

УДК 32
ББК 66.0

© Туровский Р. Ф., 2011
© Агентство научных изданий, 2011

Содержание

| | |
|--|----|
| ОТ РЕДАКЦИИ | 5 |
| СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ | 7 |
| О СОСТОЯНИИ И ПЕРСПЕКТИВАХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕГИОНАЛИСТИКИ 1 | 7 |
| КРИТИЧЕСКАЯ ГЕОПОЛИТИКА: ОСНОВЫ КОНЦЕПЦИИ И ОПЫТ ЕЕ ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИИ | 19 |
| ИДЕИ И ПРАКТИКА: ФЕДЕРАЛИЗМ В РОССИИ | 32 |
| МОДЕЛЬ «ЦЕНТР – ПЕРИФЕРИЯ», ФЕДЕРАЛИЗМ И ПРОБЛЕМА МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА | 32 |
| КРИЗИС РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА | 43 |
| Конец ознакомительного фрагмента. | 47 |

Ростислав Туровский

Политическая наука №4/2011

г. Региональное измерение

политического процесса

ОТ РЕДАКЦИИ

Очередной номер журнала «Политическая наука» посвящен региональному измерению политического процесса. Представленные в этом номере работы относятся к трем близким политологическим субдисциплинам – политической регионалистике, политической географии и геополитике. В них обобщаются достижения и проблемы обозначенных субдисциплин, содержатся результаты эмпирических исследований ведущих российских авторов, а также известных зарубежных специалистов по российской политике.

Открывает номер наша традиционная рубрика «Состояние дисциплины», которая включает статьи ведущих российских специалистов в области политической регионалистики и политической географии. В статье Р.Ф. Туровского «О состоянии и перспективах политической регионалистики» рассматривается проблема операционализации основных понятий политической регионалистики, включая понятие «политический регион», определяется предметное поле этой политологической субдисциплины, говорится о возможных путях и проблемах включения российской политической регионалистики в систему мировой политической науки. Работа В.А. Колосова «Критическая геополитика: Основы концепции и опыт ее применения в России» посвящена эволюции зарубежной геополитики и важнейшему направлению этой субдисциплины – критической геополитике. Статья знакомит читателей с происхождением и основами этого направления и обозначает перспективы его использования в России, где пока критическая геополитика не получила достаточного распространения.

Вторая рубрика «Идеи и практика: Федерализм в России» включает в себя статьи, в которых рассматривается соотношение идей и моделей с конкретной политической практикой. В настоящем номере работы известных специалистов из России и Великобритании, объединенные в рубрику, посвящены особенностям федеративных отношений современной России. В статье И.М. Бусыгиной «Модель центр – периферия, федерализм и проблема модернизации российского государства» главное внимание уделено отношениям между центром и периферией в российской политике, создающим существенные ограничения для процессов федерализации и демократизации. В раздел вошла также специально подготовленная для «Политической науки» статья профессора Университета Данди К. Росса «Кризис российского федерализма», в которой рассматриваются тенденции централизации и отхода от принципов федерализма, характерные для российской политики 2000-х годов. Работа М.Х. Фарушкина «Состояние российского федерализма: Взгляд из региона» раскрывает проблемы федерализма в России с позиций специалиста, живущего в Татарстане, регионе, который сыграл огромную роль в процессах становления федеративных отношений.

Материалы, объединенные в третьей рубрике «Контекст: Региональная и национальная политика», посвящены осмыслению некоторых условий современной российской региональной политики и ее особенностей. Концептуальные политико-философские подходы к пониманию этнополитических проблем и этнического национализма в современной России, а также перспективы их пересмотра представлены в статье сотрудника Кембриджского уни-

верситета Е. Чебанковой «Этнотерриториальные проблемы России: Вопросы и парадигмы». Проблемы российского Дальнего Востока и несбалансированности его развития являются предметом статьи владивостокских авторов А.Б. Волынчука и А.П. Крепского «Лебедь, рак и щука» как модель социально-экономического развития Дальневосточного региона».

В настоящем номере журнала появилась новая рубрика «Первая степень». Стремясь поддержать инициативу создания одноименного журнала, в котором публиковались бы работы начинающих исследователей, а также поддержать способную молодежь, редколлегия журнала приняла решение в каждом номере специально представлять работы аспирантов, соискателей и талантливых студентов. И.Ю. Окунев в статье «Политико-географические аспекты государственности (анализ опыта микространств)» анализирует роль пространственных факторов суверенности на примере микространств. В статье А.А. Гончарика «Региональная идентичность в политическом анализе процессов регионализации и формирования регионов» регионы и методы их изучения рассматриваются с точки зрения процессов формирования региональной идентичности. Статья Н.Ю. Лукс «Специфика взаимоотношений бизнеса и власти на региональном и муниципальном уровнях в условиях Крайнего Севера (на примере ОАО ГМК «Норильский никель»)» представляет результаты эмпирического исследования в двух российских регионах – Красноярском крае и Мурманской области.

Рубрику «Научные дебаты» составили материалы «круглого стола», состоявшегося в ИНИОНе в ноябре 2010 г. в рамках ежегодной конференции Российской ассоциации политической науки и посвященного анализу политических режимов в ряде субъектов Федерации. Свое видение подходов к анализу региональных политических режимов и результаты исследований своих субъектов Федерации представили политологи из Бурятии (Э.Д. Дагбаев), Республики Коми (В.А. Ковалёв), Республики Марий Эл (Е.В. Суслов), Алтайского края (Ю.Г. Чернышов), Краснодарского края (А.В. Баранов), Кемеровской (А.М. Барсуков и С.В. Бирюков), Нижегородской (А.В. Дахин), Рязанской (В.С. Авдонин) и Саратовской областей (О.С. Скороходова).

Еще одна новая рубрика для журнала – «Представляем исследовательские проекты». При ее создании редколлегия исходила из того, что анализ состояния политической науки предполагает наряду с иной научной продукцией представление и обобщения эмпирических исследовательских проектов, в том числе из разряда «серой» литературы. В данном номере публикуется работа И.В. Задорина и Д.Г. Зайцева, обобщающая результаты уникального социологического исследования группы «Циркон», посвященного восприятию федерализма, отношений между центром и регионами, региональной политики рядовыми гражданами и экспертами в четырех регионах страны. Данное исследование проводилось в рамках нового крупного проекта Горбачёв-фонда «К новой модели российского федерализма: Взгляд из регионов», с целями и ходом которого можно ознакомиться в материале О.М. Здравомысловой и А.В. Рябова.

В номере журнала читатели также могут ознакомиться с презентацией ведущего тематического журнала «Федерализм», обзором учебных пособий по политической регионалистике и рецензией на книгу известного аналитика В.В. Иванова «Глава субъекта Российской Федерации. Правовая и политическая история института (1990–2010)».

Р.Ф. Туровский

СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

О СОСТОЯНИИ И ПЕРСПЕКТИВАХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕГИОНАЛИСТИКИ ¹

Р.Ф. ТУРОВСКИЙ

Политическая регионалистика в России имеет уже относительно давнюю историю, но до сих пор еще не сложилось единого представления о ее теории и методах [см. Медведев, 2005; Бусыгина, 2006; Туровский, 2006]. Подобная ситуация неудивительна, поскольку политическая регионалистика в ее нынешнем виде имеет сложносоставной характер, объединяя теоретические и прикладные работы, которые могут быть отнесены к целому ряду различных политологических субдисциплин. Остается актуальным вопрос, является ли это объединение формальным, т.е. условно включающим в себя региональные исследования разных субдисциплин, или содержательным, т.е. позволяющим говорить об отдельном и по своему консолидированном направлении в политологии. И, с другой стороны, совершенно необязательно все работы, в которых говорится о регионах, должны считаться регионалисткой.

Безусловно, ключевую роль в решении теоретико-методологических проблем должно играть создание определенных представлений о политическом регионе как об основном понятии, вокруг которого должна формироваться политическая регионалистика. Кроме того, проблемой является отсутствие у нашей политической регионалистики аналога в западной политической науке, что делает необходимым поиск точек соприкосновения с теми направлениями в западной политологии, которые ей наиболее близки.

В частности, западное направление научных изысканий, известное как *regional science*, т.е. региональная наука в буквальном переводе, или регионалистика, как ее тоже можно было бы перевести, на практике достаточно далеко от российской политической регионалистики. «Региональная наука» обычно понимается на Западе в двух своих версиях. Во-первых, как междисциплинарный диалог представителей различных социальных наук, занимающихся так или иначе региональными исследованиями и сравнениями (задачу организации такого диалога ставит перед собой Международная ассоциация региональной науки). Но сам по себе этот диалог не создает новую науку, а только способствует обмену знаниями. Во-вторых, как разновидность региональной экономики, где региональный анализ проводится, как правило, на основе количественных методов, где внимание уделяется пространственным особенностям экономики и территориальному планированию, формированию городских и региональных экономических систем [Изард, 1966]. Это направление возникло в США и связывается с именем У. Изарда, основателя Международной ассоциации региональной науки в 1954 г. Но в данном случае региональная наука – это экономическая регионалистика, а совсем не политическая, и ее методы политической регионалистике в основном не подходят.

Наиболее близким аналогом политической регионалистики из числа устоявшихся научных направлений с определенными оговорками может считаться политическая география, с которой у политической регионалистики существует множество пересечений [см. Туровский, 1999; Колосов, Мироненко, 2001; Elazar, 1999; Jones, Jones, Woods, 2004]. В тео-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Современная эволюция политических систем и режимов в регионах России: Сравнительный анализ», проект № 10-03-00074а.

рии любое политическое явление в его пространственном измерении может оказаться предметом политической географии. Власть и политика, соотнесенные с пространством, территорией, местом, исследуемые в связи с их локализацией и межрегиональными различиями, изучаются именно политической географией. Для западной науки такое понимание политической географии является широко распространенным и естественным.

В то же время политическая география и политическая регионалистика не являются синонимами. Одна из причин различий между ними связана с тем, что политическая регионалистика исторически возникла в России как политологическая субдисциплина, а не географическая, и потому в большей степени использует методы политологии и социологии, добавляя к ним методы географические. Другая причина в том, что в реальности политическая география при всем потенциале в очень разной степени использовала свои возможности на разных научных направлениях.

Остановимся на второй причине подробнее. Для политической географии особенно большое значение имеет исследование физического пространства с точки зрения его делимитации, проведения и прохождения в нем определенных границ, причем не только политико-административных. Также традиционно физическое пространство понимается политической географией как стимул и как ограничение для политической активности, что, в частности, привело к развитию геополитики, к изучению государства с точки зрения его границ и экспансии.

В последние десятилетия для политической географии важными стали новые темы, являющиеся притом реакцией на старые. Политическая география стала интересоваться не столько политическими границами, как в «старой» парадигме, сколько преодолением этих границ. Тема трансграничного взаимодействия приобрела по этой причине особое значение для политической географии, позволяя рассматривать не только государства, но отношения политических акторов разного типа, распространение по планете идей и политических изменений. Произошло преодоление априорного государствоцентризма, типичного для прежней политической географии. Одновременно с этим политическая география осваивала проблематику организации власти в государстве, что привело к появлению географии управления [Бабурин, Мазуров, 2000].

Таким образом, для политической географии имеет огромное значение тема, которая как раз для политической регионалистики главной не является, – границы в физическом пространстве, их формирование, споры по поводу этих границ и, наконец, преодоление этих границ за счет развития трансграничных взаимодействий. Кроме того, политическая география смыкается с исследованиями международных отношений и, по сути, должна уделять значительное внимание их теориям. Надо заметить, что проблематика внутригосударственного административно-территориального деления, будучи политико-географической по сути и крайне важной для политической регионалистики, в политической географии оказалась не столь развитой, как тема межгосударственных отношений в физическом пространстве.

Говоря теперь о структуре политологии, следует, на наш взгляд, выделить и обосновать два направления, каждое из которых в той или иной степени развито на Западе и составляет определенную часть российской политической регионалистики.

Первое из этих направлений будет правильнее всего назвать сравнительным федерализмом и регионализмом. На практике наибольшее развитие получил сравнительный федерализм, что связано, в частности, с тем, что такой важнейший центр развития политологии, как США, является федерацией. Для американской политической науки изучение федерализма и на своем опыте, и в сравнительной перспективе имеет огромное значение, что привело к возникновению огромного пласта соответствующей литературы [King, 1982; Elazar, 1997].

При этом в изучении федерализма возникли свои развилки. Например, с одной стороны, рассматриваться может федеративная идея, т.е. федерализм как принцип общественного устройства, который возводит к средневековым европейским теориям (прежде всего такой классик, как Й. Альтузиус [см. Althusius, 1995]) и американским авторам времен создания США. С этой точки зрения федерализм не обязательно является территориальным, т.е. предполагающим наличие административных регионов – субъектов федерации. Скорее, он предполагает объединительные процессы в обществе, формирование социальных групп на основе определенных критериев и идентификаций и складывание договорных отношений между этими группами. Эти процессы необязательно означают складывание территориальных субъектов федерации. С таким пониманием федерализма связаны, в частности, идеи экстерриториального федерализма (например, О. Бауэр и К. Реннер в Австро-Венгрии говорили о федерализме в контексте формирования этносоциальных сообществ [см.: Bauer, 2000]) и социологического федерализма, являющегося результатом стихийной, идущей снизу общественной организации [Dahl, 1983].

С другой стороны, федерализм можно рассматривать как управленческую модель, и в этой связи изучать отношения между центром и регионами, разграничение полномочий между ними и другие особенности взаимодействия. Такой менеджерский подход к федерализму в XX–XXI вв. стал наиболее распространенным в связи с резким увеличением числа федеративных государств и отсутствием во многих из них тех идей и принципов возникновения федерализма, которые считались классическими.

Менеджерский федерализм важен для политической регионалистики тем, что предполагает рассмотрение отношений между территориально-политическими уровнями в государстве и соответствующими им органами власти. Огромное значение в этой связи имеет понятие межправительственных отношений (*intergovernmental relations* [см. Elazar, 1997]), которое широко используется в исследованиях федерализма на Западе. Правда, приходится делать оговорку, что речь идет об отношениях между правительственными органами внутри государства, а не о международных отношениях, как привычнее понимать межправительственные отношения. Появление понятия межправительственных отношений связано с развитием в США с 1930-х годов концепции кооперативного федерализма, предполагающего тесные отношения между центром и субъектами Федерации, в отличие от более ранней концепции дуалистического федерализма.

При этом понятие межправительственных отношений и более широкое понятие – отношений между территориально-политическими уровнями (мы предлагаем называть их межуровневыми отношениями) – дает возможность рассматривать «вертикальные» отношения в самых разных вариантах и сочетаниях. В частном случае межправительственных отношений при федерализме главное внимание уделяется центрo-региональным отношениям. Но во внимание можно принимать наднациональные уровни, а также локальные. Это дает возможность рассматривать такие комбинации отношений, как центрo-локальные и центрo-регионально-локальные внутри государства, а еще, например, глобально-локальные и глобально-региональные в связи с включением субнациональных сообществ и регионов в трансграничные отношения и процессы глобализации. Формирование наднациональных органов управления, как, например, в Европейском Союзе, привело к появлению концепции многоуровневого управления, в котором задействованы сразу три правительственных уровня – наднациональный, национальный и субнациональный [Hooghe, Marks, 2001]. Разумеется, межправительственные отношения составляют только часть всей этой совокупности политических взаимодействий, в которых могут участвовать и неправительственные акторы.

Проблематика межправительственных и шире – межуровневых отношений позволяет выйти за рамки классической темы федерализма и включить в рассмотрение политиче-

ской регионалистики всю совокупность государств, как федеративных, так и унитарных, поскольку почти каждое государство имеет определенную внутреннюю территориальную структуру. В частности, процессы передачи полномочий от вышестоящих уровней к нижестоящим приводят к различному соотношению их централизации и децентрализации в разных государствах [Туровский, 2007]. Эти процессы описываются в терминах деконцентрации и деволюции, которые приводят к формированию децентрализованных унитарных государств, отчасти напоминающих федеративные, что, как мы полагаем, размывает границу между федеративными и унитарными государствами [Rousseau, Zariski, 1987]. В этих условиях рассмотрение проблематики сравнительного федерализма становится чересчур узким и искусственным, в результате чего возникает потребность в более широком направлении – сравнительного регионализма.

