УДК 323
ББК 66.3(0)
Т88

Издание осуществлено в рамках
Инновационной образовательной программы ГУ ВШЭ
«Формирование системы аналитических компетенций
для инноваций в бизнесе и государственном управлении»

Рецензент — доктор политических наук,
профессор Российской академии государственной службы
при Президенте РФ *О.В. Гаман-Голутвина*

ISBN 5-7598-0425-1

© Р.Ф. Туровский, 2006
© Оформление. Издательский дом
ГУ ВШЭ, 2006

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 6

Глава 1. Структура политического пространства и территориально-политические системы 12

1.1. Территория в политике 12
1.2. От территории к группе интересов 17
1.3. Территориально-политические системы 23
1.4. Регионализация системного подхода 31
1.5. Вертикальная стратификация политического геопространства 38
1.6. Горизонтальная фрагментация политического геопространства 53

Глава 2. Баланс отношений между центром и регионами 58

2.1. Балансы сил, интересов и политических отношений: основы концепции 58
2.2. Динамика и устойчивость территориально-политических систем 74
2.3. Баланс политических отношений между национальной и региональными территориально-политическими системами 81
2.4. Центр в балансе отношений «центр — регионы» 85
2.5. Регион в балансе отношений «центр — регионы» 89
2.6. Параметры баланса политических отношений «центр — регионы» 92

Глава 3. Централизованный контроль и самоуправление в регионах 95

3.1. Централизованный контроль и самоуправление на региональном уровне 99
3.2. Централизованный контроль и самоуправление на локальном уровне 112

3.3. Санкции как институт централизованного контроля.....119
3.4. Баланс военной власти.....125

Глава 4. Регионы и общенациональная власть: институты регионального участия.....127

4.1. Региональный бикамерализм 127
4.2. Региональное участие в однопалатных парламентах.....139
4.3. Региональное участие в структурах исполнительной власти 149

Глава 5. Распределение идеологической и экономической власти между центром и регионами 168

5.1. Баланс идеологической власти 168
5.2. Роль традиционной и харизматической легитимности 193
5.3. Баланс экономической власти в отношениях «центр — регионы».....194

Глава 6. Отношения «центр — регионы» в России 216

6.1. Условия и факторы российской модели 216
6.2. Баланс политико-административной власти 226
6.2.1. Этап 1991—1995 гг.: модель территориально асимметричного баланса.....227
6.2.2. Этап 1996—1999 гг.: российский вариант модели американского федерализма.....240
6.2.3. Этап 2000—2004 гг.: модель ограниченной губернаторской власти.....245
6.2.4. Этап с 2005 г. по настоящее время: модель централизованного баланса.....253
6.3. Роль судебной власти и силовых структур в централизации российской власти.....261
6.4. Региональное участие 264
6.5. Баланс идеологической власти 280
6.6. Баланс экономической власти.....293

Глава 7. Моделирование политических отношений «центр — регионы» 312

7.1. Модели политических отношений «центр — регионы» 312
7.1.1. Американская федеративная модель и ее модификации 312
7.1.2. Конфедеративная модель 315
7.1.3. Модель парламентарного федерализма 316
7.1.4. Модель этнического федерализма 317
7.1.5. Азиатская модель ограниченного федерализма 317
7.1.6. Модели локализованной демократии 318
7.1.7. Модели централизованного государства 321
7.1.8. Модель гиперцентрализованного государства 324
7.1.9. Традиционалистская модель 324
7.1.10. Идеократическая модель 325
7.1.11. Асимметричные модели 326
7.2. Российская модель ограниченного федерализма 326
7.3. Сценарии дальнейшего развития российской модели 335
7.3.1. «Реальный федерализм», подобный модели американского федерализма 336
7.3.2. Модель локализованной демократии 338
7.3.3. Модель централизованного государства 340
7.3.4. Возможные корректировки существующей модели ограниченного федерализма 341

Заключение 344

Приложение 360

Библиография 377

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 однонаправленными, 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 аберраций, связанных с использованием единичных или географически локализованных (чаще чего на Западе) примеров. Эти аберрации 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, назревает 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 субсистемами — 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 субсистемами. 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.

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.

Глава 1

СТРУКТУРА ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА И ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ

1.1. Территория в политике

Определим, каким образом территория (место) превращается в политический субъект. Анализ существующих представлений о территории и месте позволяет выявить два принципиально разных подхода, в развитие которых может быть предложен третий подход.

