
ВВЕДЕНИЕ

Процессы государствообразования и выстраивания отношений между центром и регионами в формирующихся или уже сформировавшихся государствах относятся к числу важнейших политических процессов, изучаемых политологией. Современные процессы в этих сферах не позволяют говорить о стабильности как политической карты мира, так и моделей территориально-государственного устройства. Устойчивость политической карты мира, сложившейся во второй половине XX в., оказывается мнимой. Это показал распад СССР и Югославии, продолжающиеся процессы создания новых независимых государств, распространение феномена непризнанных государств, будущее которых пока не определено. Значительная часть государств характеризуется сложной региональной структурой, которая создает потенциал для дезинтеграции. Также наблюдается размывание государственного суверенитета в условиях глобализации и межгосударственной интеграции.

Важно понять, чем определяется жизнеспособность государств и их территорий, почему меняются политические границы и модели территориально-государственного устройства. Тема средне- и долгосрочного прогнозирования российского будущего тоже приобрела в последнее время большую популярность. Получили распространение полунаучные и ненаучные рассуждения о возможности будущего распада России или о его уже случившемся преодолении, которые стали играть важную роль в общественно-политической дискуссии.

В настоящее время во многих странах под влиянием сложной региональной структуры идут процессы децентрализации. Растет число федераций. Однако нет ясного ответа на вопрос, являются ли эти процессы односторонними, необратимыми, т.е. свидетельствующими об определенной «прогрессивной» тенденции, характерной для всего человечества. Современная Россия тем временем переживает этап централизации, который расходится с «мировыми» тенденциями, но в то же время, безусловно, связан с теми или иными предпосылками.

В условиях меняющегося мира возрастает потребность в разработке научных основ для анализа и прогнозирования процессов территориально-государственного развития. На взгляд автора, наиболее удобный исследовательский подход к этой теме возможен на основе изучения баланса или дисбаланса, складывающегося в отношениях между центром и регионами и ведущего к внутренней перестройке этих отношений, а возможно — к полной или частичной дезинтеграции государства.

Анализ многочисленных источников, так или иначе касающихся этой темы, убеждает во фрагментарности и разрозненности используемых подходов. Слишком многие работы по-прежнему могут быть квалифицированы только как публицистика. Перевод проблематики территориальных различий и разнообразия в русло научных исследований, объясняющих политический процесс и имеющих прогностическую ценность, возможен только на основе политологии. Однако в рамках политологии проблематика пространственного измерения и даже региональной политики развита в недостаточной степени. Отношения между центром и регионами в политологии обычно рассматриваются в исследованиях (притом даже не всегда компаративных) федеративных государств, что резко ограничивает выборку стран, оставляя за ее рамками подавляющее большинство реальных случаев и заведомо обедняя эмпирическую базу. Другое развитое направление концентрируется на проблематике местного самоуправления. Комплексное политическое исследование отношений между центром и регионами на практике проводится крайне редко.

В этой книге объектом исследования стали территориально неоднородные государства (термин автора), которые характеризуются наибольшими показателями внутренних территориальных различий и, следовательно, наибольшей сложностью отношений между центром и регионами. В ходе исследования была сформирована выборка из 105 территориально неоднородных государств, определенных на основе критериев неоднородности, связанных со средовыми факторами политических систем, — этнокультурными, социально-экономическими, природно-географическими. Использование этой выборки и ее изучение, основанное на методологически обоснованном наборе критериев, позволяет избежать традиционных aberrаций, связанных с использованием единичных или географически локализованных (чаще всего на Западе) примеров. Эти aberrации на прак-

тике часто приводят к заимствованию чужого опыта территориально-государственного строительства, не учитывающего страновых особенностей, или, наоборот, к недоучету полезного опыта.

Россия рассматривается в монографии в качестве отдельного важнейшего примера, имеющего свои особенности территориальной неоднородности. Существует огромная потребность в изучении и прогнозировании российской практики отношений «центр — регионы» и региональных политических процессов. Пока приходится признать, что исследования общественно-политических процессов в российских регионах не имеют системного характера, один только извечный коммуникационный разрыв между центром и регионами влечет за собой слабое знакомство исследователей с работами друг друга. Еще мало компаративных исследований, только складывается научный дискурс. Россия остается terra incognita политической регионалистики в связи с недостатком систематических и детализированных исследований, но имеет уникальные перспективы.

В монографии развиваются многие идеи и концептуальные положения, которые были сформулированы автором в вышедшем в 2006 г. учебном пособии «Политическая регионалистика». По нашему мнению, зреет создание теории субнациональных отношений в государстве. Некоторые подходы к этой теории рассматриваются в данной работе.