Понятие «регионализм» является многозначным и требует большей определенности. Регионализм имеет различные толкования, в частности он, например, может пониматься как определенная идеология, основанная на политизации региональной идентичности. Регионализм рассматривают также в контексте отношений между центром и регионами, характера и степени региональной политической субъектности. Так называемый «старый» регионализм склонен рассматривать субнациональный регион как часть и производную от государства, которая находится под контролем центра. При «новом» регионализме государство отказывается от курса на централизацию, давая регионам возможность самостоятельно развивать свои экономические отношения и включаться в глобализационные процессы [Keating, 1998].

Для политической регионалистики, на наш взгляд, регионализм – это, прежде всего, пространственная структура политических отношений, представленная в физическом пространстве в виде как административных регионов, так и иных политических субъектов, так или иначе выраженных на территории.

Таким образом, сравнительный федерализм и регионализм как направление в политической регионалистике предполагают рассмотрение взаимодействий между географически выраженными политическими субъектами. Обычно исследование проводится в рамках отдельно взятого государства. Также возможным является изучение связей между региональными / локальными субъектами внутри государства и «внешними» субъектами (другие государства, наднациональные структуры, региональные / локальные субъекты других государств), как при участии центра (государства в целом), так и напрямую. При таком подходе политическая регионалистика «улавливает» функционирование трансграничных сетевых структур. Одним из географически выраженных субъектов в государстве является центр, условное образование, представляющее собой и территорию (столица), и уровень (государство в целом).

В этой связи в политической регионалистике становится возможным как направление вертикальное (отношения между территориально-политическими уровнями), так и горизонтальное (связи между субъектами на одном уровне). И то, и другое направление присуще исследованиям федерализма и межправительственных отношений. Как важный частный случай этот подход предполагает рассмотрение региональной политики центра, объектом которой являются территории.

Кроме того, на наш взгляд, можно выделить три смежных с политической регионалистикой направления. Первое – это бюджетный (фискальный) федерализм [Oates, 1972], который сближает политическую регионалистику и региональную экономику. Развитие этого направления на практике оказалось очень важным и большим по причине влияния экономистов и широкого использования экономических данных в исследованиях региональной политики и федерализма. Собственно политический смысл этих исследований заключается в определении ресурсов и степени самостоятельности территорий. Неизбежно это затраги-

вает и локальный уровень, т.е., в сущности, речь идет не о двух-, а о трехуровневых финансово-экономических отношениях.

Вторым смежным направлением является рассмотрение наднациональных (супранациональных) территориально-политических систем, примерами которых являются конфедерации и им подобные образования. Эмпирически основной темой в рамках этого направления стала европейская интеграция, формирование и функционирование Европейского Союза, исследования европейского федерализма. В отличие от «обычной» политической регионалистики данное направление предполагает также изучение международных отношений и применение их теорий.

Третье смежное направление – это изучение организации управления в сегментированных (многосоставных, или plural, англ.) обществах, исследование консоциаций (consociation, англ.), общественного (консоциативного) правления [Лейпхарт, 1997]. Федерализм является частным случаем такого управления, предусматривая, в частности, организацию квоотируемого регионального представительства на федеральном уровне. Главный интерес представляет распределение общенациональной власти на основе принципов консенсусного правления, предполагающее формальные и неформальные квоты во власти, определенный динамический баланс распределения власти между частями, на которые делится общество и/или его элита (этническими, конфессиональными, территориальными и пр. сегментами). Данная проблематика близка к политической регионалистике, но при этом сегменты, участвующие в распределении власти, необязательно имеют территориальную привязку.

Второе базовое направление в политической регионалистике можно назвать кроссрегиональной сравнительной политологией. Кроссрегиональные сравнения могут проводиться как в пределах одного государства, так и для регионов в различных государствах. Для этого направления наиболее важными являются концепции политического режима и политической системы. Довольно часто политическая регионалистика рассматривается как разновидность сравнительной политологии, перенесенная на субнациональный уровень. В действительности к сравнительной политологии имеет отношение только часть политической регионалистики. Притом эта часть пока остается слабо развитой, как в сравнении с классической – кросснациональной сравнительной политологией [Сравнительная политология сегодня, 2002], так и в сравнении с исследованиями федерализма. В стадии разработки и апробации до сих пор находятся концепты, представляющие собой производные от тех, которые применяются в «обычной» сравнительной политологии, такие как региональная политическая система, региональный политический режим и региональная партийная система [см. Россия регионов, 2000; Нечаев, 2000; Кузьмин, Мелвин, Нечаев, 2002; Туровский, 2009].

Дальнейшее совершенствование теоретико-методологической основы кроссрегиональной сравнительной политологии имеет огромное значение, в том числе для российской науки. Проблема в том, что в российских регионах с начала 1990-х годов проводилось и проводится огромное количество эмпирических исследований, накоплен большой объем материала по региональным политическим акторам, что контрастирует со слабостью отечественной теории и ее фактическим отсутствием в западной науке, ограниченными возможностями для ее заимствования. Для западной науки не характерно специальное рассмотрение региональных производных от политических систем и режимов, и куда более развитым является предыдущее направление политической регионалистики. В этих условиях опора на западную науку позволяет только с разной успешностью использовать на региональном уровне разработки транзитологии (что было актуально в 1990-х годах), теорий демократии, разделения властей, авторитаризма и т.п.

Потребность в развитии кроссрегиональной сравнительной политологии и в повышении научной значимости эмпирических региональных исследований может быть, на

наш взгляд, реализована за счет использования концепции регионального политического режима. В своих работах ранее мы предлагали методологию анализа региональных политических режимов с помощью четырех осей: «автономия – зависимость», «демократия – авторитаризм», «моноцентризм – полицентризм» и «консолидация – конкуренция» [Туровский, 2009; Turovsky, 2010].

Смежной для кросснациональной сравнительной политологии является такая дисциплина, как региональное и местное управление (субнациональное управление). Она предполагает исследование органов публичной власти и публичных служб на субнациональных уровнях. Интересны их полномочия (т.е. анализ законодательства, местных нормативных актов), внутренняя организационная структура, рекрутирование и профессиональная подготовка кадров, что сближает политическую регионалистику с теориями управления и бюрократии. Для политологии в целом и политической регионалистики в частности важно, чтобы субнациональное управление рассматривалось в политическом интерьере, т.е. не сводилось к анализу бюрократии и ее функционирования, а предусматривало исследование всей социально-политической среды, партий и групп влияния, электората и избирательного процесса, вопросов легитимности и эффективности власти и т.д. При таком подходе исследование субнационального управления возвращает нас к необходимости использования концепций региональных политических систем и режимов.

Говоря об обоих обозначенных выше направлениях политической регионалистики, следует еще раз акцентировать важность сравнительных исследований. Рассмотрение отдельных территориальных кейсов на субнациональном уровне явно недостаточно, поскольку не позволяет приходиться к глубоким выводам ни о межуровневых отношениях, ни о региональных политических режимах. Поэтому пример отдельно взятого региона еще не является политической регионалистикой. Серьезное исследование появляется в случае сравнения регионов по определенным признакам и выявления причин различий между ними. Отдельно взятый случай может быть объектом исследования, если он помещается в пространство имеющихся сравнительных исследований и выявленных ими закономерностей.

Подводя итоги рассмотрению двух базовых направлений в политической регионалистике, отметим, что для достижения необходимой стыковки с западными политологическими исследованиями наиболее удобными являются два концепта, по каждому из которых, однако, следует выработать общепризнанное их понимание. Во-первых, это концепт межправительственных отношений, который, впрочем, подлежит расширению до межуровневых отношений (в последнем случае он стыкуется с концептом многоуровневого управления) и за счет введения в анализ неправительственных акторов. С его помощью удобно рассматривать федеративные отношения и регионализм любого рода. Главным условием является наличие у субъектов рассматриваемых взаимодействий географической составляющей.

Во-вторых, это концепт региональной политики, который применим как для первого, так и для второго направления политической регионалистики. В первом направлении региональная политика понимается более привычным для российской науки и политической практики образом, а именно как политика, которая проводится центром в отношении регионов. Во втором направлении региональная политика больше соответствует западному понятию *regional politics*, которому в отечественной литературе ближе понятие регионального политического процесса. Другими словами, это определенный территориальный уровень политических взаимодействий. По аналогии может использоваться понятие *local politics*, не нашедшее пока своего места в российской науке (как «локальная политика»), но вполне операциональное для политического анализа на местном уровне (особенностью и отличием которого является значимая роль межличностных политических взаимодействий).

Таким образом, политическая регионалистика как субдисциплина российской политической науки может быть и внутренне консолидирована, и совмещена с западной наукой следующим образом. Для внутренней консолидации субдисциплины требуется разработка понятия политического региона (см. ниже). Для политической регионалистики возможны как вертикальное (межуровневые отношения), так и горизонтальное (рассмотрение территориальных субъектов на одном уровне) направления исследований. При этом принципиально важным для горизонтального направления является использование сравнительного подхода.

Одним из западных аналогов российской политической регионалистики являются исследования федерализма, регионализма, межправительственных отношений и многоуровневого управления. Другим аналогом является изучение региональной и локальной политики (как политических процессов и взаимодействий), требующее дальнейшей разработки, перспективы которой, на наш взгляд, связаны с концепциями региональных политических систем и режимов, региональных партийных систем.

Следует, однако, иметь в виду серьезные проблемы, которые препятствуют развитию политической регионалистики и характерны именно для западной социальной науки, учитывая тенденции ее развития в XIX–XX вв. Можно выделить четыре такие проблемы.

Первая – это этатистский, государствоцентрический подход. Прежде всего, это – образ мышления части политиков, влияющий, однако, на науку. В соответствии с этим подходом региональное начало и разнообразие должны быть нивелированы. Регионы зачастую рассматриваются в терминах региональных угроз национальной безопасности, а не региональных интересов. Этатизм весьма типичен для политических практик, начиная с эпохи создания европейских национальных государств.

Вторая проблема – антикоммунитаристский подход (как мы его условно именуем), являющийся очень характерным для мейнстрима западной социальной науки. Этот подход зародился еще в XIX в., когда социология в процессе своего формирования стала отрицать общину, локальный и региональный партикуляризм, противопоставляя им формирование общества как нового социального явления и единого целого, складывающегося, как правило, в государственных границах. Примером служит социология Ф. Тенниса с его дихотомией общества (*Gessellschaft*) и общины (*Gemeineschaft*). Сложилась доминирующая социологическая и политологическая традиция, выразителями которой стали такие важнейшие фигуры, как Т. Парсонс, С. Липсет, Г. Алмонд, С. Хантингтон и др. В соответствии с этой традицией община с ее партикуляризмом и внутренним коллективизмом воспринимается как рудимент прежних эпох, на место которого приходит общество как структурированная социальная система. Увлечение процессами создания обществ, связанных с определенными государствами, национального строительства (*nation building*, англ.) способствовало появлению определенных акцентов в научном дискурсе, которые не могли способствовать развитию регионалистики. Не было места для специального анализа регионализации и в марксистской науке, которая по-своему изучала те же государство и общество, траектории их исторического развития.

Парадоксально или нет, но антикоммунитаристский подход активно развивался в американской науке, хотя, казалось бы, в условиях федеративного государства, да еще и с развитым местным самоуправлением это нелогично. Однако ведущие американские авторы, напротив, интересовались формированием в условиях такого исходного многообразия развитой и географически единой политической / социальной системы, структурированной через подсистемы [Парсонс, 2002], а не территории, и отличающейся гомогенностью политической культуры, а не ее региональным многообразием (Г. Алмонд и С. Верба ассоциируют политическую культуру с обществом в целом, не уделяя внимания региональному разнообразию, хотя оно вполне может вытекать, например, из географии партийных предпочтений [см. Almond, Verba, 1963]).

При этом формирование общества понималось как процесс прогрессивный. Например, политическая модернизация, по С. Хантингтону, связана среди прочего с «заменой большого числа традиционных, религиозных, родовых, этнических, политических авторитетов единым светским, национальным политическим авторитетом» [Хантингтон, 2004, с. 52]. По сути, сохранение локальных политических начал при таком подходе противоречит модернизации. Либо это должны быть локальные начала совершенно иного, модернизированного типа, т.е. основанные на рационализации авторитета. Но рационализированный авторитет не обязательно бывает только общенациональным. В целом антикоммунитаристский подход склонен рассматривать государство как консолидированную и достаточно однородную территорию, не принимая во внимание внутренние различия и ассоциируя политические явления с «государством в целом».

Третья проблема – историцизм, типичный для социальных наук, основа и логика которых традиционно были связаны с рассмотрением социальных процессов в темпоральной динамике. Социальная наука видела и изучала прежде всего процесс, естественным образом соотнося его с крупными территориальными единицами, такими как государства. Подобный формат социальных исследований не мог не приводить к искажениям при анализе единого пространственно-временного континуума с недоучетом пространственных различий (равно как и локальной истории, ход и смысл которой мог отличаться от «общенационального»).

Наконец, четвертой проблемой является естественным образом произошедшее смещение полюса активности социальной и политической науки в сторону западных стран. В данном случае мы не имеем в виду ни спор между «западниками» и «антизападниками», ни призывы к созданию собственных теорий, методик и пр. для обоснования особого пути России. Речь идет, во-первых, о проведении основной части исследований, на основе которых рождаются теории и методы, на примерах западных обществ, т.е. о крайне ограниченной географии политических исследований и, в частности, о крайне слабой изученности России. Во-вторых, о нормативных аспектах отношения к западному опыту как передовому. Как результат могут возникать разнообразные неточности в российских исследованиях – рассмотрение России как отклонения от нормы с неизбежными негативными коннотациями, создание доморощенных концепций, не учитывающих достижения западной науки, некритический и не адаптированный перенос концепций, разработанных на примерах западного общества, и т.п.

В целом из вышесказанного следует, что политическая регионалистика не вписывается в традиционный мейнстрим социально-политических наук. С этой точки зрения федерализм, регионализм, локализм и прочий территориальный партикуляризм представляют собой периферийные и/или устаревшие направления в науке. Но в действительности указанные выше «проблемы роста» политической регионалистики преодолимы, и их преодоление вполне возможно в связи с более новыми тенденциями в развитии политической науки (включая теорию постиндустриального общества, постмодернизм, сетевой подход и др.).

В конце XX в., например, одним из ключевых социологов, выступивших за преодоление историцизма, стал Э. Гидденс, разработавший, в частности, концепцию регионализации, которая, по сути, противостоит прежним представлениям об унификации общества. По его мнению, регионализация – это «темпоральная, пространственная или пространственно-временная дифференциация регионов внутри локальностей² или между ними; понятие регионализации представляется нам существенным, ибо уравнивает предпо-

² В оригинале Э. Гидденс использует понятие *locale*, которое можно перевести как место действия (в русском варианте его книги «Устроение общества» *locale* переводится как «локальность»). *Locale* определяется как «физический регион, охватываемый как часть ряда взаимодействий, имеющий определенные границы, которые помогают сконцентрировать взаимодействие тем или иным образом» [Гидденс, 2005, с. 499]. – *Прим. автора.*

ложения, согласно которым общества определяются как стабильно гомогенные, унифицированные системы» [Гидденс, 2005, с. 500].

Рассмотрим теперь понятие политического региона как объединяющее для всех направлений политической регионалистики. Чаще всего регион понимается как территория с определенными границами, т.е. как административно-территориальная единица в составе государства (транснациональные регионы мы здесь не рассматриваем). Но при этом за скобками остается вопрос о политической субъектности административно-территориальных единиц, понимание которой приходит при рассмотрении не столько «данной» территории, входящей в некий официально утвержденный список, сколько местного сообщества и его политических характеристик, совокупности политических акторов, сосредоточенных в административных границах. Для политической регионалистики важнее всего определенность в том, каким образом те или иные структурные единицы в физическом пространстве с их населением обретают политическую субъектность и вовлекаются во взаимодействие.