Первый подход можно назвать *институциональным*. В соответствии с ним территория понимается как политический институт (своеобразная институционализация территории). Впрямую отношение к территории как политическому институту практически не встречается, но оно часто «зашифровано» в дискурсе, и это легко можно обнаружить. Дело в том, что испокон веков в мире принята территориальная форма организации публичной власти.

Территория рассматривается как формальный регион, имеющий формально-правовой статус. Разновидностью формального региона является государство, обладающее суверенитетом, т.е. исключительной юрисдикцией на определенной территории. На наднациональном уровне черты формальных регионов приобретают некоторые межгосударственные союзы. Внутри государства почти всегда обнаруживается административно-территориальное деление, которое включает формальные регионы, предусмотренные действующим законодательством.

Институционализация территории означает, конечно, не только официальное определение ее границ для целей управления. В этом процессе складываются властные органы, имеющие юрисдикцию на данной терри-

тории. Формируется территориальная бюрократия. Со своей стороны жители данной территории выступают как объект юрисдикции, «подданные» соответствующей власти (как правило, властей нескольких уровней).

Территория как политический институт включает следующие элементы:

- политико-административные границы, обозначающие географические пределы юрисдикции;
- территориальную власть и бюрократию;
- жителей территории, включенных в субъект-объектные властные отношения с территориальной бюрократией.

Использование институционального подхода имеет свои ограничения. Они связаны с проблемой различения формальных и неформальных регионов, поиска их соотношения, категорий «искусственности» и «естественности» регионов. Для институционального подхода любая административная единица, будь то Европейский союз, государство или провинция в составе государства, является основным субъектом политических отношений.

В то же время существует дихотомия административного и «реального» объединения территории. Далеко не всегда административно-территориальные единицы (АТЕ) становятся активными политическими субъектами. Этому может препятствовать ситуация на уровне территориального сообщества, которое в данных границах может оказаться неконсолидированным или не имеющим определенных политических интересов. Отсюда необходимость найти соотношение понятий административно-территориальной единицы и территориального сообщества. В первом приближении ситуацию можно представить следующим образом. Возможна АТЕ, не имеющая в своем составе консолидированного и политически активного сообщества («АТЕ без сообщества»). Однако может существовать активное сообщество, не имеющее формально-правовых основ в виде границы («сообщество без АТЕ»). Можно пытаться найти «истину посередине», считая, например, политически активное сообщество компактной частью, ядром существующей АТЕ.

Мы подошли к определению второго подхода к территории, который целесообразно назвать *сообщественным* (от слова «сообщество» — community). В соответствии с этим подходом субъектом политических

отношений выступает территориальное (возможно — локальное) сообщество. Акцент сделан на объединении людей по территориальному признаку для выражения своих политических интересов вне прямой связи с административно-территориальным делением.

Сообщественный подход можно также назвать *коммуникативным подходом*. Дело в том, что именно политические коммуникации создают сообщество, которое представляет собой географически компактный сгусток политических коммуникаций. Не обязателен однонаправленный, только консолидирующий эффект развитых коммуникаций. Главное, что на определенной территории возникает политическое взаимодействие. Его итогом может быть как консолидация сообщества, так и его внутренняя поляризация в результате взаимного отталкивания проживающих по соседству социальных групп. Но в любом случае возникает *сообщественный эффект*, положительный или отрицательный по своему знаку. А это в свою очередь означает, что сообщество существует, оно обретает политическую субъектность, т.е. происходит его активизация и актуализация в политическом пространстве. Другое дело, что оно не всегда оказывается способным выступать в качестве единого субъекта в отношениях с другими сообществами. Поэтому различение консолидированных и поляризованных сообществ имеет важное концептуальное значение.

Главным индикатором существования сообщества является наличие идентичности. В других терминах можно говорить о чувстве места (Дж. Эгнью). Нередко на основе идентичности развиваются такие «географизированные» политические идеологии, как национализм и регионализм, которые свидетельствуют о более высокой степени развития политических интересов данного сообщества. Напомним, что, по мнению К. Дойча, политические коммуникации играют ключевую роль в развитии национализма.

Использование сообщественного подхода позволяет рассматривать территорию не только как политическое сообщество, но и как политическую элиту. От имени сообщества и в той или иной степени в его интересах часто выступают элиты, сформировавшиеся в процессе политического разделения труда в рамках сообщества.

