

Введение

Внимание к региональной проблематике в исследованиях политического процесса вполне закономерно для такой страны как Россия, с ее разнообразием социально-экономических условий и палитрой политических практик. Региональный анализ общественных отношений по самой своей природе требует комплексного подхода. В нем есть широкое поле деятельности для политологов, географов, социологов, культурологов и юристов.

Особенность предлагаемого вниманию читателей сборника - разнообразии научных специальностей его авторов и, как следствие, широта круга тем, выбранных ими для докладов. Это, на первый взгляд, нарушает традицию предыдущих семинаров по региональным проблемам, проводившихся Московским общественным научным фондом при поддержке Фонда Фридриха Эберта (Германия). На них тематика докладов определялась более жесткими рамками: в 1998 г. семинар был посвящен трансформации российских региональных элит, а в марте 1999 г. - региональному самосознанию.

При проведении семинара в Саратове 25-28 августа 1999 г. (сделанные на нем доклады и вошли в данный сборник) был предложен иной подход. Вместо заранее определенного объекта исследований в виде того или иного элемента политической структуры (элит, режимов, самосознания и др.) основное внимание уделялось характеру деятельности, поведения различных региональных акторов и институтов. Поэтому вторая особенность сборника - особый угол зрения на региональную проблематику, при которой регион, и, в первую очередь, региональная власть, рассматривается именно как «действующее лицо», субъект политики и общественных отношений. Возможно, этот подход реализован не во всех статьях сборника, но организаторы семинара к этому стремились.

В большей части работ сборника деятельность региональных акторов и институтов рассматривается в широком контексте 90-х годов или, как минимум, в течение нескольких последних лет. Но есть ряд работ, специально рассматривающих политические процессы в режиме «быстрого реагирования», концентрируя внимание на трансформациях после августовского финансового кризиса 1998 г. и нака-

нуне декабрьских выборов в Госдуму. Такой «экспресс»-анализ всегда рискован - в быстро меняющейся политической ситуации последних месяцев некоторые выводы могут оказаться поспешными. Но, с другой стороны, кризисные периоды, а именно таким был последний год, наиболее интересны, в них ярче проявляются новые тенденции регионального политического процесса.

Структура сборника отличается от традиционной логики, предполагающей переход от теории к практике. Практика поставлена на первое место, поскольку одной из основных задач семинара был анализ деятельности региональных властей в различных политических и институциональных «декорациях». В первой части представлены работы, отражающие общероссийскую панораму этой деятельности.

С. Голубев впервые детально рассматривает один из аспектов международной активности российских регионов - их взаимоотношения с Белоруссией, те экономические и политические преимущества и проблемы, которые возникают в процессе этих контактов. Автор показывает, что роль относительно самостоятельных политических игроков на межгосударственном уровне, которую, пожалуй, впервые попытались сыграть региональные лидеры в условиях ослабления федерального центра, не слишком им удастся, в основном они действуют по сценарию, написанному белорусским президентом, хотя и реализуя при этом собственные интересы.

В самой большой по объему статье этого сборника Н. Петров, опираясь на стенограммы заседаний Совета Федерации, анализирует взаимодействие глав исполнительной и законодательной властей регионов в верхней палате федерального парламента. Клуб губернаторов и глав региональных легислатур - не только арена политической борьбы и согласования интересов, но и особая корпоративная структура, существующая в рамках устоявшихся и регламентируемых, в том числе и неформально, правил. Автор детально рассматривает не только формальные сюжеты - структуру и содержание деятельности Совета Федерации, изменения в его составе, но, что самое интересное, и «подводную часть айсберга» - стиль работы палаты, степень ее структурированности по интересам, идеологическим позициям, состав блоков и лоббистских групп, в том числе характер блокирования сенаторов перед думскими выборами 1999г., различия в активности сенаторов, уровень консолидированности позиций каждой пары сенаторов от региона.