Политический регион является разновидностью региона, который представляет собой более общее понятие. В других социальных науках говорят о своих разновидностях регионов – экономических, исторических, культурно-этнических и т.п. Для политологии это важно по той причине, что регионы разного типа и происхождения могут частично или полностью совпадать друг с другом в физическом пространстве. Анализ соотношения регионов политических и регионов другого типа позволяет рассматривать влияние на политическую регионализацию со стороны экстраполитических переменных экономического и историко-культурного характера, например в случае политизации экономических или культурных требований.

По нашему мнению, возможны три подхода к политическому региону, каждый из которых имеет свои операциональные характеристики, свои достоинства и недостатки.

1. Политико-административный подход

Этот подход является наиболее типичным. В соответствии с ним политический регион представляет собой управленческую единицу, т.е. регион создают официально определенные административные границы, в пределах которых действует власть, обладающая определенными полномочиями. Изучение устройства региональной власти и ее отношений с властями других территорий, включая центральную власть, находится в основе политико-административного подхода. Кроме того, в целом, в соответствии с этим подходом, любые локализованные политические взаимодействия рассматриваются как характеристика определенного административного региона, в границах которого они протекают, или в границах которого формируются и действуют политические акторы.

В соответствии с этим подходом регионы можно рассматривать как субъекты межуровневых (межправительственных, федеративных и т.п.) отношений, выявлять особенности расположенных в их границах политических режимов и т.п. Но, в сущности, в качестве региона рассматриваться будут прежде всего региональные власти и региональное нормотворчество. В то же время политико-административные регионы не всегда обладают ярко выраженной политической субъектностью, не обязательно у них есть свое лицо, отличия от других подобных регионов.

2. Политико-системный подход

Данный подход основан на положении о том, что политические регионы формируются вокруг определенных интересов, наличие которых является основным консолидирующим фактором для отдельно взятых регионов, а различия между которыми создают региональное

разнообразие. При таком подходе ключевая регионо-образующая категория – это региональный интерес, и политический регион представляет собой разновидность группы интересов. Наличие собственных интересов, имеющих определенную территориальную привязку, означает обретение территорией политической субъектности. При этом у политического региона как группы интересов географические границы могут быть очень размытыми, и сами эти интересы могут быть значимыми для очень разнородной части населения.

Мы условно называем этот подход политико-системным по той причине, что категория интереса наиболее типична для рационалистского направления в политологии, в соответствии с которым на основе рационально осознаваемых индивидами интересов происходит формирование политической системы. Данный подход хорошо соответствует и принципам структурализма [Нау, 2002]. Политико-системный подход к политической регионалистике сближает ее и с классической сравнительной политологией, которая много внимания уделяет политическим системам и группам интересов. Этот подход близок также к положениям теории рационального выбора. Применение теории рационального выбора в политической регионалистике возможно в виде рассмотрения обезличенных региональных политических систем, формирующихся на основе рационального социального поведения, продиктованного определенными интересами.

Таким образом, политико-системный подход рассматривает формирование политического региона вокруг определенных региональных интересов, разделяемых политически значимой частью определенным образом локализованных сообществ. Проводниками этих интересов могут быть и достаточно узкие группы элиты, но важно, чтобы они обладали возможностями для более массовой политической мобилизации. Рассмотрение региональных политических систем в связи с такого рода регионами является, в сущности, более корректным, чем в связи с административными единицами, где политическая система будет рассматриваться, прежде всего, как определенная организация публичной власти. В прикладных исследованиях важнейшим вопросом становится в таком случае выявление этих интересов, их проводников, распространения, значимости и т.п.

3. Политико-социологический подход

Для этого подхода ключевым регионообразующим фактором является идентичность. Он рассматривает локализованные сообщества с точки зрения наличия у них определенной территориальной идентичности, которая объединяет членов этого сообщества. Политизация региональной / локальной идентичности с выдвижением определенных требований политического характера приводит к появлению политического региона. В этом случае, как и в предыдущем, физические границы политических регионов могут быть размытыми, регионообразующие признаки проявляться в неполной мере, в зависимости от степени развития и характера политизации территориальной идентичности. Одни политические регионы могут накладываться на другие и, наоборот, возникать лакуны, для которых политизированные территориальные идентичности вообще не характерны (аналогичная по рисунку территориальная структура типична и для распространения региональных интересов). Выявление таких регионов требует проведения специальных социологических исследований.

Политико-социологический подход в политической регионалистике является родственным такому направлению в политологии, как конструктивизм. Этот подход в целом склонен к рассмотрению процессов формирования регионов «снизу», со стороны общества.

Последние два подхода являются наиболее важными при исследовании «реальной» политической субъектности, возникающей в случае развития и политизации региональных интересов и/или идентичностей, а не просто при проведении административных границ. Трудность состоит в выявлении таких регионов, их границ, степени их развития. Здесь

невозможно обойтись без социологических методов, особенно при изучении идентичностей. По причине трудностей методологического характера политико-административный подход остается доминирующим в политической регионалистике, и к нему по-прежнему привязаны почти все исследования. Но он обязательно должен быть дополнен исследованием региональных интересов и идентичностей в границах изучаемой административной единицы, что позволит понять политический смысл региона.

Два последних подхода связаны с различными теоретическими направлениями в политической науке. Но вряд ли на этом основании целесообразно избегать сочетания политико-системного и политико-социологического подходов, которые могут дополнять друг друга и не являются несовместимыми. Процесс конструирования региональных идентичностей может включать в себя и формирование интересов, которые, как считают члены объединенного идентичностью сообщества, всем им присущи и за которые они готовы бороться. И с другой стороны, формирование региональных интересов может приводить к появлению достаточно больших сообществ, которые вырабатывают определенную региональную идентичность.

На наш взгляд, рассмотрение политических регионов с точки зрения властной юрисдикции, интереса или идентичности может проводиться и отдельно, в рамках избранного автором подхода, и совместно. Важно другое, а именно – более ясная операционализация самого понятия «политический регион» для любого исследования, которое относится к предметному полю политической регионалистики.

ЛИТЕРАТУРА

- Сравнительная политология сегодня / Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. – М.: Аспект-Пресс, 2002. – 537 с.
- Бабурин В.Л., Мазуров Ю.Л.* Географические основы управления. – М.: Дело, 2000. – 288 с.
- Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. – М.: Academia, 2004. – 956 с.
- Бусыгина И.М.* Политическая регионалистика. – М.: РОССПЭН, 2006. – 279 с.
- Россия регионов: Трансформация политических режимов / Гельман В., Рыженков С., Бри М. (ред.). – М.: Весь Мир, 2000. – 376 с.
- Гидденс Э.* Устройство общества. Очерки теории структуризации. – М.: Академический проект, 2005. – 528 с.
- Изард У.* Методы регионального анализа: Введение в науку о регионах. – М.: Прогресс, 1966. – 660 с.
- Колосов В.А., Мироненко Н.С.* Геополитика и политическая география. – М.: Аспект-Пресс, 2001. – 479 с.
- Кузьмин А., Мелвин Н., Нечаев В.* Региональные политические режимы в постсоветской России: Опыт типологизации // Полис. – М., 2002. – № 3. – С. 142–155.
- Лейпхарт А.* Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. – М.: Аспект-Пресс, 1997. – 287 с.
- Медведев Н.П.* Политическая регионалистика. – М.: Альфа-М, 2005. – 447 с.
- Нечаев В.* Региональные политические системы в постсоветской России // Pro et contra. – М., 2000. – Т. 5, № 1. – С. 80–95.
- Парсонс Т.* О социальных системах. – М.: Академический проект, 2002. – 832 с.
- Туровский Р.Ф.* Политическая география. – М.; Смоленск: Издательство СГУ, 1999. – 381 с.

Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. – М.: Издательский дом ГУ–ВШЭ, 2006. – 792 с.

Туровский Р.Ф. Центр и регионы: Проблемы политических отношений. – М.: Издательский дом ГУ–ВШЭ, 2007. – 400 с.

Туровский Р.Ф. Региональные политические режимы в России: К методологии анализа // *Полис*. – М., 2009. – № 2. – С. 77–95.

Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. – М.: Прогресс-Традиция, 2004. – 480 с.

Agnew J. Place and politics. The geographical mediation of state and society. – Boston: Allen and Unwin, 1987. – 267 p.

Almond G., Verba S. The civic culture. – Princeton: Princeton univ. press, 1963. – 562 p.

Althusius J. *Politica methodice digesta* // F.S. Carney (transl.); D.J. Elazar (introd.). – Indianapolis: Liberty press, 1995. – 238 p.

Bauer O. The Question of nationalities and social democracy. – Minneapolis: Univ. of Minnesota press, 2000. – 494 p.

Dahl R.A. Federalism and the democratic process // *NOMOS XXV: Liberal democracy* / Pennock J.R., Chapman J.W. (eds.). – N.Y.: New York univ. press, 1983. – P. 95–108.

Elazar D.J. Exploring federalism. – Tuscaloosa: Univ. of Alabama press, 1991. – 335 p.

Elazar D.J. Political science, geography, and the spatial dimension of politics // *Political geography*. – Oxford, 1999. – Vol. 18, N 8. – P. 875–886.

Giddens A. The constitution of society. Outline of the theory of structuration. – Berkeley; L.A.: Univ. of California press, 1984. – 402 p.

Hay C. Political analysis. A critical introduction. – Houndmills; N.Y.: Palgrave, 2002. – 336 p.

Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance // *European integration online papers (EIoP)*. – 2001. – Vol. 5, N 11. – Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> (Accessed on 22.08.2011.)

Jones M., Jones R., Woods M. An introduction to political geography: Space, place and politics. – N.Y.: Routledge, 2004. – 202 p.

Keating M. The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change. – Cheltenham: Edward Elgar, 1998. – 242 p.

King P. Federalism and federation. – Baltimore; L.: Johns Hopkins: Croom Helm, 1982. – 159 p.

Oates W.E. Fiscal federalism. – N.Y.: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. – 256 p.

Rousseau M.O., Zariski R. Regionalism and regional devolution in comparative perspective. – N.Y.: Praeger publishers, 1987. – 292 p.

Turovsky R.F. The liberal and the authoritarian: How different are the Russian regions? // *The politics of sub-national authoritarianism in Russia* / V. Gel'man, C. Ross (eds.). – Ashgate: Farnham and Burlington, 2010. – P. 19–37.

КРИТИЧЕСКАЯ ГЕОПОЛИТИКА: ОСНОВЫ КОНЦЕПЦИИ И ОПЫТ ЕЕ ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИИ

В.А. КОЛОСОВ

Вот уже около двадцати лет геополитика остается в России одним из самых популярных научных терминов, широко используемых как в СМИ, так и в ряде общественных дисциплин. Под флагом геополитики выступают представители самого разного спектра дисциплин и направлений – от военно-стратегического анализа до науки о международных отношениях. Более того, геополитика преподается во многих университетах и других вузах на факультетах политологии и международных отношений, студентам исторических, географических, экономических и иных специальностей. Она занимает прочное место в учебных программах военных вузов. Не случайно полки отечественных книжных магазинов изобилуют учебными пособиями по геополитике, выпущенными не только в столицах, но и во многих региональных центрах.

Понятно, что между авторами учебников и других публикаций по геополитике нет согласия ни в определении ее содержания, ни в подходах и методах. Российская геополитика по-прежнему предстает весьма размытой предметной областью. В 1990-х годах она была почти монополизирована представителями левых и праворадикальных идеологических течений [Kolossoff, Turovsky, 1999]. Они увидели в находившихся в советское время под запретом произведениях «классической» геополитики первой половины XX в. ключ к простому и почти не требующему специальных изысканий, расчетов и выкладок объяснению изменений на политической карте мира. Распад Советского Союза, многосторонний кризис переходного периода и потеря Россией былых позиций в мировой экономике и международных отношениях привели к появлению не иссякающего и поныне потока «алармистских» публикаций, предрекающих расчленение страны в результате заговора США и других западных держав, захват обезлюдивших дальневосточных и сибирских регионов Китаем и т.п. Практически во всех учебных пособиях многие десятки страниц посвящены повторяющемуся от издания к изданию изложению концепций Х. Мак-киндера, Р. Челлена, Н. Спикмена, К. Хаусхофера и других «отцов» геополитики первой половины прошлого века. Сторонники «классической» геополитики находят подкрепление в трудах современных западных консервативных авторов. Реакцией некоторых российских авторов на неопределенность предмета и «ненаучность» отечественной геополитики стало ее полное отрицание как современной и сколько-нибудь значимой дисциплины.

В настоящей работе я не ставлю перед собой задачу критического разбора вышедших в России трудов по геополитике. Этой теме уже было посвящено несколько содержательных трудов [см., например, Mäkinen, 2007; Soloviev, 2004; Tsygankov, 2002, 2003, 2004; O'Loughlin, Talbot, 2005]. Цель этой статьи – краткий анализ так называемой критической геополитики, уже вполне устоявшегося направления, завоевавшего значительный авторитет на Западе. В его рамках наконец более или менее четко сформулирован предмет геополитики, очерчен круг ее исследований и определена связь с другими социальными науками. Разумеется, было бы ошибочно видеть в критической политике новую догму, однако на ее счету, на мой взгляд, немало принципиальных достижений.

В то время как «классическая» геополитика чаще всего предстает набором умозрительных спекуляций, время от времени подкрепляемых «впечатляющими» цифрами, ее новые направления опираются на анализ больших массивов информации, анализируемой с помощью современных количественных методов. В новейших исследованиях, почему-то обойденных вниманием авторами российских учебников, удалось успешно преодолеть тра-

диционный для «классической» геополитики разрыв между территориальными уровнями исследований.

Геополитика за рубежом: Эволюция теоретических подходов

В современной геополитике можно выделить несколько теоретических подходов. *Неоклассические* подходы основаны на традиционной идее геополитики первой половины XX в. об исторически предопределенном влиянии географического положения и других пространственных факторов на внешнюю политику государств, налагающих на нее неизбежные ограничения, о неизменности национальных интересов, которые могут быть надежно обеспечены только военно-политическими средствами. Еще Наполеон писал, что политика государства заключается в его географии. Государство остается для приверженцев этих подходов «черным ящиком», определенным образом реагирующим на внешние вызовы и выступающим на международной арене как единое целое. Соответственно, «национальные интересы» в понимании политической элиты на каждый исторический момент автоматически приписываются всей стране, всему населению. Внутренняя и внешняя политика по-прежнему полагаются разными и почти не связанными между собой сферами.

Однако в современных трудах, основанных на неоклассических подходах, конечно, уже давно не найти одиозного уподобления государства живому организму. Государственная территория и границы для нынешних авторов – данность. Разумеется, ушел в прошлое примитивный географический детерминизм. Особую роль играет политическая и военная значимость, характерные свойства и географическое положение ключевых территорий и акваторий – таких как проливы, порты, столицы и др., а также топливно-энергетических, минеральных, водных, природно-климатических и прочих ресурсов. Географические условия и положение определяют место страны на политической карте мира, предоставляют определенные возможности, но и порождают угрозы национальной безопасности [Mamadouh, 1999].

Естественно, неоклассические подходы эволюционировали по мере изменений на мировой политической сцене. В эпоху биполярного мира на первом плане стояла геополитика ядерного устрашения, а ныне все большее внимание уделяется глобальному потеплению климата, нехватке питьевой воды, «мягким» угрозам и т.д.

