



## **ОСНОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ**

**Р.Ф. Туровский**

ТУРОВСКИЙ Ростислав Феликсович, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Российского института культурного и природного наследия, эксперт Центра политических технологий.

### **ВВЕДЕНИЕ**

Региональные политические исследования постепенно стали одним из самых интересных направлений в современной российской науке. Развитие федерализма и демократических процессов в условиях слабого контроля со стороны центральных властей, разнообразия региональных политических систем и культур создали богатую основу для сравнительного анализа. В то же время на теоретико-методологическом уровне это научное направление нуждается в существенной доработке, поскольку пока его отличают разрозненность множества работ, отсутствие единого подхода и научного языка, недостаточность компаративистики при преобладании отдельных исследований по конкретным регионам.

Регионалистика включает в себя большой комплекс междисциплинарных исследований. С одной стороны, они являются проекцией политологии на региональный уровень, т.е. представляют собой особое направление политической науки, изучающее региональные аспекты политических институтов, процессов, партий, элит и пр. в рамках некоего государства. Политические явления могут рассматриваться в разных ракурсах: в отдельно взятых регионах, в рамках компаративного анализа для группы регионов и в срезе отношений между центром и регионами.

С другой стороны, политическая регионалистика (иногда называемая региональной политологией) использует типично географические методы — сравнительно-географический, анализирующий ситуации в различных регионах, и метод комплексных региональных исследований, при котором конкретная территория изучается как система, включающая в себя множество разнородных компонентов. На Западе и с недавних пор в нашей стране исследуются территориальные особенности политических явлений [см. Туровский 1999а].

Ученые-политологи привлекают обширный материал по экономике, правоведению, этнологии, культурологии, используя наработки других гуманитарных дисциплин. Только таким путем можно получить комплексное знание о развитии политического процесса в регионе, поскольку политика там определяется многими неполитическими факторами.

Было бы ошибкой говорить о региональных политических исследованиях как о совершенно новой научной дисциплине, тем более характерной только для России — их появление логически связано с общемировыми тенденциями развития политических и географических наук. Актуальность этого направления для России трудно переоценить. Существенное региональное разнообразие страны вместе с политическими различиями между территориями, усилившимися в постсоветский период, делают регионалистику весьма плодотворной и интересной сферой анализа. Но такое разнообразие отнюдь не является уникальной особенностью России: по большинству параметров межрегиональных контрастов — природных, этнических, конфессиональных, социально-экономических — Россия не выделяется среди других стран. Поэтому отечественная региональная политология может нормально развиваться только с учетом мирового опыта: другие страны тоже нуждаются в

интеграции, принимающей во внимание теорию территориально-государственного строительства.

Итак, можно ввести понятие “территориально неоднородная (гетерогенная) страна”, в которой региональные политические процессы более или менее автономны по отношению к общенациональным и оказывают влияние на ход событий на уровне государства в целом. Иными словами, это те страны, где регионы довольно сильны и самодостаточны, чтобы делать как свою собственную историю, так и историю своей страны. В эту группу входят:

1. Федеративные государства (из-за известной нечеткости определения и не вполне корректных самоидентификаций ряда стран их число в мире приблизительно 20-25), а также унитарные государства, развивающие институт региональной автономии (Италия, Испания)\*.

2. “Большие” унитарные государства, в которых в силу их размеров и разнообразия развивается региональная политическая жизнь (Франция, Украина).

3. Полиэтнические государства (Индонезия) или моноэтнические страны с традиционным делением на региональные кланы, зоны племен и т.п. (Таджикистан).

4. Государства, имеющие в своем составе особые этнические ареалы, где развиты сепаратистские настроения (Великобритания).

Во всех вышеперечисленных группах стран явно ощущается политическое “давление” регионов на центр; соответственно, региональный фактор становится одним из определяющих в политической жизни сообщества. Методы “давления” очень разнообразны — от проникновения в “центральную” правящую элиту и укрепления региональных бюрократий со своими интересами до вооруженного сепаратизма. По сути региональная политология — наука о территориально неоднородных странах, которая обобщает опыт территориально-государственного строительства в условиях сложной географической структуры государства. В наших условиях перед ней стоит непростая задача — синтезировать многообразие особенностей политического развития российских регионов с учетом разностороннего мирового опыта территориально-государственного строительства [1](#).

В политической регионалистике выделяются две основных сферы анализа: 1) отношения между центром и регионами, политика государства в отношении регионов; 2) изучение политической среды на уровне собственно регионов.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Главный объект исследования этого направления регионалистики — отношения между центром (государством в целом) и регионами (территориями) как одно из ключевых направлений государственной политики, наряду с внешней, социальной, экономической и т.п. [Гладкий, Чистобаев 1998]. В рамках региональной политики регламентируются взаимосвязи между центром и регионами, определяются права и полномочия административных единиц; складывается своя практика влияния центра на регионы и, наоборот, регионов на центр, заключенная в стабильные или меняющиеся правовые рамки.

У региональной политики есть политический (институциональный) и экономический аспекты. Ее содержание сводится к созданию эффективной властной вертикали и системы разделения полномочий между центром и регионами (подобное в том или ином виде существует во всех странах — и унитарных, и федеративных; см. документы и комментарии по этой проблематике в: [Вертикаль власти 1996]). Экономический аспект предполагает дифференцированное развитие регионов, повышение эффективности региональных экономик и государственное регулирование финансовых потоков между территориями и центром.

Изучение сферы отношений между центром и регионами основывается на результатах анализа региональной (географической) структуры государства, которая отличается большей или меньшей сложностью. Например, для России характерна многоуровневая и многообразная географическая структура, определяемая ее административно-территориальным членением, территориальным разделением труда, особенностями национального состава населения, историко-культурными различиями внутри русского этноса, территориальной эволюцией государства, природными контрастами и др.

Географическая структура представляет собой своеобразную “подстилающую поверхность”, на которой идет строительство государства как политической системы [Туровский 1998а]. Ее невозможно не учитывать при определении принципов региональной политики и государственного устройства в целом — например, перед сложными странами вроде России часто встает проблема выбора между концепцией унитарного государства и федеративной моделью “территориальной демократии”, дающей регионам возможности для свободного развития. Эта проблема решается в зависимости от общественных потребностей, эффективности и легитимности правящего класса с его политическими установками, а также от внешнеполитических факторов. Россия строилась разными способами, но как единая функциональная система и в имперский период, и в советское время, и на современном федералистском этапе. В каждом варианте ей удавалось сохранить свою территориальную основу, что свидетельствует об относительной эффективности всех моделей, обусловленных конкретными историческими этапами, и устойчивости “подстилающей поверхности”.

В свою очередь, региональная политика, как правило, вписывается в систему целей государства, стыкуясь тем самым с другими направлениями его общей политики. Например, втягивание во внешнеполитические конфликты может вынудить государство ужесточить свое отношение к территориям, где развиты сепаратистские настроения, усилить централизованный контроль. Урезание политических прав территорий почти всегда сочетается с ограничением их экономических возможностей.

Таким образом, региональная политика как повседневная практика воспроизводства государства должна соответствовать определенной региональной стратегии — единым, концептуально проработанным положениям политики государства применительно к регионам. Региональная стратегия государства основывается на выборе способов решения двух ключевых проблем: эффективной интеграции территорий (здесь обычно и сталкиваются друг с другом унитаризм и федерализм, предлагающие свои подходы к решению этой задачи) и контроля за зонами геополитического риска: пограничными, спорными, сепаратистскими либо стратегически важными территориями. (В данном отношении предполагается некий идеальный образ государства, где урегулированы конфликты и гарантировано устойчивое развитие территорий как элементов единой функциональной системы [см. Лившиц, Новиков, Смирнягин 1994; Туровский 1999б].)