Взаимоотношения верхней палаты с Госдумой - еще один сюжет статьи, позволяющий отследить механизмы и схемы лоббирования интересов регионов. Автор полагает, что СФ в нынешнем его виде - как часть сложившейся и вполне устойчивой номенклатурно-элитной системы с элементами декоративной демократии - тем не менее является временной конструкцией переходного периода, и любая конституционная перестройка лишит этот орган его сегодняшней важной роли. Только время покажет, реализуется ли предположение Н. Петрова о разделении в перспективе Совета Федерации на профессиональную, прямо избираемую верхнюю палату и некий консультативно-представительский орган, объединяющий глав регионов. Но необходимость возврата к назначаемости руководителей исполнительной власти регионов, предлагаемая автором в целях ускорения этого процесса, кажется слишком большой платой за соблюдение принципа разделения исполнительной и законодательной властей. В условиях слабой российской демократии выборность региональных лидеров остается одним из немногих «противоядий» приватизации власти в регионах, природа выборов как открытого политического процесса объективно увеличивает степень свободы (регионов, где власть полностью контролирует выборы, все-таки немного) и способствует развитию институтов гражданского общества.

Действия региональных лидеров в избирательной кампании 1999 г. по выборам в Госдуму рассмотрены в статье М. Афанасьева. Автор аргументированно показывает, что в предвыборной ситуации поведение региональных лидеров очень прагматично - губернаторские блоки нужны им, прежде всего, для ведения переговоров и политического торга с конкурирующими федеральными элитами. В статье вскрываются политические интересы губернаторов, влияние институциональных, ресурсных, стратегических и тактических факторов, и на примере губернаторского «блокостроительства» развенчивает миф о политической неангажированности региональных лидеров.

Г. Марченко рассматривает две стороны деятельности региональных властей в 90-е годы. Первая - использование договорного механизма во взаимоотношениях Центра и регионов в контексте федеративного строительства в России. Автор показывает, как в зависимости от конкретного содержания договоры могут либо уменьшать, либо увеличивать статусно-правовую асимметрию субъектов федерации,

что, по его мнению, «делает государственное устройство РФ достаточно гибким и адаптируемым к изменению внешне- и внутривнутриполитической и экономической ситуации». Деятельность региональных властей направлена не только на достижение выгодных для них условий в договорном процессе. В качестве способа "освоения" политических и экономических прав, полученных от федерального центра, автор рассматривает развитие практики конкурентного законодательства в субъектах федерации, в том числе примеры правового регулирования при отсутствии соответствующих федеральных законов (в частности, региональные законы о собственности на землю).

Второй сюжет - внутрирегиональная социально-экономическая политика и степень ее эффективности. Автор рассматривает несколько типов такой политики, сформировавшиеся в регионах к середине 90-х годов: от «открытой либеральной» до «вассально-патерналистской». Можно спорить с выбором оснований для типологии, которые порой перемешаны, но трудно не согласиться с выводом о неэффективности социально-экономической политики в большинстве регионов.

В статье Н. Зубаревич в качестве факторов, воздействующих на политику региональных властей, исследуются развитие экономики регионов после кризиса августа 1998 г., динамика уровня жизни и занятости населения. Деятельность региональных элит рассматривается через отношения власти и собственности, укрепление института административного предпринимательства. Автор отмечает, что нарастание экономической децентрализации все более явно отражается в сфере политики. Усиление контроля региональных властей над бизнесом и финансовыми потоками, минимизация роли федерального центра в установлении формальных (законодательно закрепленных) «правил игры» и контроле за их соблюдением в регионах привели к возрастанию роли неформальных институтов и расширению сферы политического торга. Возросший политический вес и амбиции тех, кто этот торг ведет - руководителей регионов - как в зеркале, отразились в избирательной кампании по выборам в Госдуму.

Вторая часть сборника включает в себя статьи, рассматривающие теоретические проблемы и институциональные аспекты изучения политических процессов и общественных отношений на региональном уровне. Н. Шестов посвятил свою работу методологическим проблемам регионалистики. Он отмечает, что сложившееся отрасле-

вое «разделение труда», анализ политического процесса в рамках отдельных, наиболее распространенных в современной регионалистике подходов - политологического, социологического, экономического и правоведческого, затрудняет исследования междисциплинарных тематических блоков. Еще одним недостатком признается преобладающая в современной регионалистике ориентация на изучение современного состояния региона, без включения в политологический анализ исследований логики преемственности его исторических состояний. Дефицит работ, отслеживающих длительный период регионального развития, действительно ощущается, но можно напомнить читателям, что именно под эгидой МОНФ были изданы работы В. Гельмана, в том числе в соавторстве с С. Рыженковым и И. Егоровым, в которых анализируются трансформации региональных политических режимов в современной России.