Уменьшение угрозы глобальной военной катастрофы, распад биполярного мира и наступление постиндустриальной эры подорвали популярность неоклассических подходов. Становилась все более ясной первостепенная значимость таких факторов внешнеполитического потенциала государства, как человеческий капитал, структура и конкурентоспособность национальной экономики, положение страны в глобальных сетевых структурах и «пространстве потоков» информации, капиталов, энергии, мигрантов. Уменьшение роли территориального фактора в его традиционных проявлениях и рост глобальной взаимозависимости привели к появлению новых направлений. На стыке неоклассической геополитики и других дисциплин родились *геоэкономика* (ее сторонники сделали акцент на экономическом соперничестве государств) и *экополитика*, изучающая связь между состоянием окружающей среды и геополитическими факторами.

Другое направление развития геополитики основывалось на стремлении сделать ее полноценной научной дисциплиной, имеющей собственный, четко очерченный объект исследований, систему категорий и закономерностей. В 1970-х годах был обоснован социальный генезис геополитических представлений: государства, политические партии, социальные и региональные группы населения в разных странах по-разному трактуют одни и те же географические данности и пытаются обосновать свои интересы с помощью геополитических теорий. Таким образом, у государства ныне нет монополии на разработку и распро-

странение геополитических представлений. Нет и непреодолимого барьера в изучении внутренней и внешней политики, геополитики и политической географии. Геополитику стали называть «конструктивной» или «активной» политической географией [Mamadouh, Dijkink, 2006]. Все больше внимание стали уделять картам.

В развитие этого подхода особенно большой вклад внесла группа французских географов, политологов и историков, сформировавшаяся вокруг основанного в 1976 г. Ивом Лакостом журнала «Геродот». Для Лакоста и его единомышленников объект геополитического анализа – политический конфликт любого уровня, субъекты которого могут иметь самую разную природу. Тем не менее значительная часть выпусков «Геродота» посвящена Франции и другим государствам – эволюции национальной идентичности, представлениям о национальных интересах и вовлеченности во внешние конфликты, в том числе под влиянием процессов интеграции и миграций. Французские авторы постоянно публикуют геополитические атласы, рассчитанные как на широкую аудиторию, так и на специалистов [см., например, Chaliand, 1993; Boniface, Védrine, 2009; Europe in the World, 2009 и др.]. Разработаны оригинальные сюжеты геополитических карт и способы картографирования, связанные со специфическими проекциями, анаморфированными изображениями и графическими образами пространства и взаимного расположения различных объектов, складывающимися в представлениях политиков, экспертов, социальных групп [Колосов, Тикунов, Заяц, 2000; Колосов, Тикунов, 2005].

В англоязычной литературе в тот же период (в конце 1970–1980-х годов) развернулась созвучная идеям французских авторов дискуссия о новой, «беспристрастной», научной геополитике, близкой к современной науке о международных отношениях [Brunn, Mingst, 1985]. Известные политико-географы П. Тейлор и Дж. О'Локлин предложили проводить различие между «практической» геополитикой, развиваемой политическими деятелями, и «формальной» геополитикой специалистов по международным отношениям. *Практическая геополитика* нуждается в аргументации для краткосрочных действий. Сложные теоретические построения ей ни к чему. Спрос – на упрощенные схемы, сводящие многообразие мира к легко объяснимому и понятному даже «человеку с улицы» конфликту между добром и злом, между «нами» и «ими». Задачи практической геополитики – определить государственные интересы, возможные внешние угрозы и сформулировать принципы политики, направленной на их предотвращение и обеспечение интересов – короче, геополитические коды страны.

Миссия *формальной геополитики* – критический разбор практической геополитики, а также разработка предложений по ее гуманизации. Претензии на возвращение геополитики в лоно географической науки стали протестом географов против использования и профанации географических знаний государственной бюрократией и в особенности военной машиной [Taylor, O'Loughlin, 1982].

На развитие западной геополитики в конце прошлого века большое влияние оказали идеи французских философов-постструктуралистов Ж. Дерриды и М. Фуко и английского географа Д. Харви. Они показали, что роль, восприятие и использование пространства отдельными людьми и социальными группами постоянно меняются в зависимости от социальной практики. В нее входит, в частности, политический дискурс, включающий общепринятые способы видения и интерпретации окружающего мира, а также действия людей и институциональные формы организации общества, вытекающие из такого видения. Политический дискурс направлен на изменение или укрепление определенных социальных представлений, в том числе геополитических. Доказано, что дискурс играет большую роль в формировании политической карты и «территориальности» человека [Sack, 1986; Reordering the world, 1994; Dodds, 2001].

Американские географы Дж. Эгню и С. Корбридж сопоставили развитие мирового геополитического порядка (стабильной в течение определенного периода структуры между-

народных отношений, основывающейся на объективных экономических и культурных факторах) и политического дискурса. Они полагали, что в его эволюции можно выделить три главных стадии: 1) «Европейский концерт» (1815–1875), которому соответствовал дискурс, основывавшийся на различиях между цивилизациями; 2) «Британский порядок» (1875–1945) – дискурс между национальными государствами; 3) стадия межимпериалистического соперничества – идеологический дискурс. Эти же авторы подчеркнули, что национальные государства с четко установленными границами и территорией (Вестфальская система) возникли лишь на определенном этапе исторического развития, и геополитические отношения между ними должны изучаться в историческом контексте [Agnew, Corbridge, 1989].

На основе идей постструктурализма и отрицания неоклассической геополитики как *a priori* спекулятивной и родилась в начале 1990-х годов критическая геополитика, быстро оформившаяся в признанный междисциплинарный научный подход, нашедший отражение практически в любом западном учебнике.

Критическая геополитика: Новая парадигма старой дисциплины

Под критической геополитикой вначале понимали изучение внешней политики с помощью анализа политического дискурса. Позже ее содержание было расширено, в особенности благодаря трудам канадского географа С. Далби и американского географа Дж. Тоала. Он добавил к практической и формальной (называемой также высокой) геополитике еще и популярную, или низкую. Под ней подразумевается набор геополитических символов, образов и представлений о месте страны в мире, ее внешнеполитической ориентации, потенциальных союзниках и главных соперниках, содержащихся в сообщениях СМИ, рекламе и мультфильмах, кино и карикатурах. В современном демократическом обществе высокая и низкая геополитика не могут существовать друг без друга: одна постоянно подпитывает другую, хотя характер их взаимодействия варьирует от страны к стране и меняется со временем [Dalby, 1990; O'Tuathail, 1996; Dalby, O'Tuathail, 1998; Dodds, 2001, 2008].

К настоящему времени достаточно хорошо разработаны основные категории критической геополитики [O'Tuathail, 1996, 2003, 2006; Routledge, 1996; O'Loughlin, O'Tuathail, Kolossov, 2005]. *Геополитическая культура* – это совокупность традиций взаимодействия страны с внешним миром, культура знаний о нем и интерпретации роли государства как субъекта международной деятельности. Это также совокупность институтов и культуры взаимодействия между общественными силами, занимающимися разработкой внешней политики. Так, американская геополитическая культура включает такие традиции, как изоляционизм (убеждение в необходимости сосредоточиться прежде всего на внутренних делах) и универсализм (уверенность в мессианском предназначении США и распространении на весь мир сферы их жизненных интересов), российская – западничество и евразийство и т.д. [Smith, 1999; Колосов, Мироненко, 2001].

Геополитическое видение мира (или картина мира) – нормативная ментальная политическая карта мира или региона в совокупности с представлениями о действующих в них силах, влияющих на внешнюю политику. Иначе говоря, это набор общественных представлений о соотношении между различными элементами политического пространства, о национальной безопасности и угрозах ей, выгодах и невыгодах определенной внешнеполитической стратегии.

Неотъемлемый элемент геополитического видения мира – образ страны в представлении ее граждан, в том числе их взгляды на ее территорию, «естественные» или «исторические» границы, сферу жизненных интересов, предпочтительную модель развития, историческую миссию, внешние или внутренние силы, благоприятствующие или препятствующие ее осуществлению (*geopolitical imagi-nation*) [Dijkink, 1996, 1998]. Доказано, что социаль-

ные и региональные группы, как правило, имеют свое видение мира, которое совсем не обязательно совпадает с доминирующим [Dalby, O'Tuathail, 1998].

Геополитическое видение формируется под воздействием многочисленных факторов – семейных традиций, образования, личного опыта человека, в частности размеров и конфигурации освоенного им пространства (*espace vécu*), рекламы, литературы и искусства, кино, СМИ, создающих и распространяющих набор мифов и стереотипных представлений о национальной истории и территории. Эти представления распространяются в ходе *геополитического дискурса*, синтезирующего определенную информацию о международных делах в привязке к территории. Геополитический дискурс чаще всего инициируют и поддерживают СМИ, обычно обслуживающие интересы определенных групп элиты. Он складывается из определенных сюжетов – *геополитических историй* (*geopolitical storylines*), формируемых элитами для обоснования своей политики. В плюралистическом обществе обычно складывается несколько *скриптов* каждой истории – способов ее представления и медиатизации. Результатом геополитического дискурса становится создание или модификация геополитического видения мира, а затем геостратегии – понимания национальных интересов и путей их обеспечения и защиты [O'Tuathail, 2002].

Геополитическое видение мира имеет основания в *геополитических традициях* – исторически возникших национальных политико-философских школах, развивающих определенный нормативный и относительно формализованный набор взглядов на национальную идентичность, интересы и политические приоритеты [O'Tuathail, 2006].

«Низкая» геополитика и основывающееся на ней геополитическое видение мира – необходимый элемент национальной (этнической) и политической (государственной) идентичности, инструмент национального и государственного строительства. Голландский географ Х. Дайкинк исследовал соотношение между национальной идентичностью и геополитическим видением мира. Дайкинк проанализировал трансформацию национального геополитического видения мира в ряде стран (Германии, Великобритании, США, Аргентины, Индии и др.) под влиянием меняющихся географических и исторических факторов [Dijkink, 1996].

Геополитическое видение мира – продукт национальной истории и культуры, результат синтеза взглядов, исповедуемых различными слоями политической элиты, академическими экспертами, творческой интеллигенцией и общественным мнением в целом [Колосов, 1996]. «Официальное» геополитическое видение мира как часть национальной идеологической доктрины не всегда разделяет большинство населения. Отношения России с рядом стран, особенно ближнего зарубежья, долгое время отчасти основывались на примордиалистских³ мифах и стереотипах (типа «братья-славяне» или «православные»).

Дж. Тоал выделил три части критической геополитики: 1) изучение национальных геополитических традиций [O'Loughlin, 2001; Dodds, 2008]; 2) анализ геополитического дискурса [см., например, Sharp, 2000; Iivari, 2007]; 3) исследование значения пространственных концепций в разных традициях и культурах – таких, как «место», «район» и т.п. [O'Tuathail, 1994]. Он предложил и апробировал на конкретном материале модель трансформации отдельных географических представлений и образов в геополитическое видение. Согласно этой модели, *первый этап* процесса – сведение информации и образов в сюжеты (например, конфликт в Косово).

Второй этап – их перевод с помощью СМИ и распространяемых ими образов в определенные категории и формулирование в *геополитическом дискурсе* ответов на следующие вопросы:

³ Примордиализм – понимание этнических групп как исторически неизменных социально-биологических общностей, основывающихся на единстве происхождения («кровном единстве»).

- 1) *что?* (происходит): гражданская война, геноцид, международный конфликт и т.п.;
- 2) *где?* (дается геополитическая привязка места событий: в сердце Европы, в районе наших жизненных интересов...);
- 3) *кто?* (участники событий): вырабатывается противопоставление «нас» и «их», «добра» и «зла» (например, террористы против цивилизованного мира);
- 4) *почему?* (кто виноват?): в случае с Боснией и Косово ответ был – тоталитарный, коммунистический режим Милошевича, враг демократии, разжигающий национализм, чтобы удержаться у власти [O'Tuathail, 2002; Kolossov, O'Tuathail, 2007].

Геополитическое видение мира в целом и образы отдельных стран и территорий особенно важны в государственном строительстве в переходные исторические периоды. Развитие национальной (политической) идентичности в значительной степени происходит в результате противопоставления «своих» «чужим», жителям соседних и других зарубежных стран. Например, официальная украинская геополитическая доктрина основывается на исторических мифах, многие из которых прямо противоположны российским [Колосов, Мироненко, 2001].

Иными словами, пространство – это не нейтральная для человека категория. Национальные стереотипы обязательно включают образы пространства: так, районы, относимые национальным сознанием к территории своего государства, как и страны, получают своего рода коды, а многие из них становятся национальными символами, как Косово для Сербии. Французы всегда считали Эльзас и Восточную Лотарингию частью Франции, но отказались полагать таковой Алжир. В массовом сознании существует единое, постоянно расширяющееся поле географических образов, причем и сами эти образы находятся в разной стадии эволюции [Петренко, Митина, Бердников, 2000; Archer, Shelley, Leib, 1997; International trust and public opinion... 2004].

На географические образы опираются проекты государственного строительства, внешнеполитические стратегии. Для создания таких образов мобилизуются все историко-культурные ресурсы места, «макрогеополитические» представления выводятся, казалось бы, из чисто локальных. Так, построенный при Н. Чаушеску гигантский Дворец республики – очевидный символ тоталитаризма – превращен в органическую часть образа Бухареста. Его «конверсия» в место размещения учреждений представительной и исполнительной власти подается как выражение стремления румынского народа к плюрализму, либеральной демократии и принадлежности к европейскому культурному кругу [Light, 2001].

Анализ географических образов помогает ответить на отнюдь не только академический вопрос о границах так называемых неформальных регионов, или мезорегионов. Это территории, границы которых не совпадают с границами политико-территориальных образований; их существование – признак формирования новых политико-территориальных единиц и определенных тенденций внутри них. Так, в 1990-х годах активно обсуждался вопрос о восточных границах Европы. Выдвигавшиеся различными странами претензии на «европейскость» подкреплялись ссылками на историю, культуру, физическую географию, геополитику. За ними стояли глубокие проблемы идентичности, геополитического видения мира и перестройки геополитических кодов [Nijman, 1998; Berg, Oras, 2000; O'Loughlin, 2001; O'Loughlin, Kolossov, 2002].

Теория конструирования пространства различными социальными силами способствовала переосмыслению на новой, более широкой основе методологических подходов в геополитике. В ней преодолен разрыв в изучении внутренней и внешней политики, характерный для позитивистских подходов и отразившийся в разделении между геополитикой и политической географией. Появившаяся в лоне географии, критическая геополитика стала современной междисциплинарной областью, в которой широко применяются концепции и

методы, развиваемые в социологии, политологии, культурной антропологии, политической психологии.

Вместе с тем, критическая геополитика и сама подверглась серьезной критике. Ее сторонников упрекали за чрезмерный акцент на анализе текстов, злоупотребление принципами конструктивизма в ущерб анализу институциональной и материальной базы политического дискурса, невнимание к материальной основе геополитики в целом, игнорирование принципов историзма и др. Было предложено сосредоточить больше усилий на изучении пространства и времени политического дискурса – иными словами, экономического и технологического пространства, в котором разворачиваются геополитические события и передается геополитическая информация. Критическую геополитику предлагается обогатить анализом структурных экономических факторов, распределения в пространстве потоков информации, капиталов, товаров и мигрантов, такими категориями, как уязвимость и безопасность. Другая перспективная и пока еще мало разработанная тема критической геополитики – формирование «общепринятых» международно-правовых норм и институтов, через которые реализуется гегемония доминирующих государств, и их соотношение с интересами этих государств.

Принципиальное замечание в адрес критической геополитики первых полутора десятилетий ее существования касается, как ни странно, ее недостаточной «географичности». Наследие «холодной войны» до сих пор сказывается в анализе почти исключительно «глобального» политического дискурса и присущего ему применения общих, идеологизированных категорий «деконструкции» локальных конфликтов разной природы и размаха. Особенно это было свойственно американскому дискурсу, в котором весь мир рассматривался через призму «свой – чужой», в какие бы внешние формы ни облекалась эта дихотомия. Это вело к интерпретации мира как глобальной шахматной доски, на которой немногие ведущие игроки передвигают свои «пешки», игнорированию переплетения глобальных и специфических локальных факторов нестабильности, понимание которых требует знания региона и «полевых» исследований [O'Tuathail, 2010]. Социальные группы, вовлеченные в конфликт, представляются однородными группами, выделенными на основе умозрительных критериев и действующими как единое целое, а им самим приписываются определенные свойства («агрессивные сербы», «проникнутые неоимперским сознанием русские» и т.п.) [Brubaker, 2004]. В качестве примеров можно привести трактовку событий 2008 г. в Южной Осетии исключительно через призму отношений между Россией и Западом [O'Tuathail, 2008; O'Loughlin, Kolossov, O'Tuathail, 2011] или отделения Приднестровья от Молдовы как этнического конфликта.