Сообщественный подход не позволяет преодолеть все недостатки институционального подхода, связанные с дихотомией «формальных» и

«реальных» территорий. Существует проблема эффективного сочетания этих подходов. Например, в региональных политических исследованиях, проводимых на субнациональном уровне, обычно применяется институциональный подход: исследования привязаны к административным единицам и уделяют преимущественное внимание политическим институтам на заранее заданной территории. В социальных науках наличествует другая крайность, когда территория понимается только как сообщество.

В социологии с XIX в. развито представление о территориальном сообществе (которое в данном контексте вернее назвать общиной, как обычно именуют локальные сообщества) как о чем-то отмирающем, мешающем прогрессу. Его появление следует связать с концепцией германского социолога XIX в. Ф. Тенниса, который противопоставлял общину и общество (дихотомия «Gemeineschaft — Gessellschaft»). Это представление, поддержанное таким классиком социологии, как Т. Парсонс, нашло свое отражение в политологии и, в частности, в компаративных межстрановых исследованиях (С. Липсет, Г. Алмонд и др.). Эта тенденция в социологии и политологии рассматривает сообщество, а по сути общинность как определенный стиль жизни, притом рудиментарный, с которым связаны партикуляризм (в отношении к обществу в целом) и «несовременный» коллективизм. По мнению указанных авторов, его отменяет (и подавляет) общество, которое понимается как единая социальная система (Т. Парсонс) со своими структурами и функциями, универсализмом системы и индивидуализмом отдельных членов общества. Такая тенденция неудивительна, поскольку еще с XIX в. социальные науки на Западе были увлечены анализом процессов национального строительства (nation-building) и создания обществ на месте мелких общин. Аналогичным образом в марксистской трактовке абсолютизация действия экономических сил привела к отрицанию пространственности (которая стала проявляться только во второй половине XX в. с появлением неомарксистских теорий неравномерного развития).

Дихотомия общества и сообщества (общины) является, на наш взгляд, неприемлемой. Вернее говорить об иерархии территориальных сообществ разного уровня. При переходе с одного уровня на другой, действительно, происходит качественный скачок, меняются организация и суть социаль-

ных отношений[1]. Однако дихотомия «общество — сообщество (община)» является результатом дискурса XIX — первой половины XX вв., для которого был характерен историцизм, окрашенный в прогрессистские тона. Возникла типичная аберрация зрения исследователей, которые акцентировали все свое внимание на проблемах консолидации обществ в национальных государствах и создания территориальных государств. Понятие «сообщество» позволяет снять эту дихотомию. Иерархическое представление о территориальных сообществах разного ранга предусматривает наличие более крупных сообществ (общества) и локальных (общины). Существует иерархия идентичностей, одним из ее уровней является национальная (национально-гражданская) идентичность, связанная с государством (в котором формируется общество «в целом»). Но есть и субнациональные идентичности, на основе которых возникают региональные и локальные сообщества. Причем отношения между идентичностями могут быть разными — от взаимного дополнения (сложносоставная идентичность) до конфликта.

После того, как в границах государств сложились крупные социальные системы (общества), стало ясно, что их внутренняя территориальная структура сохраняет свое значение. Однако старые традиции и «классические» мнения остались. Поэтому Дж. Эгнью указывает на типичную проблему смешения места и сообщества в социальных науках. Сообщество может быть реабилитировано, но оно все равно заменяет и вытесняет место, рассматривается в отрыве от него. Место представляет собой нечто большее, чем сообщество. В него входят не только люди, но и занимаемая ими, подконтрольная им территория, а социальные отношения, связанные с этой территорией, создают ее местные особенности.

Предлагаемый нами *контекстуальный подход* к территории ни в коем случае не отменяет институциональный и сообщественный, а развивает и дополняет их. В соответствии с этим подходом территория (место)

[1] К. Дойч различает общество и сообщество следующим образом. По его мнению, общество представляет собой «группу индивидов, связанных интенсивным разделением труда и отделенных от других обществ видимым снижением такой интенсивности». Сообщество же составляют «люди, которые научились общаться друг с другом и понимать друг друга в гораздо большей степени, чем простой взаимообмен товарами и услугами». Таким образом, речь идет о принципиально разных уровнях культурной интеграции.

понимается как политический контекст. Место становится политическим контекстом в силу той онтологической пространственности, о которой говорит Э. Сойя (пространство как одновременность, социальный результат и активная сила).