За разработкой региональной стратегии следует определение тактики, т.е. политических технологий, которые (1) способствуют сглаживанию чрезмерных межрегиональных различий (экономическая политика выравнивания уровней регионального развития, миграционная политика заселения зон геополитического риска представителями титульного населения и т.п.) и (2) используются для урегулирования конфликтов между центром и регионами (вмешательство центра в политику на местах и включение региональных представителей в процессы формирования общенациональной политики).

Изучение политико-правовых и институциональных аспектов региональной политики — отправная точка для регионалистики. Наибольший интерес представляет разделение полномочий между органами государственной власти, действующими на уровне страны в целом и на уровне регионов. Уже было сказано, что здесь обычно речь идет о двух идеалтипических моделях территориально-государственного строительства — федерализме и унитаризме. Причем федерализм разнообразен, он отражает исторические традиции, соответствует этнолингвистической карте страны, адекватен общественным ожиданиям [Чиркин 1997]. Федеративное государство

создается по центростремительному принципу путем интеграции автономных территорий (многие федерации до сих пор представляют собой союзы государств (Малайзия, ОАЭ, Югославия) либо по центробежному принципу через делегирование государственных полномочий на места (Германия). Власть в регионах может быть организована как президентская (выборный губернатор в США, Бразилии) или как парламентская республика (региональное правительство, ответственное перед местной легислатурой в Германии, Австрии, Швейцарии, Канаде, Австралии) [Мелкумов 1998]. Возможны и более сложные, оригинальные модели вроде индийской и бельгийской. Федерации бывают асимметричными, когда не все территории имеют статус полноправных субъектов или когда права субъектов заметно отличаются (например, по уровню централизации, по механизмам федерального вмешательства и др.).

Не менее разнообразен и унитаризм. Современная практика богата образцами асимметричного унитаризма, когда отдельные территории получают региональную автономию (к примеру, Италия и Португалия, где целый ряд регионов имеет специальный статус). По этому пути пошла и Украина, которая, оставаясь унитарным государством, предоставила Крыму статус автономной республики. Нынешнее унитарное государство обычно сочетает централизацию государственной власти с развитым местным самоуправлением — право территории на политическую самостоятельность признано всеми демократическими государствами.

В мире неплохо отработаны правовые основы и политические технологии управления “заморскими территориями”, т.е. бывшими колониями. Здесь наиболее интересен опыт Франции, Великобритании и США. Кстати, разработанный США статус “свободно ассоциированного государства” может быть использован в отношении некоторых территорий, тяготеющих к России.

Давление регионального фактора заставляет центральные власти искать компромисс с территориями и предоставлять им автономию (главная задача здесь — найти решение, позволяющее сохранить целостность страны). Националистические режимы, исходящие из логики жесткого унитаризма, теряют легитимность на периферии и в результате уходят с политической сцены (Испания). А в России начала века крах царизма во многом был предопределен растущей непопулярностью национальных окраин.

В настоящее время децентрализацию государства можно считать общей тенденцией, причем она становится не вынужденной, а вполне органичной региональной стратегией. Россия на протяжении своей многовековой истории успела опробовать различные схемы территориально-государственного устройства. У нас была монархическая модель, когда регионы и народы объединялись под скипетром легитимной династии. Комбинируя политические технологии (создание полиэтничного правящего класса, обеспечение лояльности национальных элит) с силовыми методами, империи создавали и поддерживали свои огромные территориальные системы (помимо России, в XIX в. эту модель пыталась воплотить империя Габсбургов).

Россия также использовала (правда, в меньшей степени, чем такие европейские страны, как Германия, Франция) в XIX и начале XX в. унитарно-националистическую модель, предполагающую объединение “железом и кровью” в рамках единой нации-государства и ассимиляцию национальных окраин. После революции в России была создана схема социалистического федерализма, сочетавшая жесткое централизованное управление страной по унитарно-имперским принципам со сложной, многоуровневой системой национальных автономий (в более либеральном варианте модель социалистического федерализма была реализована в Югославии).

Сегодня Россия имеет неплохую возможность для реализации региональной стратегии, адекватной модели современного государства, основанного на принципах территориальной целостности, децентрализации и демократического управления на всех территориальных уровнях. Для этого нужно преодолеть негативные последствия первой стадии формирования российского федерализма как этнонационального по

преимуществу, центробежного и асимметричного, а также сдержат укрепившиеся на местах региональные бюрократии [Аринин, Марченко 1999].

За последние годы мы стали свидетелями осуществления нескольких региональных стратегий. Одна, связанная с именем “раннего Ельцина”, основывалась на принципах передачи суверенитета и экономических возможностей в регионы, позднее — создания договорной федерации в обмен на политическую лояльность земель. Эта модель отражала неустойчивость российского политического режима. Другая стратегия ассоциировалась с “молодыми реформаторами” и предполагала финансово-экономическую централизацию в сочетании с использованием глав местного самоуправления и представителей Президента на местах в качестве противовесов губернаторам [Туrowsкий 1998б]. Третья была предложена премьер-министром Е.Примаковым и предполагала восстановление властной вертикали и усиление централизованного контроля путем ограничения или отмены выборности губернаторов и укрупнения субъектов Федерации. Группа губернаторов во главе с М.Прусаком хотела дополнить восстановление властной вертикали упразднением выборного местного самоуправления на уровне районов и городов. Уже в первые месяцы после победы на президентских выборах В.Путина его целью стало усиление федерального воздействия на региональном уровне и соответственно — ограничение влияния местных лидеров на политический процесс. Каждая из этих стратегий имеет свои недостатки, поскольку не учитывает интересы тех или иных субъектов политического процесса.

Таким образом, ключевыми задачами российской региональной стратегии становятся:

1. Создание на местах системы сдержек и противовесов, включающей в себя исполнительные и законодательные органы государственной власти, представительства федеральных структур, органы местного самоуправления, институт полномочных представителей президента.

2. Выработка правового механизма федерального вмешательства вплоть до отстранения от должности глав региональных администраций и местного самоуправления и введения президентского правления.

3. Обеспечение конституционного принципа равенства субъектов Федерации и формирование единого правового и экономического пространства.

4. Приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным, введение механизма контроля за процессом принятия политических решений и законодательных актов на региональном уровне, отмена неправовых документов.

5. Создание эффективной модели экономической региональной политики, способствующей снижению межрегиональных диспаритетов и появлению экономических мотиваций государственного единства.

Помимо институционального, региональная политика имеет экономический аспект. На местном уровне социально-экономические факторы превращаются в определяющие политические соображения. Чем дальше от центра, тем слабее политические акторы воспринимают общегосударственные интересы и тем большее внимание уделяют конкретным проблемам развития своих территорий. Но у государства, как правило, есть возможности для управления развитием территорий в интересах страны в целом с учетом национальной стратегии и внешнеполитических условий.

Сейчас сложились некоторые представления об этих интересах. Это — уменьшение внутригосударственных различий, которые считаются объективными центробежными факторами, и снижение геополитического риска через “умиротворение” наименее “благонадежных” регионов. Поэтому экономическая региональная политика неизбежно сфокусирована на двух типах территорий — наименее развитых (бедных) и стратегически важных (либо сопряженных с

геополитическим риском). Эти территории обычно и становятся получателями государственной помощи.