Эта критика вызвала двоякую реакцию: совершенствование критической геополитики и ее интеграцию с другими подходами и методами. В последние годы появились работы, в которых методы критической геополитики сочетаются с анализом потоков и более органично увязываются глобальные и локальные факторы конфликтов.

Опыт применения подходов критической геополитики к изучению России

Эти тенденции проявились и в исследованиях России, основанных на концепциях критической геополитики. Такие исследования проводились как за рубежом (например, в США, Финляндии, Франции), так и в самой России. Остановлюсь более подробно на опыте участия Центра геополитических исследований Института географии РАН в нескольких международных проектах, поддержанных Национальным научным фондом США и 7-й Европейской рамочной программой, а также РГНФ (2001–2011). Эти проекты были идейно взаимосвязаны и посвящены следующим темам:

1. Анализ политического дискурса по крупным внешне– и внутривнутриполитическим проблемам (реакция в России на атаку американских городов террористами 11 сентября 2001 г. и попытка сближения с Западом; политическая нестабильность на Северном Кавказе), выделение скриптов важнейших событий в доминирующем (правительственном) и других дискурсах, их связь с российскими геополитическими традициями и современной «высокой» геополитикой. Материалами для такого анализа послужили публичные выступления и интервью официальных лиц (президента, председателя правительства, спикеров Государственной думы и Совета федерации, министра иностранных дел) и публикации за достаточно представительный период в газетах, отражающие взгляды определенной части политического спектра [O'Loughlin, O'Tuathail, Kolossov, 2004a, 2004b, 2005].

2. Сравнение политического дискурса с мнением рядовых граждан на основе массовых опросов общественного мнения, в том числе специально заказанных ФОМ и Левада-центру. Анкеты были составлены таким образом, чтобы выявить отношение респондентов к разным скриптам.

При этом особое внимание уделялось «социальному портрету» носителей определенных взглядов на внешнюю политику страны – например, тех, кто одобрял меры, принятые В. Путиным в ответ на атаку террористов 11 сентября 2001 г., и присоединение России к международной антитеррористической коалиции, и тех, кто не согласился с этими мерами [O'Loughlin, O'Tuathail, Kolossov, 2004a, 2006].

Для политической целостности такой крупной и разнообразной страны, как Россия, чрезвычайно существенна дифференциация мнений населения отдельных районов и главных этноконфессиональных групп. Нас, например, интересовали различия в реакции на события 11 сентября между титульным населением «мусульманских» республик Северного Кавказа, Поволжья и другими регионами России. Статистически достоверные различия действительно были установлены. В ответах на некоторые вопросы они достигали десяти процентных пунктов, но все же пока сравнительно невелики. При этом мнения титульного населения Татарии и Башкирии отличались от взглядов остальной части России больше, чем республик Северного Кавказа [O'Loughlin, O'Tuathail, Kolossov, 2004a].

3. Особенности и происхождение образов зарубежных стран в представлениях российских граждан. Для этого, во-первых, в сотрудничестве с ФОМ нами был выполнен анализ серии проведенных этим агентством общероссийских опросов, в которых много места отводилось отношениям между Россией и тем или иным государством и ассоциациям с названиями стран. Совокупность этих опросов весьма отчетливо высветила геополитическое видение мира россиянами, их представления о союзниках, дружественных государствах и потенциальных угрозах. Характер многих ассоциаций позволил с высокой степенью вероятности определить генезис образов разных стран и, в частности, долю ассоциаций, навеянных телевизионными программами и рекламой [Мир глазами россиян... 2003; Kolossov, 2003; Kolossov, Borodulina, 2003]. Во-вторых, анализ публикаций о зарубежных странах в пяти ежедневных «качественных» газетах – российской «Независимой газете», американской «Вашингтон пост», французской «Монд», германской «Франкфуртер цайтунг» и индийской англоязычной «Хиндустан таймс» – в течение 12 недель, взятых в случайной разбивке в течение года, дал возможность сопоставить и картографировать освещение различных стран и регионов мира, содержание и характер информации о них по 3-балльной шкале (позитивная – нейтральная – негативная), а также проанализировать образы ведущих стран в зеркале разных газет, в особенности России [Геополитическая картина мира... 2003].

4. Сравнение положения России в системе международных экономических, политических, культурных и иных связей, измеренное с помощью ряда «объективных» показателей, с официальным политическим дискурсом, образами зарубежного мира в школьных учебниках, представлениями собственных граждан и жителей зарубежных стран. Работа над этой

темой была начата нами в конце 1990-х – начале 2000-х годов [Колосов, Туровский, 2000; Геополитическое положение России... 2001] и продолжена в последнее время в рамках проекта «Видение Европы в современном мире» (*EuroBroadMap*), вошедшего в 7-ю Европейскую рамочную программу (<http://www.eurobroadmap.eu/>).

Материалы этого проекта содержат уникальную информацию о российской «низкой» геополитике и предоставляют широкие возможности для международных сопоставлений. Они включают опрос около 9400 студентов в 18 странах по единой анкете. Исследование охватывало «старые» и «новые» члены ЕС, Турцию, страны БРИК, Египет, Камерун, Сенегал и др. Чтобы облегчить сопоставимость данных, во всех странах опрашивались студенты третьего года обучения по шести группам дисциплин.

Респондентам, в частности, было предложено назвать пять наиболее и наименее привлекательных стран. Оригинальность опроса заключалась в том, что студентам было предложено нарисовать на контурных картах границы Европы и от трех до десяти культурных регионов мира. Эти карты были отсканированы, а результаты обобщены с помощью геоинформационных методов. Поскольку речь идет о мнении нового поколения россиян, выросшего уже после распада СССР, эти результаты позволяют судить о том, как может меняться российское общественное мнение в последующие годы.

Одной из целей проекта было изучение зависимости представлений о мире от социальной стратификации, пространственной мобильности студентов и их семей, знания ими иностранных языков. Представления о зарубежных странах сопоставлены с мировым «пространством потоков» – географическим распределением внешней торговли, прямых иностранных инвестиций, миграций, международных авиарейсов, поставок оружия, политическими связями, выражающимися в солидарном голосовании в ООН, и т. д. Другими словами, поставлена цель выяснить, насколько «заметность» и образ страны зависят от ее «объективного» места в мире, интенсивности и природы ее внешних контактов. Исходная гипотеза предполагала также, что видение мира зависит от физического расстояния и культурной дистанции (сходства языка и религии) между странами.

Опрос 827 российских студентов в Москве, Екатеринбурге, Ставрополе и Хабаровске (конец 2009 г.) подтвердил гипотезу о том, что территориальная мобильность семей, более высокий уровень доходов, знание иностранных языков и личное знакомство с зарубежными странами способствуют формированию положительного настроения к внешнему миру, более позитивного и «реалистического» геополитического видения, менее связанного со стереотипами, навязываемыми СМИ. Вполне естественно, что эти факторы более значимы в Москве и Екатеринбурге, чем в Хабаровске и Ставрополе.

Геополитическое видение мира описывалось двумя простыми индексами: «известности» (общее число упоминаний страны) и «асимметрии» (разница между числом упоминаний страны как привлекательной и непривлекательной, деленная на общее число ее упоминаний). Таким образом, каждая страна может быть охарактеризована на ментальной карте респондента как точка в системе координат, на оси абсцисс которой – индекс известности, на оси ординат – индекс асимметрии. Сгущения точек позволяют выделить разные группы стран и провести сравнения результатов опроса в разных странах.

Итоги опроса показали, что в России, как и в других странах, наиболее известны респондентам крупные мировые державы-«ньюсмейкеры», соседние страны и регионы международных конфликтов, регулярно освещаемые СМИ. Страны Африки, значительная часть Азии и Латинской Америки упоминались редко. По сравнению с выборкой в целом российские студенты отличаются еще большим тропизмом в отношении стран Западной Европы, особенно Франции, Италии и Германии. Франция более привлекательна для россиян, чем во всех остальных 17 странах. Страны Западной Европы привлекают российских граждан высоким уровнем жизни. Они отождествляются с отдыхом, потреблением товаров

и услуг, но также с богатым культурным наследием и демократическими режимами. Такое видение подтверждается анализом открытого вопроса об ассоциациях со словом «Европа». Наименее привлекательны для российских студентов страны, охваченные гражданской войной или связываемые с мусульманским фундаментализмом, Китай и бывшие советские республики.

Сама Россия в большинстве стран, в которых проводился опрос, относится к числу наиболее известных государств, однако по привлекательности ее ставили в самый конец списка. Ниже только привлекательность Ирака, Афганистана и Ирана [Kolossoy, Zotova, 2011]. Этот результат был вполне предсказуем. Как показали результаты одного из наших более ранних проектов, зарубежные СМИ, как правило, рисуют Россию как страну северную, бедную, нестабильную, недемократическую и малогостеприимную, хотя и располагающую крупными запасами нефти и газа, как место частых социальных и природных катаклизмов. Образ страны за рубежом зависит от того, что она может «экспортировать» вовне – от товаров и услуг до рисков, угроз и нестабильности. Преобладающая негативная информация о России касается больше ее внешней и внутренней политики, а не экономики, сравнительно мало значимой на мировом фоне [Геополитическая картина мира... 2003]. Такой образ страны приходится учитывать во внешнеполитической деятельности, тем более что геополитические представления обладают большой инерцией и их трудно изменить.

Заключение

Критическое направление, на мой взгляд, значительно способствовало коренному обновлению, теоретизации геополитики и ее превращению в самостоятельную междисциплинарную предметную область, располагающую собственными категориями и методами. Геополитика начала XXI в. изучает положение страны в системе международных экономических, политических, культурных и иных связей, а также место в мире, отводимое ей в представлениях внешних партнеров и собственных граждан. Геополитические представления – неотъемлемый элемент национальной, этнической и региональной идентичности. Геополитическое положение страны постоянно эволюционирует как под воздействием объективных глобальных и других внешних и внутренних факторов, так и вследствие переоценки гражданами своего отношения к разным уровням власти, в том числе государственному, абсолютно доминировавшему еще в недавнем прошлом, а ныне постепенно ослабевающему, хотя и в неодинаковой степени в разных регионах мира.

Применение концепции критической геополитики к изучению современной России может внести заметный вклад в понимание динамичной и усложняющейся связи между внешней и внутренней политикой, в частности особенностей геополитического видения мира российскими гражданами, их подверженности влиянию СМИ и возможного отношения к важным внешнеполитическим решениям.

ЛИТЕРАТУРА

Геополитическое положение России: Представления и реальность / Под ред. В.А. Колосова. – М.: Арт-Курьер, 2001. – 348 с.

Колосов В.А., Тикунов В.С., Заяц Д.В. Мир в зеркале средств массовой информации: Использование анаморфоз в политико-географическом анализе // Вестник Московского университета. Сер. География. – М., 2000. – № 2. – С. 55–65.

Колосов В.А., Туровский Р.Ф. Геополитическое положение России на пороге XXI века: Реальность и перспективы // Полис. – М., 2000. – № 3. – С. 40–60.

Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география. – М.: Аспект-Пресс, 2001. – 479 с.

Геополитическая картина мира в средствах массовой информации / Колосов В.А., Бородулина Н.А., Вендина О.И., Галкина Т.А., Заяц Д.В., Юр Е.С. // Полис. – М., 2003. – № 3. – С. 33–49.

Колосов В.А., Тикунов В.С. Политико-географическое картографирование и геоинформатика: Достижения и новые задачи // Известия РАН. Сер. географическая. – М., 2005. – № 1. – С. 17–23.

Колосов В.А. Традиционные геополитические концепции и современные вызовы России // Общественные науки и современность. – М., 1996. – № 3. – С. 13–25.

Мир глазами россиян: Общественное мнение и внешняя политика / Под ред. В.А. Колосова. – М.: ФОМ, 2003. – 302 с.

Петренко В.Ф., Митина О.В., Бердников К.А. Психосемантический анализ геополитических представлений в России // Психологический журнал. – М., 2000. – Т. 21, № 2. – С. 49–69.

Agnew J., Corbridge S. The new geopolitics: The dynamics of geopolitical disorder // A world in crisis: Geographical perspectives / Johnston R.J., Taylor P. (eds.). – Basil Blackwell, Oxford, 1989. – P. 266–288.

Archer J.C., Shelley F.M., Leib J.L. The perceived geopolitical importance of the countries of the world: An analytical and pedagogical investigation // Journal of geography. – Indiana, PA, 1997. – Vol. 96, N 1. – P. 76–83.

Berg E., Oras S. Writing post-Soviet Estonia on to the world map // Political geography. – Oxford, 2000. – Vol. 19. – P. 601–625.

Boniface P., Védrine H. Atlas des crises et des conflits. – Paris: Armand Colin, 2009. – 117 p.
International trust and public opinion about world affairs / Brewer P.R., Gross K., Aday S., Wilnat L. // American journal of political science. – Hoboken, NJ, 2004. – Vol. 48, N 1. – P. 93–109.

Brubaker R. Ethnicity without groups. – Cambridge, MA: Harvard univ. press, 2004. – 283 p.

Brunn S., Mingst K. Geopolitics // Progress in political geography / Pacione M. (ed.). – L.: Croom Helm, 1985. – P. 41–47.

Chaliand G. Atlas stratégique. – Paris: Fayard, 1993. – 225 p.

Dalby S. Creating the second cold war: The discourse of politics. – L.: Frances Pinter, 1990. – 211 p.

Dalby S., Ó Tuathail G. Rethinking geopolitics. – L.: Routledge, 1998. – 333 p.

Reordering the world: Geopolitical perspectives on the 21st century / Demko G.J., Wood W.B. (eds.). – Boulder: Westview press, 1994. – 352 p.

Dijkink G. – J. National identity and geopolitical visions: Maps of pride and pain. – L.: Routledge, 1996. – 199 p.

Dijkink G. – J. Geopolitical codes and popular representations // GeoJournal. – Dordrecht, 1998. – Vol. 46, N 2. – P. 293–299.

Dodds K. Political geography III: Critical geopolitics after ten years // Progress in human geography. – L., 2001. – Vol. 25, N 3. – P. 469–484.

Dodds K. Counter-factual geopolitics: President Al Gore, September 11 and the global war on terror // Geopolitics. – L., 2008. – Vol. 13, N 1. – P. 73–99.

Europe in the world / Grasland C. (ed.). – Paris, 2007. – 89 p.

Iivari P. Spatial argumentation. Geopolitically featured intelligence perceptions in spatio-temporal context in Russia, 1991–2006: PhD Dissertation / Univ. of Oulu, Department of geography. – 2007. – 410 p.

Kolossov V., Turovsky R. Russian geopolitics at the fin-de-siècle // Geopolitics. – L., 2001. – Vol. 6, N 1. – P. 141–164.

Kolossov V., Borodulina N. From Russia with love... (Russia and the West in public opinion) // *Russia in global affairs*. – Moscow, 2003. – Vol. 1, N 1. – P. 34–45.

Kolossov V. “High” and “low” geopolitics: Images of foreign countries in the eyes of Russian citizens // *Geopolitics*. – L., 2003. – Vol. 8, N 1. – P. 121–148.

Kolossov V., Ó Tuathail G. An empire’s fraying edge? The North Caucasus instability in contemporary Russian geopolitical culture // *Eurasian geography and economics*. – Columbia, MD, 2007. – Vol. 48, N 2. – P. 202–225.