Можно согласиться с тем, что в современном мире идет размывание локальных связей, прежние общины (локальные сообщества) теряют сплоченность, что особенно характерно для урбанизированных сообществ. Гораздо большее значение приобретают «транслокальные» связи между отдельными индивидами, расположенными в разных регионах, а иной раз и в разных уголках планеты. Поэтому место в современном мире отличается размытостью географических контуров и неоднородностью сообщества. В то же время оно от этого не исчезает, а попадает в более сложный контекст. Из современных процессов не следует, что территория начинает представлять собой искусственное и чисто механическое вместилище политических субъектов, слабо связанных друг с другом. Во-первых, потому, что коммуникационный эффект в территориальном сообществе не прекратил свое действие. Во-вторых, потому, что политические явления не утрачивают свою связь с местом даже в условиях неконсолидированного сообщества.

Концепция места как политического контекста становится релевантной в случае использования трехмерной пространственной конструкции места. Если территорию рассматривать как плоскость, то, действительно, возникает «странное» схождение политических контекстов разного территориального уровня в одной точке. Правильнее ввести третье измерение — вертикальное. Оно не представлено непосредственно в физическом пространстве, существуя на пересечении «метафизического» и «физического» политических пространств. Вертикальное измерение имеет непосредственно политический характер, предполагая иерархию территориальных уровней и наличие между ними властных отношений соподчинения и взаимного воздействия.

1.2. От территории к группе интересов

Огромную важность для политической науки имеет процесс превращения «простого» территориального сообщества в политическое,

обретение территорией черт политического субъекта. Этот процесс назовем *политической актуализацией* региона (территории).

Другая методологическая проблема — определение собственно регионального (локального) политического интереса. Дело в том, что этот интерес могут подменять «нерегиональные» по происхождению, но полноценно и активно представленные на территории интересы социального или этнического характера.

Региональный (или локальный) политический интерес в «чистом виде» представляет собой синтез разнообразных интересов местного сообщества, происходящий под воздействием сугубо местных, уникальных условий (вспомним про роль места как контекста политической деятельности). Он основан на развитой региональной идентичности, не имеющей этнического и даже субэтнического характера и связанной только с чувством места, которое, на взгляд членов сообщества, нуждается в поддержке, защите. Особенностью регионального интереса является его уникальность, т.е. несводимость к простой сумме тех или иных интересов «нерегионального происхождения». Конкретные составляющие регионального интереса в то же время имеют как идеальный (защита местных культурных особенностей), так и материальный (экономические требования) характер. Одной из составляющих может также быть борьба за политический статус территории как условие реализации духовных или материальных потребностей. Чаще всего, но не обязательно преобладает последнее. Содержательно региональные интересы связаны с расколами историко-культурного, политико-экономического и политико-управленческого характера.

Превращение территории в политически активный субъект целесообразно рассматривать по аналогии с формированием группы интересов. Если территория становится политическим сообществом, это значит, что она приобретает черты группы интересов. Идет процесс превращения политически пассивного территориального сообщества в активное, которое следует признать более развитым, сформировавшимся. Следовательно, территория в своем политическом развитии проходит известные стадии развития группы интересов — от артикуляции до агрегирования.

В известных западных источниках формы артикуляции интересов рассматриваются применительно к отдельным гражданам и социальным

группам. В то же время политически развитое территориальное сообщество, имеющее свои региональные интересы, также может рассматриваться в качестве аналога социальной группы. К нему применимы все формы артикуляции политических интересов, такие как голосование на выборах и связанная с ним агитационная и партийная активность (особенно, если речь идет о поддержке своей, региональной партии), создание неформальной группы или социального движения (в частности коммунитарное действие — объединение для решения локальной проблемы), непосредственный контакт с властными элитами (в частности — представителями местной власти) и протестная деятельность, также обычно имеющая локализованный характер [Алмонд и др., 2002, с. 122—123]. Активное территориальное сообщество можно определять, анализируя результаты выборов, развитие политических движений, акции протеста и изучая конкретные требования, возникающие в этой деятельности.

Политически активное территориальное сообщество представляет собой *неассоциативную группу интересов*. Для таких групп характерна «общность интересов, связанная с этнической принадлежностью, местом проживания, вероисповеданием, родом занятий, а также, возможно, с кровным родством» [Там же, с. 131]. Как следует из определения, место проживания является одним из факторов, способствующих формированию неассоциативных групп. В других подобных определениях неассоциативный характер имеют широкие региональные группы или же локальные группы, включающие тех, кто знает друг друга непосредственно. Территориальное сообщество становится тем или иным способом субъектом коллективного действия.