Наиболее развитое и проработанное, но не единственное направление региональной политики — это экономика. В мире, как правило, работают две модели экономической политики для регионов — перераспределительная (распределение средств госбюджета по схеме “регион — центр — регион” через систему трансфертов, дотаций, субвенций, грантов) и структурная (целевое финансирование территорий и создание благоприятного инвестиционного климата). Государство по установленным критериям выделяет районы развития и ареалы помощи, обеспечивая привлечение в них дополнительных средств; составляет региональные хозяйственные программы; создает корпорации развития территорий (например, администрация долины Теннесси и Аппалачская комиссия в США, региональные компании в Нидерландах) [Иванов 1998; Ларина, Кисельников 1998]; обеспечивает введение в регионах особого экономического (обычно льготного) налогового или таможенного режима по типу зон свободной торговли, свободных экономических и даже внутренних оффшорных зон.

Анализ ситуации в современной России показывает, что в ней в принципе реализуется как перераспределительная, так и структурная модели региональной политики, хотя с явным упором на трансфертное перераспределение (так наз. бюджетный федерализм). Тяжелая экономическая ситуация не позволяет государству осуществлять многообразные региональные программы и предоставлять территориям особый экономический статус. Политика начала 1990-х годов, которая ознаменовалась подписанием множества программ регионального развития, созданием особых экономических зон и внутренних оффшоров на базе субъектов Федерации и закрытых административно-территориальных образований, постепенно заменяется политикой максимальной централизации финансов и скудного выделения средств по трансфертам. А между тем, согласно мировому опыту, асимметричный подход в региональной экономической политике более продуктивен и геополитически менее опасен, чем асимметрия в территориально-государственном устройстве.

Проблемы экономического развития страны не отменяют необходимость дифференцированного подхода государства к регионам; они заставляют провести разработку жестких принципов выделения средств территориям и обоснованную селекцию районов, нуждающихся в государственной поддержке либо способных развиваться в условиях относительной автономии. Государство постоянно определяет, каким должно быть распределение политических прав и экономических ресурсов между центром и регионами в целом и для конкретных территорий.

## ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕГИОНАЛИСТИКА НА УРОВНЕ ТЕРРИТОРИЙ

Регионалистика изучает политические явления и процессы на уровне отдельных территорий, использует большое число подходов, позволяющих с разных сторон рассматривать ситуацию на местах. Известен динамический, или политико-исторический, подход. Главный объект его исследования — региональный политический процесс как совокупность последовательных политических изменений на региональном уровне, т.е. институциональные перемены (введение, ликвидация, трансформация институтов на местах), циркуляция, или ротация, элит (особенности состязания групп интересов за власть), региональные конфликты (смена доминирующих моделей) [Политические процессы 1998].

Для систематизации регионального политического процесса политологи-регионалисты выделяют этапы, каждый из которых характеризуется определенной системой отношений в рамках региона и в его отношениях с центром. Этот процесс может рассматриваться как для страны в целом (наиболее общие изменения в ситуации на местном уровне), так и для отдельных территорий [Political Geography 1993].

После начала демократизации Россия прошла несколько этапов регионального развития.

1. 1990 — 1991 гг. характеризовались усилением Советов как органов государственной власти в регионах в контексте ослабления локальных структур партийного контроля.

2. В 1991 — 1993 гг. отмечался конфликт между ветвями власти — законодательной (советской), сохранившей полномочия и амбиции, и исполнительной, представленной назначенными президентом главами администраций.

3. В 1993 — 1995 гг. после роспуска Советов формировались однополюсные политические режимы с доминированием губернаторов и подчиненных им прочих институтов.

4. В 1996 — 1997 гг. губернатор окончательно становится выборным лицом и обретает новую легитимность. Создается Совет Федерации, включающий по должности руководителей исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации. Уже отмечена очень высокая степень влияния региональных факторов на общеполитическую ситуацию в стране.

5. С 1998 г. федеральный центр все активнее работает над ограничением власти губернаторов и созданием системы защиты собственных интересов. Для этого используются механизмы финансово-экономического воздействия на территории, федеральные структуры (прежде всего — институт представителей президента), судебная вертикаль, политические институты, ограничивающие властное пространство губернаторов (местное самоуправление). В Госдуме создается законодательная база, регламентирующая организацию регионального управления. Одновременно происходит усиление межрегиональных ассоциаций как региональных лобби и приоритетных партнеров центра.

6. С начала 2000 г. президент В.Путин резко активизирует процесс укрепления позиций федерального центра на региональном уровне. Проводится реформирование института полномочных представителей Президента, вводится система федеральных округов, инициировано внесение поправок в федеральные законы, предусматривающих кодификацию вмешательства центра и изменение порядка формирования Совета Федерации.

Для отдельных территорий могут быть выделены их собственные этапы политического развития, но они все-таки связаны с общероссийским региональным процессом и его периодизацией. При этом на общероссийские “волны” накладываются региональные, которые обусловлены институциональными изменениями в рамках локальных полномочий (например, введение института правительства, двухпалатного парламента и др.), существенными сдвигами в расстановке сил, сменой правящих группировок. Во многих республиках новый этап политического развития начался с введением президентского поста.

Из последних событий можно отметить превращение Удмуртии в президентскую республику в 2000 г. Новая фаза политического развития наступила в 1996 г. в Санкт-Петербурге после поражения на губернаторских выборах А.Собчака и прихода к власти В.Яковлева. Этот процесс имел последствия не только регионального, но и федерального значения. В то время как в городе проходил передел сфер влияния между группами интересов, в центре формировалась влиятельная группа выходцев из Петербурга и администрации Собчака, которая активно вмешивалась в ситуацию в городе и пыталась противодействовать мэру города Яковлеву.

Таким образом, динамический подход предусматривает не просто описание, но анализ регионального политического процесса с выделением этапов, периодов, каждый из которых характеризуется некоей трансформацией политических институтов и определенной расстановкой сил в элите.

В региональных исследованиях применяется также индивидуализирующий географический подход. Он предполагает комплексное изучение отдельно взятой

территории как политического сообщества — региональной политики [см. Калугин, Фомин 1999]. Регион, таким образом, понимается как уникальное сочетание политических характеристик. В данной связи может быть введено понятие “политический регион”, которое и обозначает территорию, обладающую системным единством политических особенностей.

Обычно система политических регионов совпадает с сеткой административно-территориального деления страны. Однако возможны ситуации, когда группа территорий оказывается в сфере влияния одного центра или ее объединяют общие характеристики политического процесса и политической культуры. Исследователь может выделять в качестве объекта изучения не административные единицы, а их группы, если он считает, что группа территорий представляет собой единое целое и должна рассматриваться как политический регион. Таким образом осуществляется переход от “формальной” административной сетки к районированию.

Комплексное географическое исследование политического региона предполагает анализ политической ситуации по целому ряду параметров: 1) отношения региона с центром и его место на политической карте страны; 2) особенности регионального политического режима, в т.ч. институциональные; 3) региональный политический процесс, история и специфика политического лидерства; 4) органы местного самоуправления и их отношения с органами региональной государственной власти; 5) структурные особенности региональной элиты [Магомедов 1995; Магомедов 1999]; 6) своеобразии местного партийного строительства; 7) политико-географическая структура региона (центры и периферии политического влияния, межрайонные различия); 8) отличительные черты региональной политической культуры и ее влияние на электоральный процесс.