Kolossov V., Zotova M. Les représentations géographiques et la vision du monde en Russie: Origines et changements // *Anatoli*. – P., 2011. – N 6. – В печати.

Light D. «Facing the future»: Tourism and identity-building in post-socialist Romania // *Political geography*. – Oxford, 2001. – Vol. 8, N 4. – P. 1053–1074.

Mäkinen S. Russian geopolitical visions and argumentation parties of power, emocratic and communist opposition on Chechnia and NATO, 1994–2003: PhD dissertation / Univ. of Tampere, Department of political science and international relations. – 2007. – 377 p.

Mamadouh V.D. Geopolitics in the nineties: One flag, many meanings // *Political geography*. – L., 1999. – Vol. 18, N 5. – P. 602–639.

Mamadouh V.D., Dijkink G. Geopolitics, international relations and political geogrphaphy. The politics of geopolitical discourse // *Geopolitics*. – L., 2006. – Vol. 11, N 3. – P. 349–366.

Nijman J. Madeleine Albright and the geopolitics of Europe // *GeoJournal*. – Dordrecht, 1998. – Vol. 46, N 4. – P. 371–382.

O’Loughlin J. Geopolitical visions of Central Europe // *Europe between political geography and geopolics* / M. – P. Pagnini, V. Kolossov, M. Antonsich, (eds.). – Roma: Società geografica italiana, 2001. – P. 607–625.

O’Loughlin J. Geopolitical fantasies and ordinary Russians: Perceptions and reality in the post-Yeltsin era // *Geopolitics*. – L., 2001. – Vol. 6, N 1. – P. 17–48.

O’Loughlin J., Kolossov V. Still 'not worth the bones of a single Pomeranian grenadier: The geopolitics of the Kosovo war 1999 // *Political geography*. – Oxford, 2002. – Vol. 21, N 3. – P. 573–599.

O’Loughlin J., O’Tuathail G., Kolossov V. 'A risky westward turn'? Putin's 9/11 script and ordinary Russians // *Europe-Asia studies*. – Abingdon, 2004a. – Vol. 56, N 1. – P. 3–34.

O’Loughlin J., O’Tuathail G., Kolossov V. Russian geopolitical storylines and ordinary Russians in the wake of 9–11 // *Communist and post-communist studies*. – Oxford, 2004b. – Vol. 37, N 3. – P. 281–318.

O’Loughlin J., O’Tuathail G., Kolossov V. Russian geopolitical culture in the post 9/11 era: The masks of Proteus revisited // *Transactions. NS / Institute of British geographers*. – L., 2005. – Vol. 30, N 3. – P. 322–335.

O’Loughlin J., O’Tuathail G., Kolossov V. The geopolitical orientations of ordinary Russians: A public opinion analysis // *Eurasian geography and economics*. – Columbia, MD, 2006. – Vol. 47, N 2. – P. 129–152.

O’Loughlin J., Talbot P. Where in the world is Russia? Geopolitical perceptions and preferences of ordinary Russians // *Eurasian geography and economics*. – Columbia, MD, 2005. – Vol. 46, N 1. – P. 23–50.

O’Loughlin J., Kolossov V., Ó Tuathail G. Inside Abkhazia: Survey of attitudes in a de facto state // *Post-Soviet affairs*. – Columbia, MD, 2011. – Vol. 27, N 1. – P. 1–36.

Routledge P. Critical geopolitics and terrains of resistance // *Political geography*. – Oxford, 1996. – Vol. 5, N 6/7. – P. 509–531.

O’Tuathail G. Critical geopolitics: The politics of writing global space. – Minneapolis, MN: Univ. of Minnesota press, 1996. – 326 p.

O'Tuathail G. Theorizing practical geopolitical reasoning: The case of U.S. Bosnia policy in 1992 // *Political geography*. – L., 2002. – Vol. 21, N 5. – P. 601–628.

O'Tuathail G. Geopolitical structures and geopolitical cultures: Towards conceptual clarity in the critical study of geopolitics // *Geopolitical perspectives on world politics* / L. Tchantouridze (ed.). – Winnipeg: Centre for defence and security studies, November 2003. – Bison paper 4. – P. 75–102.

O'Tuathail G. Thinking critically about geopolitics // *The geopolitics reader* / G. O'Tuathail, S. Dalby, P. Routledge (eds.). – L.: Routledge, 2006. – 517 p.

O'Tuathail G. Russia's Kosovo: A critical geopolitics of the August 2008 war over South Ossetia // *Eurasian geography and economics*. – Columbia, MD, 2008. – Vol. 49. – P. 670–705.

O'Tuathail G. Localizing geopolitics: Disaggregating violence and return in conflict regions // *Political geography*. – Oxford, 2010. – Vol. 29. – P. 256–265.

Sack R. Human territoriality: Its theory and history. – Cambridge: Cambridge univ. press, 1986. – 272 p.

Sharp J. Condensing the cold war: Reader's digest and American identity. – L.: Routledge, 2000. – 215 p.

Smith G. The masks of Proteus: Russia, geopolitical shift, and the new eurasianism // *Transactions. NS* / Institute of British geographers. – L., 1999. – Vol. 24. – P. 481–500.

Soloviev E.G. Geopolitics in Russia – Science or vocation? // *Communist and post-communist studies*. – Oxford, 2004. – Vol. 37, N 1. – P. 85–96.

Taylor P.J., O'Loughlin J. Editorial essay: Political geography – research agendas for the nineteen eighties // *Political geography quarterly*. – Borough Green, Sevenoaks, Kent, England, 1982. – Vol. 1, N 1. – P. 1–17.

Tsygankov A.P. Rediscovering national interests after the «end of history»: Fukuyama, Russian intellectuals, and a post-Cold War order // *International politics*. – Athens, 2002. – Vol. 39, N 4. – P. 153–173.

Tsygankov A.P. Mastering space in Eurasia. Russia's geopolitical thinking after the Soviet break-up // *Communist and post-communist studies*. – Oxford, 2003. – Vol. 35, N 1. – P. 101–127.

Tsygankov A.P. Whose world order? Russian geopolitical thinking after the Cold War. – South Bend, IN: Univ. of Notre Dame press, 2004. – 245 p.

ИДЕИ И ПРАКТИКА: ФЕДЕРАЛИЗМ В РОССИИ

МОДЕЛЬ «ЦЕНТР – ПЕРИФЕРИЯ», ФЕДЕРАЛИЗМ И ПРОБЛЕМА МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

И.М. БУСЫГИНА

Для любой территориально протяженной страны вопрос о характере взаимоотношений между центром и территориальными единицами (регионами) является одним из ключевых. На практике речь идет о степени политической и экономической автономии, которой обладают регионы. В России, при существующем среди экспертов и практиков консенсусе относительно принципиальной важности выстраивания «адекватных» (что бы под этим словом ни понимали) отношений между центром и регионами, территориальная проблема не решена до сих пор. Попытка перехода к федеративной модели – как существенная часть демократического транзита – оказалась несостоятельной.

Характер взаимоотношений между центром и регионами в России сегодня отвечает так называемой модели «центр – периферия»; чрезмерная централизация, отсутствие альтернативных (Москве) центров в территориальной структуре страны и слабые горизонтальные связи представляют собой устойчивые характеристики российского политического и экономического пространства и постоянно воспроизводятся во времени. Я утверждаю, что существует двусторонняя негативная связь между центро-периферийной моделью и характеристиками государства в России: модель накладывает ограничения на поведение государства и возможности его модернизации, в то же время современное государство способствует сохранению центро-периферийной модели. Единственной альтернативой центро-периферийной модели является модель федеративная. Однако изменение сложившегося статус-кво, даже при наличии значимых предпосылок и политической воли, неизбежно потребует модернизации самого государства, что сопряжено с серьезными рисками и едва ли достижимо в кратко- и среднесрочной перспективах. Успешный переход к федеративной модели требует создания устойчивой коалиции федеральных и региональных политиков, что труднодостижимо на практике.

О сущности модели «центр – периферия»

Подход «центр – периферия», столь популярный в политической науке, геополитике, международных отношениях, базируется на предположении о том, что сколь бы ни были сложны отношения в пространственной системе, всегда существует «центральное место», которое имеет особое политическое, экономическое, культурное значение. Важно, что если само расположение этого «особого места» может изменяться, общая идея о его неизменном наличии остается неизменной. Однако если в системе существует центр, то существует и место (места) с противоположными свойствами, т.е. периферия [Parker, 1998, p. 140]. Что является движущей силой сохранения центром своих исключительных качеств и поддержания роли в системе? Базовым условием является способность к инновациям и ее постоянное поддержание.

Модель «центр – периферия» описывает особый характер отношений между различными типами пространства; эти *отношения основаны на обмене: инновации и финансо-*

вые трансферты из центра в обмен на ресурсы с периферии и ее политическую лояльность. Очевидно, что это неравноправный обмен, где стороны выступают не как партнеры, а как два иерархических уровня – периферия подчинена центру. Важнейшая характеристика периферии – отсутствие политической автономии и минимум экономической. Важнейшей характеристикой всей системы является приоритет вертикальных связей при недоразвитии горизонтальных, т.е. связей между перифериями.

Модель «центр – периферия» принципиально построена на приоритетном положении центрального места, т.е. работает в пользу центра: именно центр является бенефициаром в рамках модели и в его истинных интересах сохранять и поддерживать статус-кво, в том числе посредством предотвращения развития контактов между перифериями и выстраивания региональных анти-центристских коалиций. В целом модель «центр – периферия» соответствует характеру территориальных отношений, традиционно присутствующих в империи, однако я сознательно избегаю описания такого рода отношений как «имперских», поскольку последние подразумевают еще целый ряд существенных характеристик, которые в данной статье не рассмотрены.

Центро-периферийный подход представляется тем более оптимальным в случае России, которая, по крайней мере по состоянию на сегодня, по факту не является ни федерацией, ни унитарным государством. Тем самым подход «центр – периферия» позволяет поместить страну в другую аналитическую рамку, отличную от традиционной дихотомии федерация – унитарное государство.

Модель «центр – периферия» и ее воспроизведение в России

Исторически Россия складывалась как территориально-протяженная континентальная империя. При всех различиях, существующих между империями, можно наметить ряд их характеристик, важных с точки зрения характера центрo-периферийных отношений: полиэтнический характер империи, территориальные приращения и защита рубежей присоединенных народов, слабые горизонтальные связи (своего рода «колесо без обода»), асимметричные отношения центра и отдельных территорий (присвоение империей привилегированного статуса определенным территориям), придающие определенную (и необходимую) гибкость имперской системе управления [Мотыль, 2004]. Кроме того, для случая Российской империи крайне велика была роль государства – как колонизатора, управленца, защитника, идеолога. Для империи территориальная модель «центр – периферия» является наиболее распространенной.

В 1917 г. Российская империя прекратила существование. Новый политический – советский – порядок приносит с собой и новые территориальные отношения. Как и в случае империи, они чрезвычайно важны. Если в первые годы советской власти большевики вынужденно использовали лозунги федерализма для решения национального вопроса, то в дальнейшем отношения центра и регионов выстраиваются как вертикальные, централизованные, ведомства дороже «мест» и пр. По сути, секторальные (в данном случае межрегиональные) различия хотя и существуют, но не имеют политического значения. При советском порядке модель «центр – периферия» в территориальных отношениях была быстро восстановлена и приобрела даже более централизованный характер по сравнению с Российской империей.

Ситуация меняется коренным образом с развалом Союза ССР. Фактически с нуля строится новая политическая система, которая заявлена как демократическая. Демократия (в отличие от империи и советского государства) в принципе предусматривает качественно различные способы решения территориальной проблемы: демократическое государство может быть и федеративным, и унитарным. Однако реального выбора способа решения террито-

риальной проблемы у российского политического класса нет в силу ряда причин, главной из которых является то, что в этот период (конец 1980 – начало 1990-х годов) сегментарные различия с появлением нового ресурса – массовой политики – впервые приобретают политическое значение (прежде всего в этнических регионах, представителем которых становится Татарстан). Элиты регионов, еще в раннесоветское время образованные на этнической основе, опираясь на этническую мобилизацию, добиваются привилегированного положения – крайне высокой степени автономии от центра. Ни игнорировать устремления регионов, ни подавить их центр, занятый жестким противостоянием внутри себя по линии «реформаторы-демократы» / «консерваторы-коммунисты», не в состоянии. Так что федерализм становится «выбором без выбора», средством хоть какой-то гарантии лояльности регионов.

На самом деле в России с 1994 и до конца 1990-х годов был период, когда демократические институты, по сути, служили фасадом для реального политического процесса, связанного с переделом государственной собственности; формальное введение главным актором (президентом) этих институтов не решало задачи создания демократического режима и даже такой задачи не ставило. **Основной структурной характеристикой режима этого периода являлось преобладание неформальных институтов;** правящую коалицию формировали две категории акторов – крупнейшие экономические акторы («олигархи») и часть глав регионов, политические партии действовали на периферии системы [Рыженков, 2006]. Прямые выборы глав регионов, изменение порядка формирования Совета Федерации, массовое подписание двусторонних договоров между федеральным центром и регионами резко усилили степень региональной автономии; во второй половине 1990-х годов федеральный центр потерял основные рычаги воздействия на ситуацию в регионах (возможности главного актора были крайне ограничены), а уровень неуправляемой регионализации в стране достиг максимальной отметки. В регионах формируются автономно функционирующие моноцентрические политические режимы, по отношению к которым центр играет роль внешнего актора [Россия регионов, 2000]. Так, по мнению Кана, специфическая форма федерализма, которая получила развитие в России в 1990-е годы, «негативно воздействовала на переход к демократии» [Kahn, 2002, p. 4]. Слабость государства в этот период привела к тому, что отказ от модели «центр – периферия» не привел к выстраиванию федеративного порядка. Необходимость достижения «триединой» цели – формирование новых федеративных отношений при одновременной приватизации экономики и радикальной перестройке политической системы – сделали переход к демократии тройне сложным [Ross, 2003, p. 2]. И, добавим, неудачным.

Трансформация политического режима, начавшаяся в 1999–2000 гг., привела к изменению характера отношений между центром и регионами, более того, выступления региональной коалиции, пусть и не имевшие надежды на успех, подсказали новому главному актору «направление основного удара»: территориальные отношения, новый формат решения территориальной проблемы. Начатая президентом «федеральная реформа», разворачивающаяся по нескольким направлениям, не встретила организованного сопротивления ни у региональных элит, ни у политических партий. Значительная опора на силовые структуры, конституционное большинство, которое партия власти – «Единая Россия» – получила в Государственной думе, наконец, начавшийся период экономического роста позволили новому главному актору резко сузить состав правящей коалиции, понизив, в частности, уровень представительства региональных интересов на федеральном уровне и значительно сократить степень региональной автономии. **Основной характеристикой нового политического режима стало существенное ограничение политической конкуренции, традиционная для России модель «центр – периферия» была быстро восстановлена.**

Небольшая иллюстрация того, как обмен «финансовые трансферты на политическую лояльность» реализуется на Северном Кавказе. Согласно данным официального аудита,

республиканские бюджеты северокавказских республик практически полностью зависят от трансфертов из Москвы: так, за последние 10 лет Москва «закачала» в эти регионы около 800 млрд. руб.; в 2010 г. доля федеральных трансфертов в республиканских бюджетах составила около 90 % в Ингушетии и Чечне, 75 – в Дагестане, более 60 % – в Кабардино-Балкарии. Однако это гигантское перераспределение не привело ни к какой значимой социально-экономической позитивной динамике; напротив, регионы утратили стимулы для собственного (эндогенного) развития. Очевидно, что поддерживать обмен такого рода чрезвычайно дорого стоит федеральному центру, однако здесь важно понимать то, что любая попытка изменить существующую ситуацию приведет к перераспределению выигрышей – политических и экономических – от одних групп к другим. Поэтому те политические группы, которые выигрывают от текущей ситуации, с большой долей вероятности будут блокировать любые значимые изменения, ограничиваясь модернизационной риторикой и косметическими изменениями.