На основе неассоциативных групп интересов территориального происхождения в процессе их качественной трансформации могут возникать ассоциативные группы, призванные обеспечивать постоянное представительство интересов и имеющие более или менее фиксированное членство. Это — региональные и локальные общественные организации, которые защищают совокупность местных интересов (идеальный тип территориальной ассоциативной группы) или же интересов отдельных социальных групп, проживающих на данной территории (смешанный тип — социально-территориальной ассоциативной группы). Важно, что территориальные

или социально-территориальные группы интересов «по определению» являются агентами политической социализации. Их деятельность превращает место в политический контекст, связывает индивида с местом и влияет на его политические установки. В результате это ведет к формированию локальных политических взглядов и ориентаций, которые до сих пор были доступны для изучения только микросоциологии или же определялись post factum при изучении локальных отклонений результатов выборов (их принято списывать на расплывчатые «локальные факторы», остающиеся в «черном ящике» неопределенности).

Следующая стадия политического развития территориального сообщества предполагает появление феномена региональных партий в процессе агрегирования региональных интересов и их превращения в партийные программы [Алмонд и др., 2002, с. 156]. Агрегирование может осуществляться как через патрон-клиентские сети (личностный тип), так и через группы сотрудничества (обезличенный институциональный тип).

Региональные партии представляют собой особый тип партий, призванных представлять в органах власти консолидированные региональные интересы. Их наличие является признаком наиболее развитого территориального сообщества. В то же время надо иметь в виду, что развитие региональных партий зависит от особенностей политической системы. Возможна политика, направленная на намеренное подавление партикулярной региональной активности и мобилизацию территориальных сообществ в рамках общенациональной партийной системы. Более либеральный подход к региональному партикуляризму, особенно в условиях федеративных и децентрализованных государств с развитым институтом региональных выборов, напротив, способствует оформлению региональных партий.

По аналогии с территориальными сообществами как таковыми следует отделить идеально-типические региональные партии от остальных. Первые не имеют определенной социальной или этнической специфики и отражают консолидированный региональный интерес. Это не исключает наличия у этих партий других идеологий, дополняющих регионализм (например, региональное сообщество может тяготеть к консерватизму или социал-демократии). В таком случае следует говорить о смешанном типе региональных партий.

В то же время возможны региональные партии, которые на самом деле представляют собой определенные социальные или этнические интересы, ярко выраженные на определенной территории. Эти партии можно назвать социально-региональными или этнорегиональными, в зависимости от первопричины их появления. В их идеологии регионализм практически не выражен. В связи с определенными расколами (обычно расколом «центр — периферия») социально-региональные партии остаются не интегрированными в аналогичные по идеологии общенациональные движения. Случай этнорегиональных партий объяснить проще, их идеологией является национализм, а региональная составляющая выражена в связи с наличием у этноса территории компактного проживания.

Описанная выше «технология» актуализации территориального сообщества в политической сфере сама по себе не объясняет причины этого явления. Превращение территории в активное политическое сообщество было бы правильным связать с политической культурой. Ставшая классической работа Г. Алмонда и С. Вербы предлагает классификацию трех политических культур — активистская (или партиципаторная), подданническая и приходская (парохиальная). Каждая из них характеризуется своей ролью граждан в политическом процессе, первая является активной, вторая и третья — пассивными. «Участники реально или потенциально включены в политический процесс. Они информированы о политической жизни и предъявляют требования к политической системе и в зависимости от исполнения этих требований даруют свою поддержку политическим лидерам. Подданные пассивно подчиняются государственным чиновникам и законам, но не голосуют и активно не вовлечены в политическую жизнь. Прихожане имеют весьма смутные представления о правительстве и политике. Это могут быть неграмотные сельские жители, живущие в отдаленных местностях, или просто люди, которые игнорируют политику и ее влияние на жизнь» [Алмонд и др., 2002, с. 98]. Определяются также три смешанных типа — парохиально-подданическая, подданическо-партиципаторная и парохиально-партиципаторная.

В дальнейшем мы будем использовать современную классификацию политических культур Ф. Хьюнкса и Ф. Хикспурса. Эти авторы дополнили типологию Г. Алмонда и С. Вербы следующими типами политических культур — гражданская, гражданская партиципаторная, клиентелистская,

протестная, автономная (все перечисленные выше — активные культуры) и пассивная культура наблюдателей с четырьмя разновидностями, которые обозначаются номерами [Heunks, Hikspoors, 1995][2].