На практике географические исследования территорий воплощаются в виде региональной диагностики, или case-studies, проводимых с целью “портретирования” политической ситуации на местах. Большое внимание уделяется процессам формирования региональной идентичности, которая по-своему выражается в системе политических институтов, типе политического лидерства, символике и в особенностях политического участия, в частности электорального поведения [Туровский 1999в]. Рассматривается также процесс формирования “региональных идей” — как некоего аналога национальных, — определяющих своеобразии отношений региона с государством в целом и внешней средой, а также основы его собственной идентичности и т.д. Очень часто региональные идеи включают политические требования — от автономии до сепаратизма. Этот процесс характерен для районов проживания национальных меньшинств, стремящихся сохранить свои территориальные сообщества. Не случайно на Западе применяются комплексные исследования таких районов как Страна басков, Каталония, Корсика, Шотландия, в которых региональная идентичность хорошо развита и имеет этнический колорит. В России речь прежде всего идет о национальных республиках, тем более что для многих из них были характерны сепаратистские настроения.

Однако региональная идентичность развивается и в районах с доминированием государствообразующего, титульного народа. Здесь свою роль начинают играть исторические традиции, диалектные различия, экономические факторы, географическая удаленность или обособленность и т.п. В итоге развиваются региональные мифология, символика, патриотизм, создается местный “пантеон героев”, определяются несомненные интересы, осознается и подчеркивается особое положение региона в рамках государства (в крайних случаях региональные сообщества призывают к признанию их в качестве особых этносов). Мы видим глубинные процессы формирования региональной идентичности в казачьих регионах (Кубань, Дон), на Дальнем Востоке, в Сибири, Калининградской области. Таким образом, важным элементом политико-географического исследования территории становится анализ политической ситуации вкпе с развитием регионального самосознания, идентичности.

Проведение многих “фокусированных” региональных исследований требует также использования компаративного подхода. В России региональная компаративистика имеет хорошие перспективы, поскольку особенности политического

режима предопределили существенные межрегиональные различия не только в политико-культурном аспекте, но и в особенностях политических режимов [Гельман 1996].

Во всех странах мира практикуется сравнительный анализ региональных политических культур на основе результатов выборов. Российская действительность позволяет исследовать межрегиональные институциональные и статусные различия в отношениях между центром и регионами. С этой точки зрения российский опыт уникален, поскольку налицо асимметрия государственного устройства, несмотря на конституционное равноправие субъектов Федерации. Впрочем, его можно сравнить с опытом других стран, допускающих статусную асимметрию своих территорий — как федеративных (Индия), так и унитарных (Италия). В отношении же различий между региональными политическими режимами Россия, похоже, оказывается “впереди планеты всей”.

Институциональный подход предполагает исследование региональных политических институтов, в первую очередь властных структур. Наибольший интерес здесь представляют: организация государственной власти [Органы государственной власти 1998]; разделение полномочий между собственно региональными властями и представителями центрального управления на местах; организация местного самоуправления.

Как известно, в различных странах используются неодинаковые принципы формирования политических режимов. Есть государства, где на региональном уровне складывается “президентская” форма правления, т.е. существует институт выборного главы региона или исполнительной власти. Эту модель можно назвать “американской”, поскольку она характерна для США и воспроизводится в ряде стран Латинской Америки, а также в Нигерии. По тому же пути пошла и Россия: на региональном уровне введен институт выборного высшего должностного лица, сначала в республиках и городах федерального подчинения, а затем во всех субъектах Федерации, кроме Дагестана [Институт губернаторства 1997].

Часто встречается и “парламентская” форма организации регионального управления, когда жители территории избирают законодательный орган власти, который в свою очередь формирует правительство во главе с премьер-министром. Данную модель можно назвать “европейской”, поскольку она присуща Германии, Австрии, Швейцарии. В России эта модель была отвергнута на этапе формирования “суперпрезидентской” республики, предполагавшей подчиненное положение законодательной власти. Такой вариант был возможен на первом этапе, когда еще сохранялась советская система, включавшая Совет народных депутатов и исполком совета, фактически — региональное правительство. Однако после того, как появились губернаторы, назначаемые президентом, а затем избираемые населением, попытки региональных legislatures вернуться к избранию губернатора законодательным собранием были надежно заблокированы. Лишь в ряде республик парламентская форма правления какое-то время сохранялась, но в силу общероссийских тенденций была недолговечной.

Особый вопрос — разделение властей на региональном уровне. В мировой практике накоплен огромный опыт, но Россия по-прежнему далека от норм современной демократии, поскольку особенности политической борьбы в 1990-е годы предопределили доминирование исполнительной, или губернаторской, власти в ущерб остальным ее ветвям. В итоге возникла недемократическая тенденция к формированию в регионах неограниченных, авторитарных, персонализированных режимов. Законодательная власть переживала свои взлеты и падения: до 1993 г. в виде региональных советов она сохраняла значительные полномочия, но затем их сильно урезали, и региональные законодатели фактически утратили свою ключевую функцию парламентского контроля за исполнительной властью. Лишь постепенно законодательные собрания восстанавливают свои политические права, принимая местные уставы, контролируя бюджетный процесс, направляя представителей в Совет Федерации.

Реально же единая система органов государственной власти в регионах России начала формироваться только в конце 1999 г. после принятия федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ”. Этот закон определил общие параметры региональных властных структур и “амплитуду” межрегиональных различий, а также заложил основы для разделения властей в регионах. В частности, сформулированы такие нормы, как роспуск легислатуры губернатором и выражение легислатурой недоверия губернатору, вмешательство исполнительной власти в законодательный процесс посредством права законодательной инициативы, отклонение законодательных актов, определение легислатурой параметров бюджета и региональных программ развития, выполняемых губернаторской структурой.

Постепенно происходит и усиление региональной судебной власти, которая в российских условиях включена в централизованную вертикаль. Во многих федеративных государствах региональные суды имеют значительную автономию (например в США). Однако сложная экономическая и криминогенная ситуация в России предопределили большую централизацию судебной власти. Это делает “силовую вертикаль” (наряду с финансово-бюджетной) ключевым фактором централизованного воздействия на регионы. Поэтому во многих землях суды и органы прокурорского надзора играют роль более действенного противовеса исполнительной власти, нежели законодательные собрания.

Особый вопрос — функционирование на местах представительств федеральных структур, включенных в общегосударственную властную вертикаль. Они призваны политически уравнивать региональные властные органы и служить проводниками политики центра. Именно наличие таких структур и пределы их компетенции — мерило степени децентрализации государства. Так, в федеративной Индии на уровне штатов функционируют два института: сформированное законодательным собранием региональное правительство и назначенный президентом губернатор.

В России роль проводника интересов центра на местах выполняет полномочный представитель Президента, хотя сфера его компетенции не закреплена федеральным законодательством. Для России также характерно наличие множества ведомственных вертикалей, в той или иной степени решающих задачи центра. Из них наибольшее значение имеют вертикальные структуры судебной власти, прокурорского надзора, МВД, ФСБ, МЧС, ВГТРК и др.

Наконец, важным вопросом является развитие в регионах местного самоуправления. Как известно, в мировой практике оно считается базовым институтом гражданского общества и “низовой” демократии [Васильев 1999; Черкасов 1998; Барабашев 1996] [2](#) .