Н. Шестов также предлагает разные методы исследования для двух дискурсов (или масштабов) политологического анализа. В первом регион рассматривается как часть федерального политического пространства, при этом используется привычная для отечественной науки административно-политическая трактовка региона как предмета исследования. Во втором рассматривается внутрирегиональный политический процесс, в большей степени связанный с социокультурными особенностями массового сознания. Можно согласиться с автором, что пока для отечественных исследований регион - это пространство действий власти, а не общества. Н. Шестов предлагает в качестве перспективной научной задачи регионалистики создать модель анализа совокупного действия общества и власти в региональном политическом пространстве и политическом процессе.

Статья А. Чернышева тематически отчасти связана с предыдущей работой, в ней регион рассматривается как уровень политических отношений и субъект политики, дается определение региональной политической структуры и причин ее большей или меньшей дифференциации, предложены принципы и приведены примеры классификаций регионов по их социально-политическому статусу. Некоторые суждения автора могут показаться весьма спорными. В частности, утверждение о том, что «непосредственная демократия есть наиболее прямой путь непосредственного отчуждения общества от власти при развитии и нарастании авторитарных тенденций со стороны

местной власти». Действительно, российские губернаторы сконцентрировали в своих руках немалую власть и неплохо научились использовать избирательные технологии для ее сохранения. Но причины этого - не в самой системе прямых, всеобщих, равных и тайных выборов, а в неразвитости институтов гражданского общества, пока не способного контролировать власть. Так стоит ли выплескивать с водой ребенка - непосредственную демократию, даже если она порой может быть использована для укрепления авторитаризма региональной власти?

Дискуссионны и предложенные автором критерии разделения регионов по их социально-политическому статусу. Среди этих критериев половину составляют статистические показатели дифференциации доходов населения (коэффициент Джини и децильный коэффициент доходов), а с помощью остальных (уровня экономической свободы и индекса потребительских настроений) также сложно определить социально-политический статус региона. Все-таки применительно к России уже можно считать доказанным, что социально-экономические условия не способны однозначно определять развитие политических процессов в регионах, а статус того или иного субъекта РФ в федеральном политическом пространстве - результат воздействия комплекса разнородных факторов.

Феномену губернаторской власти как самостоятельному явлению, перерастающему рамки исполнительной власти, посвящена статья С. Барзилова. Автор выделяет тенденцию формирования моно-субъектности местной политики в результате становления и укрепления института губернаторской власти, хотя, на наш взгляд, ситуация в российских регионах все же сложнее и многообразней. Губернаторство, по мнению С. Барзилова, в своих современных российских формах есть в одно и то же время имитация и присвоение функций общества, в первую очередь провинциального социума как субъекта политики и федеральной власти как государственного института. Фигура губернатора как российского политического Левиафана - персонифицированное выражение трансформационных процессов, переместивших властные полномочия из федерального центра в регионы, но пока слабо затронувших обширное поле коллективных практик, общественной деятельности провинциального социума. Предложенные автором типы губернаторской власти прочерчивают траекторию возвышения регионального лидера и изменения его статуса и функций: от просто

главы исполнительной власти или лидера одного из соперничающих территориальных кланов до «верховного арбитра» в регионе и затем политика общероссийского масштаба.

В статье О. Шудры рассмотрен институт местного референдума с точки зрения организационно-правовых требований к его проведению и даны некоторые примеры из российской региональной практики проведения таких референдумов.