Прежде всего, уточняется и развивается системный подход (новая концепция территориально-политических систем). В классическом подходе к политическим системам, разработанном в политологии, акцент сделан на отношениях политической системы с внешней средой. В соответствии с предложенным автором подходом наличие у политической системы значимого пространственного измерения делает необходимым исследование отношений системы в целом с входящими в ее состав территориальными подсистемами — в соответствии с тезисом об иерархическом, сложносоставном и многоуровневом характере межсистемных и внутрисистемных отношений. Очень важен анализ функционирования территориально-политических систем не только в отношениях со средой (воздействие интрасоциетальных и экстрасоциетальных факторов — в соответствии с теорией политических систем), но и в отношениях с региональными подсистемами. Предложенная концепция позволяет исследовать вертикальное измерение отношений в политическом пространстве.

Системный подход, предложенный автором в настоящем исследовании, основан на концепции территориально-политических систем (ТПС) как разновидности политических систем, сущностной характеристикой которых является пространственная протяженность. Государство рассматривается как пример наиболее развитой территориально-политической системы, регионы — как территориально-политические системы более низкого ранга (субсистемы). Исследуются функционирование (включая институциональные аспекты) и динамика развития ТПС в связи с их внутренним балансом и его внутренними и внешними факторами.

Системный подход можно эффективно дополнить коммуникационным подходом. Используемый в исследовании коммуникационный подход, предложенный автором для политических отношений «центр — регионы», рассматривает формирование политических сообществ разного масштаба на основе различной плотности и характера политических и социальных коммуникаций. При таком подходе субъектами исследуемого баланса становятся политико-территориальные уровни, каждый из которых характеризуется своими особенностями политических коммуникаций и политических интересов.

В первом приближении такими уровнями являются государство в целом («центр») и регионы. Но целесообразно уточнение числа политико-коммуникационных и, соответственно, политико-территориальных уровней за счет выявления сложности регионального уровня. Последний на самом деле включает два и более уровня в зависимости от сложности региональной структуры данного государства. Как минимум, происходит разделение регионального и локального уровней, что в итоге предполагает не двух-, а трех- или многоуровневый баланс.

Ключевым понятием, с помощью которого, по мнению автора, можно исследовать отношения между центром и регионами, является понятие «баланс». Власть рассматривается здесь как политическая субстанция, распределение которой создает исследуемый баланс. Причем баланс может изучаться как в целом, для власти как таковой, так и для каждого из типов власти (в данной работе говорится о политико-административной, военной, экономической и идеологической власти).

До сих пор понятие «баланс» использовалось преимущественно для международных отношений (баланс сил и т.п.). В то же время очень важ-

но изучать баланс политических отношений между центром и регионами в государстве и в России в частности. На практике постоянно происходит формирование, поддержание и разрушение этого баланса — в современности, политико-исторической ретроспективе и перспективе. Необходимо статическое и динамическое, синхронное и диахронное моделирование баланса, выявление причин развития и деградации территориально-политических систем, а также их перехода с уровня на уровень (например, получение регионом государственной независимости). Можно рассуждать в терминах смещения баланса в сторону центра или в сторону регионов, заниматься выявлением пределов допустимого баланса в отношениях между центром и регионами — в их причинно-следственной связи с различными факторами. Особый интерес представляет возникновение критического дисбаланса, ведущего к распаду государства.

Операционализация понятия «баланс» для внутригосударственных (субнациональных) отношений может быть проведена за счет развития существующих представлений о балансе сил, характерных для теории международных отношений, с помощью концепции баланса воспринимаемых политических интересов. Баланс политических (властных) отношений между центром и регионами формируется на основе не столько баланса сил, сколько баланса воспринимаемых политических интересов. Отсюда сложный, не прямолинейный характер зависимости между стандартными характеристиками территориальной неоднородности государства и устройством его территориально-политической системы.

Восприятие политических интересов территориальными сообществами, их артикуляция и агрегирование находятся в зависимости от множества факторов. Но особенно важна, на наш взгляд, закономерность, связывающая модель баланса политических отношений «центр — регионы» с политической культурой. Именно поэтому необходимо исследование процессов превращения территорий в политические субъекты (в наших терминах — политической актуализации территорий) и результирующего структурирования политического пространства. Политическая актуализация территорий в большой степени зависит от особенностей политической культуры, а не только от территориальной неоднородности. Последняя лишь создает потенциал для развития тех или иных форм баланса политических отношений между центром и регионами.

Введение

В этой связи важной исследовательской операцией становится моделирование политических отношений «центр — регионы» в разных странах. В данной монографии, в частности, проведена идентификация российской модели, предпринята попытка спрогнозировать ее дальнейшее развитие. Выводы, полученные в исследовании, позволяют проводить прикладной анализ и прогнозирование процессов развития различных территориально-политических систем и в частности — России.