Внедрение местного самоуправления в России вызвало многочисленные конфликты в связи с неурегулированностью отношений между его органами и выборными органами государственной власти в субъектах Федерации. Наличие в регионах не одного, а нескольких уровней выборных властных институтов в условиях несовершенной законодательной базы стало мощным конфликтогенным фактором. Наибольшие трудности возникли в отношениях между губернаторами и мэрами крупных городов, обладающих собственными политическими и финансовыми ресурсами. Появилась проблема определения базового территориального уровня, на котором вводится местное самоуправление, — городов и районов или населенных пунктов и городских кварталов.

Федеральное законодательство дало регионам возможность самостоятельно устанавливать многие параметры местного самоуправления, что привело к огромным различиям между территориями. Самые существенные различия появились на уровне городов и районов. В некоторых регионах этот уровень отнесен к государственной власти, в других — к местному самоуправлению, соответственно, здесь может функционировать и выборный глава местного самоуправления, и назначенный глава

администрации. Да и сами выборы проводятся по-разному — всенародно или местными законодательными собраниями.

Таким образом, субъекты Федерации по-своему выражают проблемы государства в целом: необходимость найти разумный баланс между централизацией и политической автономией. Это возможно только в комплексе, о чем свидетельствуют призывы некоторых политиков восстановить властную вертикаль целиком, т.е. ввести назначаемость и на уровне субъектов Федерации, и в городах и районах. Причем комплексно должны быть решены вопросы не только политических функций различных местных институтов, но и их налогово-бюджетной базы.

## ИЗУЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ СУБЪЕКТОВ ВЛИЯНИЯ, КОНФЛИКТОВ И КУЛЬТУР

Регионалистика включает в себя изучение региональных элит. Во всех землях наблюдается процесс формирования и воспроизводства регионального политического класса — множества групп интересов, которые в совокупности и составляют там элиту. Было бы ошибкой сводить понятие “региональная элита” лишь к первым лицам субъектов Федерации, облеченным властью. На самом деле речь идет о региональных элитах, сложившихся в субъектах Федерации в целом и в отдельных населенных пунктах, которые состоят из лидеров и групп, связанных между собой различными типами отношений и вместе определяющих локальный политический процесс. На каждом территориальном уровне есть такая особая социально-политическая группировка [Гаман 1995; Магомедов 1994; Бадковский, Шутов 1995; Лапина 1997]. Популярным ее определением в России стало понятие “партия власти”, обозначающее группу лиц, осуществляющих управление территорией (“партия власти” может быть институционализированной, т.е. оформленной в виде политического движения, или нет). Понятие “региональная элита” шире, поскольку включает и оппозицию, и различные экономические группы влияния.

Отношения между центром и регионами могут рассматриваться и как отношения между центральными и региональными элитами. В стране складываются “вертикальные” элитные группы, имеющие своих представителей и лоббистов как в центре, так и на местах. Довольно часто можно наблюдать формирование в центре “региональных кланов”, объединяющих выходцев из одного региона. Такие “кланы” характерны для развивающихся стран, а также для многих бывших советских республик. Современной России, которая отличается слабостью демократических институтов, присуще теперь формирование “команд”, объединяемых не столько профессиональными качествами, сколько общими территориальными “корнями”. Примеры здесь — и “свердловский клан” Б.Ельцина, и “петербургский клан” В.Путина. Кроме того, к числу “вертикальных” групп относятся и те из них, что формируются политиками и крупными корпорациями федерального уровня, представляя собой их региональные клиентелы. Некоторые из этих групп в России институционализировались в виде политических движений — НДР (В.Черномырдин, “Газпром”), “Отечество” (Ю.Лужков) и др.

Самым простым является генетический анализ региональной элиты, основанный преимущественно на изучении биографических данных. Он позволяет определить социальные, профессиональные, образовательные, национальные, половозрастные, партийные особенности элиты. Это может быть анализ российской региональной элиты в целом или элиты отдельно взятого региона, проведенный по определенной статусной выборке. Динамический анализ оперирует показателями устойчивости региональной элиты, скорости ее ротации.

Но ключевой для изучения региональных элит — более сложный структурный анализ. Его основная цель состоит в выявлении групповой структуры местной элиты, а затем в анализе ресурсов и интересов каждой группы. Выделение групп производится с помощью экономического критерия, который определяет деление элиты на группы интересов, а также партийно-идеологического. В России региональная элита в основном предпочитает не связывать себя отношениями с партиями, если не считать общественно-политические движения, которые строились по принципам “вертикальных” элитных групп и клиентел (НДР, “Отечество”, “Вся

Россия”, “Единство”). Лишь небольшая часть представителей региональной элиты состоит в партиях в их классическом понимании или отнесена экспертами к числу их приверженцев. Здесь выделяется КПРФ, от которой сильно отстают “Яблоко”, СПС и др. Некоторому увеличению партийного представительства в региональной элите способствовали выборы губернаторов, депутатов законодательных собраний и глав местного самоуправления.

При структурировании региональной элиты важную роль играет личностный критерий (лидеры, вокруг которых формируются относительно устойчивые команды, группы, кланы). Поэтому в каждой местности есть своя сформировавшаяся структура личных отношений, которая напрямую влияет на принятие кадровых решений. Например, приход к власти нового губернатора часто приводит к замене большинства заместителей, поскольку он обычно располагает собственной командой (быть может, не очень профессиональной, но связанной с первым лицом региона дружескими отношениями, а нередко и родственными узами). Особенно часто это встречается на уровне местного самоуправления, где в небольших сообществах “все всех знают”, что и навязывает расстановку сил.

Институциональный критерий определяет структурирование элиты по признаку принадлежности к тем или иным властным структурам, между которыми есть свои противоречия. Такими институтами в российских реалиях являются: региональное правительство (администрация); региональное законодательное собрание; органы местного самоуправления; представительства различных федеральных структур, в частности Президента; прокуратура, суд, органы МВД, ФСБ. Очень часто отправной точкой структурирования региональной элиты становится противостояние между администрацией региона и мэрией (Волгоградская, Омская, Свердловская области).

Наконец, значим и национальный критерий. Во многих странах региональная элита разделена по этническому признаку: конкуренция за власть ведется между представителями этнических или конфессиональных групп. Причем могут наблюдаться тенденции как монополизации власти одной этногруппой, так и раздела должностей между разными национальностями. Нередко такие тенденции превращаются в традицию. Похожие процессы происходят и в некоторых российских республиках. Во многих из них наблюдается явное доминирование или непропорционально большое представительство титульного этноса в органах власти. Об этом можно говорить как о сознательной политике местных властей. Действуют и схемы раздела власти между этническими группами, например, в Дагестане, где пост председателя Госсовета принадлежит даргинцу, главы Народного собрания — аварцу, председателя Совета министров — кумыку. В ряде республик существовал пост вице-президента, который намеренно отдавался русскому (Кабардино-Балкария, Калмыкия, Татарстан, Тува).

Таким образом, региональная элита представляет собой сложное, многомерное образование. В целом можно говорить об общей структуре элиты в определенном регионе, где каждая группа имеет свои экономические, партийно-идеологические, институциональные, личностные и национальные особенности. Анализ ресурсов каждой группы предполагает определение ее представительства и влияния в органах власти, связей с экономическими структурами и, соответственно, финансовых возможностей, информационных и организационных ресурсов (включая административный ресурс и партийное содействие), а также публичной поддержки, определяемой с помощью ее популярности (результаты на выборах) и имиджевых характеристик лидеров. В зависимости от структурных особенностей группы можно говорить о ее специфических интересах. Иными словами, региональные элиты во многих странах, и в России в частности, выполняют “классические” функции партий по агрегированию, артикуляции и продвижению различных интересов.