В третью часть сборника включены работы, посвященные конкретным региональным исследованиям политического процесса и общественных отношений. В. Черникова не только анализирует формы и конкретную практику взаимодействия государственных и муниципальных органов власти на примере Воронежской области, но и предлагает систему первоочередных мер, способствующих развитию местного самоуправления как института гражданского общества. В их числе формализация процесса разделения полномочий между муниципальной и региональной властями (в том числе и как лекарство против личностных проблем взаимодействия), а также определение круга полномочий, находящихся в сфере совместного ведения.

В статье С. Конюшко на примере московской правящей группы показаны стадии формирования элиты, ее ресурсная база, моно субъектность и выраженный авторитаризм политического режима. Признавая, что сплоченность и единство московской элиты сочетаются с недемократичностью, автор, тем не менее, считает, что «формирование влиятельных и сплоченных региональных правящих групп, заинтересованных в существовании единого экономически и политически стабильного государства, может стать одним из условий преодоления кризисной ситуации, сложившейся в России». Это утверждение не вполне соотносится с реальной практикой - влиятельные региональные правящие группы (особенно недемократического типа), в первую очередь, отстаивают собственные, а не общероссийские интересы.

Проблемам интеграции регионов российского Северо-Запада посвящена статья О. Петинной. В работе рассматривается не сам процесс интеграции, который проявляется еще слабо, а существующие и необходимые условия для его реализации: технологическая кооперация производства, развитие транспортной инфраструктуры, миграционные потоки населения, роль Санкт-Петербурга как связующего центра интеграционных процессов. Но при этом остаются открытыми

многие вопросы. Почему в районе со значительным потенциалом интеграции эти процессы едва заметны? Нет ли иных, более важных условий, которые препятствуют развитию интеграции? И не лежат ли эти условия и факторы за пределами хорошо известных из советской экономической географии схем технологической и инфраструктурной кооперации?

Статья группы авторов (В. Игнатов, С. Кузнецов, В. Колесников, А. Понеделков, А. Старостин) посвящена региональной кадровой политике в Ростовской области. В ней рассмотрены принципы и задачи кадровой политики, разнообразные формы обучения и аттестации государственных и муниципальных служащих, эффективность использования различных форм повышения квалификации кадров.

Две последних работы, включенные в сборник, в принципе, требуют отдельной рубрики - в них рассматриваются особенности восприятия населением политических процессов, а не те или иные формы деятельности субъектов политики. В статье С. Барзилова и Е. Барябиной выделяется основное противоречие, формирующее провинциальную ментальность - между культурно-ценностными и мировоззренческими аспектами, в основном крестьянскими, и деятельностными аспектами, обусловленными индустриальным производством и городской социокультурной средой. Авторы полагают, что для провинциальной политической ментальности характерно подчинение культурно-ценностного аспекта деятельностному, в отличие от столичного, более привилегированного социума, в котором культурно-ценностный и деятельностный уровни ментальности реализуются относительно самостоятельно. Анализ политической ментальности приводит авторов к ряду жестких и порой неутешительных выводов: во-первых, провинциальный социум политически консолидируется под интересы и идеологию именно местной, а не федеральной элиты, и, во-вторых, ждать социального обновления из провинции бесперспективно.

Сборник заключает статья А. Вилкова, представляющая результаты социологических исследований восприятия региональной власти саратовским крестьянством: его отношение к системе разделения властей, персонифицированное и институциональное восприятие власти различного уровня. Очень показательны, что региональная власть продолжает восприниматься как жесткая вертикаль от губернатора до глав сельских и окружных администраций, причем последние вызы-

вают наименьшее доверие крестьянства, а в качестве действительно демократического местного самоуправления крестьяне оценивают сельские Советы конца 80-х - начала 90-х годов. Эта статья интересна и полезна исследователям разных специальностей, поскольку в ней представлен профессионально (и с большими трудозатратами) собранный и качественно осмысленный конкретный материал, а без таких «корневых» работ регионалистика поверхностна.

Завершая представление этого сборника, хотелось бы отметить, что многие комментарии к статьям родились в ходе дискуссии, состоявшейся во время саратовского семинара. Авторы надеются, что этот сборник будет интересен и профессиональным исследователям регионального политического процесса, и более широкому кругу читателей, интересующихся региональными проблемами России.

к.г.н. Н.В. Зубаревич