Модернизация российского государства: Желаемое и возможное

Дискуссии о реализации заявленного Президентом курса на модернизацию неизбежно ведут к вопросу о том, какие субъекты (институты, общественные группы, экономические агенты и т.д.) в краткосрочной и среднесрочной перспективе могут быть наиболее заинтересованы в модернизации и, соответственно, выступать ее агентами. По этому вопросу часто сталкиваются две кардинально противоположные точки зрения о соотношении роли государства и бизнеса в создании инновационной экономики. Сторонники одной позиции утверждают, что «государство должно быть движущей силой процесса», поскольку интересы бизнеса сиюминутны и не могут служить опорой для долгосрочных планов. Их оппоненты, напротив, считают, что российское государство неповоротливо, неэффективно и консервативно, поэтому движущей силой в процессе инновации российской экономики должен стать бизнес.

Еще в 2001 г. Евгений Ясин подчеркивал: «Суть дела в том, что, будучи предоставлена исключительно частной инициативе и рыночным силам, экономика России будет с большой вероятностью склоняться к топливно-сырьевой ориентации. Можно себе представить, какой она будет в этом случае, причем не худшем варианте, через 15 лет: сельское хозяйство и пищевая промышленность более или менее обеспечивают внутренний рынок; экспорт нефти, газа, металлов и леса позволяет импортировать все остальные продукты. Мы пользуемся достижениями мировой цивилизации – компьютерами, информационными системами, средствами телекоммуникаций и т.п. в той мере, в какой доходы от сырьевого экспорта позволяют нам все это закупать. Или отчасти собирать в России из компонентов, произведенных за рубежом. В лучшем случае мы сохраняем способность производить вооружения и оборудование в основном для внутреннего потребления. В сущности, примерно такой выглядит Россия уже сегодня и, с поправкой на технический прогресс, выглядела в начале века. Только вместо нефти экспортировала зерно» [Ясин, 2001].

В свете вышесказанного, не удивляет то, что ко времени проведения Ярославского политического форума осенью 2010 г. среди практиков и экспертов сложился консенсус в пользу признания активной роли государства в качестве императива успеха модернизационного проекта. Не случайно и то, что основная секция Форума была названа «Государство как инструмент технологической модернизации». Иными словами, российское государство сегодня представляется главной (но, безусловно, не единственной) движущей силой развития процессов в стране, способных «поломать» статус-кво сырьевой ориентации бизнеса и экономики в целом. Однако любые практические меры по модернизации существующего государства в России потребуют значительных усилий и времени. Кроме того, для террито-

риальной целостности такой многообразной и огромной страны, как Россия, попытки модернизации государства сопряжены со значительными рисками для политической стабильности.

В своей нынешней форме российское государство неэффективно, неподотчетно и слабо предсказуемо. Государственная коррупция стала системным явлением. Государство, что не менее важно, не в состоянии гарантировать соблюдение прав собственности. Таким образом, российское государство является одновременно и основным препятствием для модернизации, и своего рода «мотором» для политической и экономической трансформации и технологического прорыва. Но – не в нынешней форме. А потому основная задача заключается в изменении самого государства.

В некоторых странах государство настолько слабо, коррумпировано, неэффективно и нацелено на обслуживание узких «специальных интересов», что любая попытка политических лидеров изменить ситуацию в лучшую сторону ведет лишь к напрасной трате ресурсов и еще большей коррупции. Отсюда возможный вывод для России: любые, даже самые «благонамеренные», действия властей обречены на весьма ограниченный успех в том случае, если не модернизировано *само государство* – более эффективное, менее коррумпированное, стимулирующее конкуренцию, обслуживающее более широкие общественные интересы. Однако – и в этом одна из основных трудностей перехода – существующая в России модель «центр – периферия» поддерживает как раз существующее «плохое» государство, поскольку:

- не поощряет, а препятствует развитию конкуренции между регионами и городами;
- фиксирует особое «центральное» место столицы как производителя инноваций;
- не создает стимулов для эндогенного развития регионов, поскольку они ожидают получения дотаций из центра в обмен на политическую лояльность.

К сожалению, до сих пор при обсуждении федеральной властью возможных и необходимых улучшений существующих практик управления речь не идет ни о каких изменениях политической системы. Так что, если верить официальным заявлениям российского руководства, значимые улучшения управления возможны без риска политического реформирования. Так, в марте 2009 г. президент Медведев подписал указ о реформировании системы государственной службы – в рамках антикоррупционной кампании. Цель принятия указа состоит в использовании более эффективных технологий и современных методов деятельности для увеличения эффективности и профессионализма государственных служащих. В президентском послании в ноябре 2010 г. Медведев практически ничего не сказал о необходимости политических реформ для модернизации страны. «Близкие к Кремлю» комментаторы объяснили это тем, что фокус внимания президента сместился в сторону социальных вопросов и проблем оптимизации управления. К концу 2010 г. руководители федеральной исполнительной власти уже говорили о том, что с условиями для экономического роста и прорыва к инновационной экономике все обстоит благополучно – не хватает только хорошего управления (*good governance*).

Однако не секрет, что результаты «политики косметического ремонта» федерального центра остаются более чем скромными, достаточно сказать, что инновационная экономика в России не работает, а инновации не создаются даже «по принуждению». Надежды на модернизацию в стране обречены на несостоятельность без реальных политических реформ, которые смогут создать эффективное управление в России и – что очень важно – повысить доверие к государству со стороны бизнеса и общества [Rogov, 2011].

Таким образом, практики управления меняются и будут меняться, но роль государства в защите прав собственности и создании системы стимулов и гарантий для политических и экономических агентов неизменно остается решающей. Государство может быть «большим» или «маленьким» – главное, чтобы оно было способно и желало играть проактивную

роль в обеспечении условий для хорошего управления и было достаточно компетентным для выдвижения эффективных и достижимых экономических целей и приоритетов.

Каким должно быть государство?

Одним из центральных вопросов, стоящих перед молодыми демократиями, является вопрос о том, как совместить силу государства, необходимую для реализации сложных экономических реформ, с необходимостью подотчетности и ограничений деятельности правительства.

Политические инкубенты в России с точки зрения поддержания силы государства находятся в сложном положении. Теоретически способность государства к принятию и реализации решений может иметь два источника: контроль сверху (здесь преимущество имеют авторитарные режимы в силу выстроенной иерархии и системы репрессий) и контроль снизу, где более эффективны демократии – в силу сочетания электоральной и социальной подотчетности, свободы прессы и институциональных сдержек и противовесов для обеспечения горизонтальной подотчетности. Наиболее «неспособными» оказываются гибридные политические режимы: в них разрушена жесткая система контроля сверху – вниз, но при этом не развиты, или, по крайней мере, недостаточно развиты системы демократического контроля [Baeck, Hadenius, 2008]. Это как раз и есть случай России.

Экономисты уже давно эмпирически подтвердили тезис о том, что во многих странах политики ушли из-под контроля общества, действуя в пользу «специальных интересов», в частности тех, которые работали на сохранение их правящих позиций и финансовых привилегий [Przeworski, 1995]. А если государство находится под контролем «специальных интересов», то его вмешательство в экономику будет неизбежно создавать дисбалансы с точки зрения интереса «общего». Именно поэтому, как утверждает Пшеворски, улучшение экономики требует политических реформ. Однако эти реформы не должны состоять в сокращении экономической роли государства. Улучшение экономики должно стать результатом «улучшения демократии», когда не «специальные интересы», но граждане имеют эффективные рычаги воздействия на государство, а оно подотчетно гражданам [Przeworski, 1995]. Здесь следует помнить о том, что «крайне редко те, кто находятся у власти, не подотчетны никому, важно, кому они подотчетны, насколько и по каким вопросам» [Fox, 2007, p. 8]. Таким образом, на практике неподотчетность государства означает только то, что оно является инструментом каких-либо узких групп и специальных интересов, не обслуживая более широкие общественные интересы, т.е. государство «приватизировано».

Эффективное государство определяется не по степени его вмешательства в экономику; государства, проводящие эффективную экономическую политику, имеют две важные характеристики: они, во-первых, должны быть *способны на принятие и реализацию решений*, а, во-вторых, должны быть *подотчетны гражданам и бизнес-сектору*, следовательно, имеют мотивацию к хорошему управлению.

Основная дилемма здесь заключается в том, что если государство достаточно сильно для обеспечения защиты прав собственности, оно достаточно сильно и для того, чтобы сбросить с себя «узы» подотчетности [Weingast, 1995]. В теории решением проблемы является поддержание системы сдержек и противовесов для защиты граждан и частного сектора от возможных злоупотреблений власти. Демократические конституции, свобода слова и собраний, права человека и гражданина, свобода СМИ – вот институты, которые призваны сдерживать политиков и чиновников. Таким образом, «правильный» конституционный контракт между гражданами и государством должен приводить к появлению правительства, которое является *сильным, но ограниченным*. Для достижения этой общей цели принципиальное значение имеет выбор институтов, при этом параметрами этого выбора являются основные

конституционные принципы, форма правления (президентская или парламентская, федеративная или унитарная), электоральные правила, уровень и характер налогообложения, независимость судебной власти и центрального банка и пр. Однако при всей своей важности институциональный выбор – это не единственное объяснение результатов реформ, большое значение имеют исторические факторы, культурные паттерны, изначальный уровень экономического развития, уровень социальной фрагментации, характер гражданского общества, внешнее влияние. В большинстве случаев успех реформ (модернизации, трансформации, транзита) зависит от комбинации институциональных и неинституциональных факторов в конкретном обществе.

Отметим еще раз: экономисты признают, что основной проблемой является даже не выбор «правильных» институтов сам по себе, но способность заставить их работать [Brennan, Lomasky, 1993, p. 225]. Этот тезис как нельзя лучше иллюстрируется примером российского федерализма: выбор «правильного» для России института сам по себе оказался недостаточным для его сохранения и поддержания. Российский случай очень четко подтвердил закономерность: первые 12–15 лет являются критическим периодом, что означает, что если федерализм (реальный, а не нормативный) сумеет пережить этот период, то возникают веские основания делать утверждение о его сохранении и в дальнейшем.

Чрезвычайно важным является вопрос о поддержании политической стабильности в государстве. В государствах, основанных на «ограниченной политической конкуренции» (случай России), стабильность режимов достигается за счет поддержания относительно узкой правящей коалиции с привилегированным доступом к политическим и экономическим ресурсам. Защищенность элитной коалиции и ее особый статус реализуются через контроль над важнейшими социальными организациями общества: судами, военными и полицейскими силами, региональными правительствами, СМИ, церковью и т.п. Ограниченный доступ к экономическим и политическим ресурсам обеспечивает возможности для создания и поддержания ренты для элиты. Поскольку такая рента с большой долей вероятности окажется под угрозой при усилении степени конфликтности в обществе или внутри элиты, стремление гарантировать себе продолжение извлечения ренты заставляет правящие элиты накладывать на себя определенные обязательства по поддержанию социального порядка и стабильности [North, Thomas, 1973; Levi, 1988]. Как правило, эти обязательства реализуются через методы «ручного управления». Этот порядок опирается на личности политиков и их способность принимать «правильные», эффективные решения. Чтобы иметь успех, такое упорядочивание требует подбора лояльных руководителю исполнителей и потому – прямого контроля вышестоящего руководства над составом основных игроков и их действиями. Модель «центр – периферия» представляет собой частный (в смысле – не единственный), однако чрезвычайно важный случай «ручного управления» с целью поддержания территориальной стабильности государства.

Во-вторых, что очень важно, модель «центр – периферия» фактически укрепляет неподотчетность государства. Как я уже писала выше, неподотчетность государства означает, что оно является инструментом узких групп и специальных интересов (обслуживает прежде всего их), а не широкий общественный интерес. В этом случае реальными, а не декларируемыми приоритетами государства становятся узкие задачи, в общем виде сводящиеся к (1) географически локализованным государственным расходам таким образом, что эти расходы следуют не экономической, а политической логике (даже в том случае, если эти расходы создают блага, имеющие вид общественных благ, пример – Чечня и другие республики Северного Кавказа) и (2) ренте, т.е. весь спектр субсидий, специальных (особых) налоговых процедур, регулятивных исключений и других форм дотаций от правительства. Чрезмерная роль особых интересов не только искажает смысл понятия демократической

ответственности, но и искажает экономические стимулы. Фактически речь идет о приватизации государственной политики [Бусыгина, Филиппов, 2010].

Анализ показывает, что любые практические действия по модернизации российского государства неизбежно потребуют значительных усилий и времени при высокой степени неопределенности результата. Принимая во внимание размер территории страны, ее полиэтничность, существующий паттерн пространственного политического развития (модель «центр – периферия»), а также экономические межрегиональные диспропорции, политические изменения в стране будут сопровождаться угрозами как для территориальной целостности, так и для политической стабильности. Другими словами, признание необходимости не только экономико-технологических, но и политических изменений, должно сопровождаться и признанием того, что кратко- и среднесрочные результаты политической модернизации будут весьма разочаровывающими.

Федерация как альтернатива модели «центр – периферия»

Необходимость и даже «неизбежность» федерализма в России в его той или иной форме мало у кого вызывает сомнения. Однако большинство экспертов при обсуждении возможного демократического будущего России исходят из того, что демократизация *автоматически* приведет к возрождению реальных федеративных институтов, в частности прямых выборов глав исполнительной власти в регионах. С другой стороны, даже те, кто скептически настроен в отношении необходимости демократических реформ, вынуждены признать, что экономический спад и сокращение бюджетных ресурсов не могут не привести к определенной федерализации [Rogozhnikov, 2009].

Все территориально протяженные полиэтнические демократические государства являются федерациями. Как утверждал Степан, любая стабильная демократия в полиэтничной политике – это федерация в том случае, если различия имеют территориальную основу. Хотя в мире существует много полиэтничных политий, лишь некоторые из них являются демократиями. И эти полиэтничные демократии – Швейцария, Канада, Бельгия, Испания и Индия – являются федеративными государствами [Stepan, 1999, p. 19–20].

Основным «открытием» теоретической литературы по данной теме является положение о том, что федерализм может быть стабильной и эффективной формой правления *только* в хорошо функционирующих демократиях. И наоборот, вне демократического контекста невозможно поддержание федерализма, он неизбежно вырождается и приводит либо к территориальной дезинтеграции, либо становится конституционной формальностью. Последние годы существования Советского Союза, а также политическая динамика Российской Федерации вполне данный тезис подтверждают [Kahn, 2002; King, 1993; Bednar, 2008; Burgess, Gagnon, 2010].

В случае России серьезный риск при демократизации является следствием размера территории страны, ее этнического разнообразия и территориальных асимметрий. Эти объективно существующие предпосылки являются серьезным препятствием для любых целенаправленных значимых политических изменений. Однако еще одна важная проблема возникает в связи с особой трудностью построения устойчивой коалиции федеральных и региональных политиков в пользу *завершения* федеральных реформ и построения федеративной модели, основанной на открытой политической конкуренции и прозрачных правилах игры. Подобная коалиция, созданная в начале процесса реформ, с очень большой долей вероятности «не доживет» до их завершения; некоторые из игроков (например, главы некоторых регионов) предпочтут заблокировать процесс реформ на той стадии, поддержание которой сулит им наибольшие выгоды. А потому наиболее важным вопросом является даже не

вопрос о начале процесса реформирования, но о том, как его завершить [Busygina, Filippov, Shvetsova, 2011].

Федерализм – это не просто неизбежное бремя для демократической и территориально разнообразной страны. Хорошо функционирующие демократические федерации стимулируют весьма продуктивную конкуренцию между регионами за привлечение граждан, потребителей, инвестиций и т.п. [Weingast, 1995]. Более того, граждане получают возможность организовывать свою жизнь в соответствии со своими местными предпочтениями, что повышает эффективность предоставления государственных услуг [Tiebout, 1956]. То есть федерализм действительно многое обещает. Однако при одном условии: работающей демократии. Если же демократия еще не работает и речь идет о *демократизации*, то федерализм проявит себя с другой стороны – как условие, резко осложняющее реформы и повышающее риск неудачи.