Следующая исследовательская задача — определение отношений между региональными элитными группами, которые могут характеризоваться как конфликтные, партнерские или нейтральные. Тем самым учитываются не только деление региональной элиты на группы, но и связи между ними. Например, в регионах, где ситуацию определяют энергоемкие производства, часто возникает альянс между “металлургами” и “энергетиками” (например, в Самарской области союз

между “энергетиками” в лице “Волгопромгаза”, “Самараэнерго” и “Сибирским алюминием” стал основной опорой губернатора К.Титова). Для каждого региона характерна своя “элитная карта”, демонстрирующая расстановку сил. Региональная политология призвана правильно и точно нарисовать эту “карту”, определив всю совокупность связей и отношений внутри региональной элиты.

В регионалистике используется анализ региональных политических партий и движений. В нем представлены три направления. Объектом исследования становятся региональные сети общенациональных партий. Каждая партия имеет свою систему локальных образований, территориальных ячеек, которые являются ее организационной и массовой базой [Колосов, Туровский 1995]. Но, разумеется, партии представлены в регионах неравномерно. Сравнительному анализу подлежат наличие региональных структур, их численность, социальный состав и политическое влияние на региональном уровне. В России только КПРФ относится к числу партий, обладающих разветвленной и реально функционирующей региональной сетью, хотя и ее позиции на этом уровне очень различны. Влияние прочих партий неравномерно и, как правило, наблюдается в небольшой группе крупных городов (“Яблоко”, “Демвыбор России”) или в регионах при поддержке местных властей (НДР, “Отечество”, “Вся Россия”).

Особого внимания заслуживают партии и движения регионального уровня, не являющиеся общенациональными. Обычно такие партии создаются в районах проживания национальных меньшинств для защиты их интересов. Например, они очень хорошо представлены в Испании (каталонский альянс “Конвергенция и союз”, Баскская националистическая партия, Галисийский националистический блок), Бельгии, Боснии и Герцеговине, Индии. В партийные системы ряда стран Центральной и Восточной Европы вписались национальные венгерские и албанские партии. Национально-конфессиональный состав населения определяет партийную систему во многих странах Азии и Африки. Примерами региональных партий с национальной “подкладкой” служат Шотландская народная партия, Шведская народная партия в Финляндии и др.

Нередко такие партии становятся проводниками сепаратизма. Обычно это нелегальные “фронты”, хотя радикальные движения могут играть роль парламентских партий. Весьма распространенными национально-региональные партии и общественные движения стали в российских республиках, хотя ни одна из них не добилась особого влияния. Такие движения склонны к двум крайностям — к маргинальным национально-радикальным течениям (“Иттифак” в Татарстане) или к созданным под эгидой властей бюрократическим образованиям (Всемирный конгресс татар). Идет процесс формирования русских партий в некоторых бывших советских республиках, особенно в Эстонии.

Региональные партии возникают и на территориях, обладающих своими интересами, но не имеющих национальной специфики. Стимулами здесь обычно оказываются географическая обособленность, особая история и традиции земли, экономические интересы. Большое число таких партий существует в Испании, Аргентине, Хорватии. Из наиболее влиятельных организаций следует выделить баварский Христианско-социальный союз и итальянскую Лигу Севера, которые участвуют в политической жизни своих стран в коалиции с общенациональными движениями.

В России партии и движения, защищающие “региональные идеи”, пока не представляют значимой политической силы. Первые безуспешные попытки начала 1990-х годов привели к созданию сибирских и дальневосточных партий, выступавших с позиций регионализма. Более устойчивыми и востребованными оказались казацкие организации, хотя их реальное влияние тоже невелико. Новым явлением в конце 1990-х годов стали региональные движения, создаваемые губернаторами или другими влиятельными фигурами местной элиты по типу “партий власти”. Некоторые из них избрали в качестве идеологии “региональную идею”, например, “Тверской край”, “Поморы”, Сибирская партия (экс-губернатор Новосибирской области И.Индинок). Весьма распространены городские движения, защищающие местные интересы перед регионом в целом. Другие не делали ставку на регионализм и нацеливались либо на

продвижение общенациональных идей на региональном уровне (кубанское “Отечество”), либо на консолидацию региональной элиты (“Ярославия”).

В соответствии с известной в политологии классификацией можно говорить об апартийных, однопартийных, двухпартийных и плюралистических системах. В западных демократиях, да и во многих восточных странах, на региональном уровне сформировались устойчивые партийные системы как проекция общенациональных (Германия, США); они характеризуются устойчивым доминированием одной из общенациональных партий (некоторые штаты Индии) или влиянием одной (нескольких) региональных партий (Каталония).

В России партии очень слабо представлены не только в исполнительной, но и в законодательной власти субъектов Федерации. Нередко апартийные администрации сосуществуют с довольно большим набором партий с ограниченной элитной поддержкой. Иногда администрации искусственно формируют сразу несколько “партий власти” ради установления отношений с их общенациональными лидерами. Например, власти Ростовской области последовательно санкционировали создание организаций НДР, “Отечества” и “Единства”, а в Республике Коми один первый заместитель главы республики возглавил НДР, а второй — “Отечество”.

Однако есть регионы с заметным влиянием партий на местную власть; возможны и однопартийная система (доминирование институционализированной “партии власти”), и двухпартийная (“партия власти” и оппозиция в лице КПРФ), и плюралистическая (добавляются организации правых, например, “Яблоко”, как в Петербурге).

Теперь о конфликтологическом направлении регионалистики. Его задача — анализ политических конфликтов на локальном уровне. В этом же контексте применяется и понятие “межрегиональный конфликт”. Конфликтология изучает также международные пограничные конфликты, в которые неизбежно вовлекаются регионы, и конфликты между территориями и государством в целом (центром).

На уровне внутрирегиональной политики выделяются следующие типы конфликтов:

Институциональный конфликт между политическими институтами, например, между ветвями региональной власти, между губернатором и местным самоуправлением (перманентные конфликты между губернатором и областной думой в Калининградской области, между губернатором и мэром областного центра в Омской, Свердловской областях).

Внутриэлитный конфликт между основными группами интересов (в частности, могут усиливаться столкновения между элитными группами, сформированными вокруг крупных корпораций, между региональными организациями партий, отдельными лидерами).

Межнациональный (этноконфессиональный) конфликт, субъектами которого становятся этнические и/или конфессиональные группы. Формой такого конфликта может быть внутрирегиональный сепаратизм (призывы к созданию новых административных образований) либо внутрирегиональный ирредентизм (попытки присоединения части территории к другому административному образованию), что ведет к межрегиональным конфликтам (примеры внутрирегионального сепаратизма в России — выступления за выделение Балкарии из состава Кабардино-Балкарии, образование различных этнических республик на месте Дагестана).

Социальный конфликт, возникающий как результат социальной напряженности, непродуманной политики местных властей или руководства предприятий; он может проявляться в акциях протеста, забастовках и даже в захвате предприятий рабочими. Мониторинг акций протеста — важная форма изучения социально-политических процессов в регионах любой страны.

Следующая группа конфликтов — межрегиональные. Их участниками становятся политические элиты территорий, причем нередко в эти коллизии вовлекается местное население. Межрегиональные конфликты в большинстве своем принадлежат к трем типам:

Межнациональные конфликты становятся межрегиональными в том случае, когда конфликтующие этнические группы составляют большинство в двух соседних регионах. Тогда в отношениях между последними могут развиваться свои споры (в частности, в России конфликт осетин и ингушей стал и межрегиональным в отношениях между Северной Осетией и Ингушетией).