В России единственной практической альтернативой федеративной демократической модели является недемократическая и поддерживаемая в настоящее время модель «центр – периферия», при которой в обмен на лояльность федеральный центр защищает региональных политиков от конкурентных давлений посредством процедур назначения (такая модель называется еще имперской). Таким образом, действует система «интегрированных кадров», в отличие от системы «интегрированных партий» или интегрированного политического процесса, на которой основана работа федераций [Busygina, Filippov, Shvetsova, 2011].

Интересно, что и в федерации, и в модели центр – периферия существуют внешне схожие механизмы поддержания стабильности – региональные политические элиты заинтересованы в федеральном центре и в поддержании институционального статус-кво. Однако средства и причины этой заинтересованности имеют принципиальные различия. В модели «центр – периферия» центр выступает патроном, он предлагает инкубентам в регионах гарантии безопасности посредством уничтожения политической конкуренции. В федерации же лояльность региональных политиков, напротив, основана на политической конкуренции. «Правильно работающая» конкуренция генерирует центростремительные процессы, когда преимущество получают те кандидаты в регионах, которые демонстрируют умение и способность поддерживать эффективный баланс между региональными и федеральными интересами, отвечающий в то же время интересам их избирателей.

Помимо всего этого, в отличие от федерации, модель «центр – периферия» предполагает большое дополнительное перераспределение, поскольку центр берет на себя обязанность поддерживать существование наиболее бедных регионов, особенно если они политически нестабильны. Нет никаких гарантий, что центр сможет постоянно удовлетворять финансовые потребности регионов, а при сокращении бюджетных ресурсов возникает реальная опасность разрушения модели, поскольку источники поддержания лояльности в регионах перестают существовать.

Заключение

Центральная исполнительная власть в России всегда претендовала на то, чтобы быть единственным источником политической власти и суверенитета; как я пыталась показать выше, со времен Российской империи и до сегодняшнего дня отношения между Москвой (центром) и регионами отвечали модели «центр – периферия», основанной на особом рода обмене между центром и регионами и использующей особом рода механизмы поддержания территориальной стабильности. Процесс воспроизводства этой модели при различных существовавших в России политических системах и режимах фактически был прерван лишь однажды – в начале и середине 1990-х годов, однако попытка перехода к новой модели – федеративной – оказалась неудачной.

Современное государство в России поддерживает сохранение модели «центр – периферия», в то же время попытки модернизации самого государства наталкиваются на серьезные ограничения со стороны сложившихся паттернов отношений между центром и регионами, поскольку последние «работают» против усиления подотчетности государства, но в пользу сохранения методов «ручного управления». Именно политические лидеры или «правящая элита» являются ключом к институциональному развитию. Однако цели лидеров по удержанию власти часто перемещают их фокус в сторону краткосрочных действий, быстро дающих результат. Модель «центр – периферия» способствует закреплению именно таких подходов со стороны центральной власти.

Принимая во внимание размер территории страны, ее разнообразие и полиэтничный характер, федерализм является единственной альтернативой «центро-периферийным» территориальным отношениям. Однако переход к федерализму является лишь одним из направлений модернизации государства, это направление невозможно «вычленить» и рассматривать как автономное. Невзирая на повышенные риски и неопределенность результата, только реальные изменения политической системы могут привести к трансформации традиционной для России модели взаимодействия центра и регионов.

ЛИТЕРАТУРА

Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. Политические условия и ограничения инновационного развития в России // Вестник Института Кеннана. – М., 2010. – Вып. 8. – С. 7–23.

Россия регионов: Трансформация политических режимов / Под ред. Гельмана В., Рыженкова С., Бри М. – М.: Весь мир, 2000. – 376 с.

Мотыль А. Пути империй. Упадок, крах и возрождение имперских государств. – М.: Московская школа политических исследований, 2004. – 248 с.

Рогов К. Россия и вызовы десятилетия: Политика // Форбс. – М., 2011. – Январь. – С. 106–107.

Рыженков С. Динамика трансформации и перспективы российского политического режима // Неприкосновенный запас. – М., 2006. – № 6. – С. 65–78.

Ясин Е.Г. Модернизация российской экономики: Что в повестке дня // Материалы II Международной научной конференции «Модернизация экономики России». – М., 2001. – Режим доступа: http://hse.ru/ic2/materials_2/yasin_8.htm (Дата обращения: 25.07.2011.)

Bäck H., Hadenius A. Democracy and state capacity: Exploring a j-shaped relationship // Governance. – Oxford, 2008. – N 21. – P. 1–24.

Brennan G., Lomasky L.E. Politics and process: New essays in democratic thought. – Cambridge: Cambridge univ. press, 1993. – viii, 238 p.

Buchanan J., Tullock G. The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy. – Michigan: Univ. of Michigan press, 1962. – 361 p.

Busygina I., Filippov M., Shvetsova O. Risks and constraints of political modernization in Russia: The federal problem // Perspectives on European politics and society. – Leiden, 2011. – Vol. 12, N 1. – P. 1–22.

Doucouliafos H., Ulubasoglu M. Democracy and economic growth: A meta-analysis // American journal of political science. – Hoboken, NJ, 2008. – Vol. 52, N. 1. – P. 61–83.

Fox J. Accountability politics: Power and voice in rural Mexico. – Oxford: Oxford univ. press, 2007. – 438 p.

Kahn J. Federalism, democratization, and the rule of law in Russia. – Oxford: Oxford univ. press, 2002. – 326 p.

Przeworski A. Democracy and the market. – Cambridge: Cambridge univ. press, 1995. – 210 p.

Parker G. Geopolitics: Past, present and future. – L.; Washington: Pinter, 1998. – 199 p.

Ross C. Federalism and democratization in postcommunist Russia. – Manchester: Manchester univ. press, 2003. – 193 p.

Stepan A. Federalism and democracy: Beyond the U.S. model // Journal of democracy. – Baltimore, MD, 1999. – Vol. 10. – P. 19–34.

Weingast B.R. The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic growth // Journal of law economics & organization. – New Haven, Conn., 1995. – Vol. 11. – P. 1–31.

КРИЗИС РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

К. РОСС⁴

Введение

В декабре 1993 г. Россия приняла посткоммунистическую Конституцию, статья 1 которой гласит, что страна представляет собой «демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Однако в ельцинскую эпоху (1991–1999) «федерация» была лишь номинально сформирована, но основные руководящие принципы федерализма так и не были полностью реализованы. Вместо них была выстроена асимметричная и договорная по характеру форма федерализма, отношения центра с региональными и местными органами власти стали крайне политизированы и персонализированы, а основы принципа верховенства права и конкретно конституции при этом были серьезно подорваны. Кроме того, после вступления Путина в должность президента в 2000 г. мы стали очевидцами прямого влияния президента на принципы и практики федерализма, а также централизации власти в Кремле. Серьезной проблемой для российского государства сегодня являются не неустойчивость конфедерализма или угроза этнического распада, как это было в эпоху Ельцина, а, скорее, дефедерализация и создание централизованного квазиунитарного государства под руководством «тангема» Медведев – Путин.

Определение федерализма

С точки зрения Уоттса, федерации имеют следующие ключевые характеристики: 1) существование в государстве двух и более уровней власти, каждый из которых может непосредственно оказывать влияние на жизнь граждан на местах; 2) формально закрепленное вертикальное и горизонтальное разделение законодательной и исполнительной власти разных уровней, а также распределение доходов и ресурсов между правительствами разных уровней; 3) верховенство конституции, которая не может быть изменена в одностороннем порядке властью любого из уровней, для этого требуется согласие каждой стороны; 4) процедура разрешения споров между правительствами разных уровней, как правило, осуществляется через суд; 5) установленный порядок и специальные институты содействия межправительственному сотрудничеству в ситуациях, где полномочия властей разных уровней разведены или с неизбежностью пересекаются; 6) гарантированное законом представительство интересов регионов при принятии государственных решений, в том числе через действие верхней палаты парламента [Watts, 2007, p. 226].

Ряд исследователей подчеркивают значимость *территориальных* особенностей федерации. Так, для Гибсона «федерализм представляет собой систему, априори означающую, что полномочия будут разделены между центральным и региональным правительствами и что политическое представительство территорий будет сбалансировано в соответствии с численностью населения» [Gibson, 2004, p. 7]. Кинг подчеркивает следующую отличительную черту федераций: «Вовсе не очевидно, что «народ» рассматривается как суверен, но выражение его суверенитета связано с существованием и закреплением региональных тер-

⁴ Статья Камерона Росса «Кризис российского федерализма» («Russian federalism in crisis») подготовлена автором для журнала «Политическая наука». Перевод выполнили Н.А. Звягина и А.А. Моисеенко (НИУ ВШЭ, Кафедра публичной политики). По просьбе автора сохранены система сносок и способ оформления библиографического описания.

риториальных образований. В федерации «население» воспринимается как единое целое, с одной стороны, и как множество разных групп – с другой. Люди представлены как в виде целого (страны), так и частями (различные регионы, составляющие нацию)» [King, 1993, p. 94].

Кроме того, как отмечает Элазар, «сущность федерализма следует искать не в определенном наборе институтов, а в особенностях институционализации отношений между участниками политической жизни» [Elazar, 1987, p. 12]. Здесь мы должны принимать во внимание тот факт, что федерализм представляет собой не только *структуры*, но и процессы. Другими словами, федерализм может быть полностью реализован в демократических государствах с сильным гражданским обществом и со сложившейся правовой культурой. Так, например, Уоттс пишет: «Процессы федерализма включают в себя явную тенденцию к демократии, поскольку они предполагают добровольное согласие граждан в субъектах Федерации, не-централизацию как принцип в системе принятия решений, действующую систему сдержек и противовесов, позволяющую избежать концентрации политической власти, а также уважение к конституционным принципам» [Watts, 1999, p. 14].

Более того, как справедливо замечает Кемптон: «Большинство экспертов по федерализму считают, что федерализм не может существовать долго без поддержки политической культуры, которая включает в себя: а) толерантность; б) терпимость к этнокультурным различиям / разнообразию, в) взаимную сдержанность и взаимное самоограничение в выборе методов достижения целей, г) приверженность переговорам как методу разрешения споров и д) готовность к изменениям» [Kempton, Clark, 2002, p. 198].

Но российское государство, возникшее после распада СССР в конце 1991 г., унаследовало весьма авторитарную политическую культуру и слабое гражданское общество. При Ельцине сформировалась традиция федерализма, которая могла бы помочь стране преодолеть посткоммунистический переходный период. В советской конституции 1977 г. было заявлено, что СССР представляло собой «единое, союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма»; пятнадцати республикам был предоставлен суверенитет (статья 76) и возможность свободного выхода из состава Союза (статья 72). В действительности эти права существовали только на бумаге, а федерализм, провозглашаемый в СССР, был фикцией. На практике партийные и государственные органы управления действовали на основе принципа «демократического централизма», согласно которому каждый орган одного уровня был подчинен власти вышестоящего, а централизованное управление осуществлялось из Москвы. В России, как я уже говорил выше, и что также отмечает Уоттс, ключевые институциональные элементы федерализма были в целом сформированы, но реальные отношения между федеральным центром и субъектами Федерации не регулировались провозглашенными принципами [Ross, 2002, p. 182].

Исследователи федерализма подчеркивают положительную связь между федерализмом и демократизацией. Дэниелс утверждает, что «распределение власти при федерализме предотвращает произвол как в центре, так и на местах. Ответственность децентрализуется, обеспечивая механизм сдерживания потенциальных локальных конфликтов и злоупотреблений. Это становится школой демократии и буквально делает власть ближе к народу» [Daniels, 1997, p. 233]. Однако вопрос влияния федерализма на демократизацию – палка о двух концах. Как отмечает Гибсон, анализируя ситуацию в Бразилии и Мексике, «федерализм переходного периода от авторитарного правления предоставлял местным властям площадки и ресурсную базу, позволяющую оспаривать централизованное авторитарное управление... В период укрепления бразильской демократии... институты, оспаривавшие решения центра в период авторитарного правления, продолжили ту же самую работу при демократически избранной власти» [Gibson, 2004, p. 24].

Необходимо отметить, что увеличение автономии не обязательно ведет к росту демократии. «Являясь источником экономического развития и демократических перемен, политический курс регионов может выступать и в качестве основы авторитарных политических проектов при демократической форме правления» [ibid., p. 17]. Региональные элиты в России чаще использовали свою независимость для укрепления авторитарных режимов, чем для содействия развитию демократии. Более того, в России именно те субъекты федерации, которым была предоставлена наибольшая степень конституционной независимости, а именно 21 этническая республика, смогли установить наиболее авторитарные режимы [Ross, 2002].

Межправительственные отношения

Как отмечает Сёдерлунд: «Непрерывные процессы политических переговоров являются значимым и центральным элементом федеральной системы. . . [а] необходимость изменений в распределении полномочий между различными уровнями власти оказывает влияние на важность межправительственного взаимодействия» [Söderlund, 2006, p. 14]. Схожей точки зрения придерживается Родин: «Федеральное институциональное строительство, которое опирается на гарантированное конституцией разделение власти на нескольких уровнях, создает множество типов взаимоотношений, таких как «федерально-региональные», «федерально-местные», «регионально-местные», «межрегиональные» и отношения между местными органами власти» [Rodin, 2006, p. 18].

Таким образом, как отмечает Камерон, «структура межбюджетных и межправительственных отношений может сильно варьироваться от одной федеративной системы к другой. . . Количество и относительный размер субъектов Федерации, степень асимметрии между ними. . . формируется правительством парламентом или президентом, – все эти соображения имеют первостепенное значение при определении характера межправительственных структур» [Cameron, 1999, p. 2].

При большом количестве субъектов Федерации, как в России, региональная власть, как правило, не так сильна и ее объединение является сложной задачей. Там же, где лишь несколько территориальных единиц, они, напротив, как правило, сильны и при определенных условиях могут привести к распаду федерации, как это было в Чехословакии и Югославии [Rodin, 2006, p. 46].

Сёдерлунд также делает важное замечание о том, что различные формы правления способны генерировать различные модели межгосударственных отношений. Например, в президентских системах, таких как Россия, где власть распределяется между большим числом субъектов, межправительственные отношения фрагментированы и их трудно координировать. Это происходит «из-за появления сразу двух типов связей: горизонтальных и вертикальных, – между исполнительной и законодательной ветвями власти как на федеральном, так и на региональном уровнях» [Söderlund, 2006, p. 15 – 16].

Еще одним важным фактором формирования межправительственных отношений являются особенности партийной системы. По мнению Камерона, «федерация с единой национальной / региональной партийной системой обладает интегративным потенциалом, который отсутствует в разнородной по составу федерации. Отношения между органами государственного управления могут порой походить на отношения коллег-политиков в рамках одного политического образования» [Cameron, 1999, p. 3]. Слабость и фрагментарность партийной системы может привести к активизации центробежных сил, что затрудняет взаимодействие и объединение субъектов Федерации. Именно так обстояли дела в России в эпоху Ельцина (1991–1999). Аналогичным образом, если в централизованной федерации интересы субъектов не находят своего отражения, это может привести к напряженности и

конфликтам между центром и федеральными образованиями, особенно в многонациональных федерациях. Именно такая ситуация сейчас наблюдается в России, где региональные партии запрещены, и почти во всех региональных законодательных собраниях большинство у «Единой России».

Основы федеративной системы России. Образование российской федеративной системы в 1991–1993 гг

Истоки федеративных государств и пути их создания обуславливают характер распределения полномочий в федерациях. По мнению Гибсона, «в определенном смысле происхождение предопределяет последующую траекторию развития федеративных систем» [Gibson, 2004, p. 14]. Так, например, федерации, возникшие в результате открытой дискуссии, дают больше полномочий своим субъектам, чем федерации, созданные сверху в результате соглашения между элитами.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.