Экономические конфликты возникают в случае столкновения экономических интересов двух и более регионов, участниками которых могут быть не только отдельные регионы, но и их объединения. В России нередко говорят о конфликте интересов регионов-доноров и регионов-реципиентов (противоречия между “богатыми” и “бедными” регионами характерны для многих стран: весьма остры они в Италии, существуют и в Германии в виде спора между западными и восточными землями).

Пограничные конфликты бывают следствием территориальных претензий, призывов к изменению границ между административно-территориальными образованиями и объясняются национальными, историческими, экономическими, физико-географическими и иными факторами [Prescott 1987]. В России есть много вариантов “подгонки” административных границ под этнические. Спорными территориями часто становятся анклавов, в частности Норильск, со всех сторон окруженный территорией Таймырского АО, но административно входящий в Красноярский край. Конфликты усиливаются в том случае, если спорная территория ценна как источник крупных финансовых поступлений. Межрегиональные пограничные конфликты характерны для стран, где административно-территориальное деление неустойчиво и не имеет глубоких исторических оснований (например, для России).

В государствах со сложной территориальной структурой межрегиональные конфликты могут объясняться и статусными различиями административных образований. В России одно время весьма остро развивался конфликт между национальными республиками, получившими высокую степень автономии, и остальными территориями, прежде всего краями и областями. Другой затруднительный аспект — спорный статус автономных округов, который приводит к их конфликтам с краями и областями, в состав которых они формально включены.

Регионы могут стать участниками международных конфликтов. Это происходит во время пограничных столкновений, поскольку изменения государственных границ затрагивают интересы не только стран в целом, но и спорных территорий как таковых. Тогда регионы обретают статус спорных территорий. Выделение их определяется рядом критериев, обычно в зависимости от того, как и кем поставлена проблема. Крайний случай — официальное выдвижение государством территориальных претензий, нередко ведущее к вооруженным акциям и оккупации спорного района. Более “мягкие” формы — неофициальные заявления руководителей страны, выступления политических лидеров, позиции руководителей спорных районов, функционирование партий, поддерживающих претензии и пр. Оценивается также уровень публичной поддержки территориальных претензий — с помощью референдумов или социологических опросов; рассматриваются национальный состав населения, экономическое развитие, внешние связи и пр. В результате формируется общая методика анализа оспариваемых территорий.

В составе России выделяется довольно большая группа спорных территорий, на которые претендуют соседние государства. К их числу относятся: часть Карелии и Ленинградской области (претензии Финляндии); отдельные районы Ленинградской и Псковской областей (Эстония); Пыталовский район Псковской области (претендует Латвия); Калининградская область (Германия, Литва); южная часть Курильской гряды (Япония). Претензии выдвигались на разных уровнях, а потому и степень конфликтности неодинакова: в одних случаях они были изложены представителями

политического истеблишмента соседних стран (Эстония, Литва, Япония), в других — маловлиятельными политическими движениями (претензии белорусских, украинских, казахских националистов на российские земли).

Еще одно направление региональных политических исследований — конфликт региона с государством в целом. Он вызывается, как правило, противоречиями, лежащими в плоскости межнациональных отношений или в сфере экономики. Регионы могут бороться за повышение своего статуса до уровня независимого государства. Тогда они считаются сепаратистскими территориями (особый случай — ирредентизм, предполагающий присоединение к соседнему государству). Уровень сепаратизма оценивается в зависимости от меры влияния политических субъектов, поддерживающих эту тенденцию, интересов лидеров государств, публичного одобрения. Один из классических примеров такой территории — канадский Квебек.

В некоторых случаях сепаратистские территории добиваются независимости де-факто, становясь непризнанными большинством стран мира (часто вообще никем не признанными), но обладающими необходимым уровнем контроля за территорией и институциональной инфраструктурой регионами. Такие территории есть в постсоветском пространстве (Приднестровье, Нагорный Карабах, Абхазия) и других регионах мира (Северный Кипр, Тайвань). Там существуют действующие за рамками правового поля военизированные группы, фактически надзирающие за определенными землями (Афганистан, Колумбия, Сомали, Судан). В России образцом сепаратистской территории стала Чечня, где произошла интернационализация конфликта. Сепаратистские тенденции присутствовали и в других ее регионах, но уровень их политической и публичной поддержки оказался недостаточным для перехода конфликта в открытую сецессию.

Борьба за выход из состава государства как особое, крайнее выражение регионального конфликта и возникновение политических противоречий или столкновения экономических интересов с центром — вот формы описываемых конфликтов. В первом случае обычно проявляется недовольство своим статусом в составе государства и возникает требование расширения региональной автономии. Этот процесс в конце XX в. привел к федерализации Бельгии, разделу Испании на автономные области. В современной России развернулась “суверенизация” регионов, которая началась с “парада суверенитетов” в автономных республиках еще во времена СССР. Во втором случае конфликт развивается по поводу распределения средств между центром и территориями, т.е. является следствием экономической региональной политики, например, российского бюджетного федерализма.

Изучение региональных и межрегиональных конфликтов проводится по следующей схеме:

- определение типа конфликта, его участников, их целей и аргументов;
- происхождение, история развития и промежуточные результаты конфликта;
- оценка напряженности ситуации экспертным методом, например, по балльной системе или с помощью специальных показателей (есть методики оценки социальной напряженности по социально-экономическим данным);
- определение границ конфликтного ареала;
- динамика развития конфликта, т.е. определение конфликтного ядра и его периферийных зон в плане времени проявления спора и уровня его интенсивности [Туровский 1992].

Развитым и перспективным направлением регионалистики уже стали политико-культурные исследования. В политологии принято выделение нескольких типов политических культур, например, по Г.Алмонду и С.Вербе, приходской (патриархальной), подданнической и участнической культур. Данный подход опирается на изучение региональных политических культур, представленных на

территории какого-то государства. Подобное исследование позволяет определить доминирующий тип национальной политической культуры. А региональные изыскания подразумевают уточнение и углубление нашего представления об особенностях территориальной дифференциации национальной политической культуры.

Можно говорить о представленности различных “общих” типов политических культур в регионах (например, в пределах России культуру Тувы можно охарактеризовать как патриархальную, Москвы — как участническую, а большинства регионов — как подданнические).

Понятие “региональная политическая культура” производно от “региональной идентичности” и являет собой набор представлений о месте региона в данном государстве и в мире. Исходя из такого мировидения, территория способна стремиться к большей автономии, пытаться формировать (в зависимости от отношения центра) специфические политические институты, партии и пр. Для изучения проблематики, связанной с формированием региональной идентичности, используются качественные и количественные социологические исследования, анализ выступлений местных политиков и контент-анализ продукции СМИ. Отдельно рассматриваются политические институты, созданные специально для защиты региональной политической культуры, например, локальные партии.

В современной России свои политические культуры, основанные на своеобразной региональной идентичности, формируются в национальных республиках, а также в отдельных “русских” регионах и в их объединениях. Например, политико-культурная обособленность характерна для Москвы, Санкт-Петербурга, Калининградской области, Кубани, Сибири, Дальнего Востока.

В основе региональной электоральной культуры лежат партийно-политические предпочтения местных избирателей [Колосов, Туровский 1996]. Такие культуры формируются во всех странах, где уже есть традиция проведения демократических выборов. Они определяются многими факторами — адекватностью партийных программ интересам территориальных групп избирателей, активностью партий и их кандидатов на местах, происхождением лидеров — из региона или извне, социальной ситуацией, экономическими интересами, историческими традициями, национальными особенностями и др. Этот сложный комплекс факторов формирует электоральную “карту” страны, представляющую собой совокупность региональных вариантов политического поведения и переходных зон.

Для изучения региональных электоральных культур определяется их типология, затем — районирование, предполагающее деление страны на уникальные районы, каждый из которых отличается своим комплексом предпочтений избирателей.

В странах мира с устойчивыми демократическими традициями сформировались хорошо выраженные региональные электоральные культуры. Зоны устойчивой поддержки партий социалистической, социал-демократической, националистической, консервативной, либеральной и центристской ориентации существуют в Великобритании, Германии, Франции, Австрии и других европейских государствах. Характерная электоральная география проявляется и в тех странах, где многопартийные выборы начали проводить сравнительно недавно. Например, в Испании Андалусия стала главным оплотом социалистов, Кастилия — Народной партии, Каталония и Страна басков — региональных партий.

В России тоже идет процесс формирования региональных электоральных культур [Туровский 1999-2000]. В 1990-е годы на электоральной карте страны четко выделился “красный пояс” — зона преимущественной поддержки левых сил, прежде всего КПРФ. В него вошла группа территорий, расположенных к югу и юго-востоку от столицы. Типичными регионами “красного пояса” стали Брянская, Орловская, Тамбовская, Пензенская, Ульяновская области и др. Напротив, высокий уровень поддержки политических сил праволиберальной ориентации изначально был характерен для крупных городов, таких как Москва, Санкт-Петербург, Пермь и др. Свои особенности проявились в национальных республиках, где определились

формы консолидированного голосования в зависимости от позиции местных властей (Ингушетия, Татарстан, Тува).

Электоральная карта России с 1999 г. становится менее устойчивой, что обусловлено изменениями политического режима в стране в целом. Происходят свои трансформации, связанные со сдвигами в уровне поддержки прокоммунистических и правящих сил в ряде регионов, в частности, формируется новый “красный пояс” в Сибири и на Дальнем Востоке при его размывании на юге России, укрепляется лояльность к центральной власти в национальных республиках и т.п.

\* \* \*

Рассмотренный спектр проблем политической регионалистики не исчерпывает все возможные направления этой перспективной субдисциплины политологии. Весьма продуктивен политико-ландшафтный подход, при котором территория представляется единым комплексом компонентов разного происхождения — выраженных на местности и “спрятанных” в информационном слое, исторической памяти [Туровский 1995]. Может быть использован сетевой подход с его акцентом на горизонтальных политических связях и интеграционных структурах. Применяются различные методы изучения территориальной динамики политических процессов (диффузия политических инноваций, политическая геохронология [Г. Журавлев 1994]) и территориальных структур (модель “центр — периферия”, территориальный градиент). Разнообразие подходов и методов при условии формирования единой теоретико-методологической парадигмы позволяет регионалистике рассчитывать на успешное развитие.

В заключение следует еще раз отметить, что политическая регионалистика — важнейший способ осмысления политических процессов в территориально неоднородных странах, их сравнительного анализа, поиска эффективных моделей территориально-государственного строительства. Велика значимость такого рода исследований для России, равно как и изучения мирового опыта. Они позволяют не только провести разносторонний анализ региональной структуры государства, реалий его региональной политики и процессов на местах, но и перейти к разработке адекватной условиям и эффективной региональной стратегии.

Аринин А.Н., Марченко Г.В. 1999. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М.

Бадковский Д.В., Шутов А.Ю. 1995. Региональные элиты в постсоветской России. — Кентавр, № 6.

Барабашев Г.В. 1996. Местное самоуправление. М.

Васильев В.И. 1999. Местное самоуправление. М.

Вертикаль власти. 1996. — Библиотечка “Российской газеты”, спецвыпуск 15.

Гаман О.В. 1995. Региональные элиты современной России как субъекты политического процесса. — Вестник МГУ, сер. 18, № 4.

Гельман В. 1996. Региональные режимы: завершение трансформации? — Свободная мысль, № 9.

Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. 1998. Основы региональной политики. СПб.

Журавлев А.Н. 1994. Политическая хроногеография: теория и практика. — Региональная политика, № 6.

Иванов И.Д. 1998. Европа регионов. М.

- Институт губернаторства в России: традиции и современные реальности. 1997. М.
- Калугин О.А., Фомин С.И. 1999. Калужский регион: история и современные реалии. Калуга.
- Колосов В.А., Туровский Р.Ф. Партии в регионах России: география голосований, результаты и возможности. 1995. — Вестник Московской школы политических исследований, № 2.
- Колосов В.А., Туровский Р.Ф. Электоральная карта современной России: генезис, структура и эволюция. 1996. — Полис, № 4.
- Лапина Н. Региональные элиты России. 1997. М.
- Ларина Н.И., Кисельников А.А. 1998. Региональная политика в странах рыночной экономики. М.
- Лившиц А.Я., Новиков А.В., Смирнягин Л.В. 1994. Региональная стратегия России. — Региональная политика, № 6.
- Магомедов А. Политические элиты российской провинции. 1994. — МЭМО, № 4.
- Магомедов А. 1995. Властвующая элита Саратова: о политике и лидерстве в центре Поволжья. — Губерния, № 1.
- Магомедов А. 1999. Краснодарский край в условиях геополитической и локальной конкуренции политических сил. — Полис, № 5.
- Мелкумов А.А. 1998. Канадский федерализм: теория и практика. М.
- Органы государственной власти субъектов Российской Федерации: учебные материалы. 1998. М.
- Политические процессы в регионах России. 1998. (Ред. Р.Ф.Туровский.) М.
- Полития. 1998-1999. № 4 (10).
- Туровский Р.Ф. Территориальное распространение этносоциального конфликта. 1992. — Вестник Московского университета, сер. 5. География, № 2.
- Туровский Р.Ф. 1995. Политический ландшафт как категория политического анализа. — Вестник Московского университета, сер. 12. Политические науки, № 3.
- Туровский Р.Ф. 1998а. Культурные ландшафты России. М.
- Туровский Р.Ф. 1998б. Отношения “центр-регионы” в 1997-1998 гг.: между конфликтом и консенсусом. — Полития, № 1.
- Туровский Р.Ф. 1999а. Политическая география. М.-Смоленск.
- Туровский Р.Ф. 1999б. Сравнительный анализ тенденций регионального развития России и Украины. — Полис, № 6.
- Туровский Р.Ф. 1999в. Региональная идентичность в современной России. — Российское общество: становление демократических ценностей? М.

Туровский Р.Ф. 1999-2000. Парламентские выборы 1999 г.: региональные особенности. — Полития, № 4 (14).

Третье звено государственного строительства России. 1998 .(Ред. К.Мацузато.) Саппоро.

Черкасов А. 1998. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика. М.

Чиркин В.Е. 1997. Современное федеративное государство. М.

Political Geography of the Twentieth Century: a global analysis. 1993. (Ed. P.J.Taylor.) L.

Prescott J.R.V. 1987. Political frontiers and boundaries. L.

---

Статья публикуется в рамках научно-издательского проекта журнала "Полис" "Федерализм: многомерная модель исследования".

1 Удачный пример исследования регионального разнообразия на примере отдельного государства — книга И.М.Бусыгиной "Регионы Германии" (2000 г.).

2 Серии исследований об особенностях местного самоуправления в регионах России представлены в: [Полития 1998-1999; Третье звено 1998].