Можно предположить на уровне рабочей гипотезы, что активизация территориальных политических сообществ типична для партиципаторной и других активных политических культур. Действительно, в таких сообществах быстрее происходит осознание регионального интереса, за которым обязательно следует политическое действие. Однако партиципаторная и вообще активная политическая культура не является самой распространенной в мире, в то время как формирование региональных интересов происходит в самых разных обществах. Было бы неверным ограничиваться одной лишь *партиципаторной моделью* активизации, связанной с одноименной политической культурой. Региональная политическая активность возможна для пассивных культур, но там она принимает другие формы.

Элитарная модель активизации территориального сообщества встречается в приходских политических культурах и также может быть обнаружена в подданнических культурах. Для таких политических культур более характерно деление общества на элиты и массы. Здесь субъектом региональной политической активности становится местная элита, которая при необходимости проводит мобилизацию масс, пользуясь для этого своим влиянием и авторитетом. В таком случае региональный политический интерес отчасти или полностью подменяется интересом региональной элиты.

Реактивная модель более характерна для подданнической культуры, но возможна и в приходской культуре. Артикуляция и агрегирование региональных интересов здесь не происходят постоянно, как это свойственно партиципаторной культуре. Скорее они возникают спонтанно в качестве реакции на вызовы внешнего мира — со стороны центра, других сообществ, других государств. Для того чтобы стимулировать политическую активность, эти вызовы должны иметь характер очевидной угрозы, затрагивающей жизненные интересы, само существование и благополучие данного сообщества.

---

[2] Критериями для выделения этих культур служат основанные на данных политической социологии оценки субъективного политического интереса, политического доверия и участия в политических акциях. В нашем исследовании, идентифицируя политические культуры, мы опираемся на данные «World Values Survey» (www.worldvaluessurvey.com).

Введение в дискурс двух моделей — элитарной и реактивной — позволяет объяснять причины активизации территориальных сообществ в любых обществах. Существует множество примеров мобилизации традиционно пассивных «прихожан» или изменения позиции «подданных» в связи с подъемом региональных политических интересов. Г. Алмонд и С. Верба признают, что гражданская культура объединяет современность с традицией [Almond, Verba, 1965, p. 5], а это значит, что традиционные общества не выключены из современного политического процесса, а участвуют в нем другими способами.

1.3. Территориально-политические системы

Территория может рассматриваться в качестве политической системы. В таком случае следует говорить о *территориально-политической системе (ТПС)*. Однако, прежде чем использовать это понятие, необходимо доказать его право на существование. Например, может оказаться, что не всякая территория является политической системой, как не каждая территория обладает признаками политического сообщества. Существует проблема соотношения политической системы и географической границы, в том числе политико-административной границы. Рассмотрим возможности и ограничения использования системного подхода при изучении структуры политического пространства.

В соответствии с самым общим определением система представляет собой совокупность элементов, которые находятся в определенных отношениях и связях между собой и с внешней средой данной системы. Другими словами, для системы характерны целостность и делимость на взаимосвязанные части.

В политологии распространено следующее определение системы: «Любое образование, определяемое как система, обязательно должно обладать двумя свойствами: 1) состоять из совокупности взаимосвязанных частей и 2) отграничиваться от окружения, с которым взаимодействует… Политические системы — особый тип социальных систем, а именно таких, которые задействованы в принятии властных публичных решений… Политическая система представляет собой совокупность институтов (та-

ких, как парламенты, бюрократии и суды), которые формулируют и воплощают в жизнь коллективные цели общества или существующих в нем групп» [Алмонд и др., 2002, с. 37—38]. Важно отметить, что авторы этого определения сами говорят о «несметном» количестве политических институтов, не сводя их к одним только властным институтам, которые конкретно названы в их определении.

Помещая политическую систему в контекст пространственного подхода в политологии, мы сталкиваемся с необходимостью решения проблем территориальных уровней и географических границ. На первый взгляд, территорию легко можно признать политической системой, особенно если связать системы и институты. Формально-правовой подход позволяет считать системой любую внутренне структурированную территорию. Ведь ее структура появляется за счет одного только внутреннего административного деления на части и отграничения от других аналогичных по уровню территорий. Однако общепринятое многоуровневое административно-территориальное деление само по себе не делает территории системами. Важно доказать, что территория может функционировать как система.

Системный подход подвергается во многом справедливой критике в современной политической науке. В то же время, как показывает анализ источников, критики не отрицают сам факт существования политических систем. Скорее они стремятся дистанцироваться от натурализма и структурализма, которые предложили политологии рассматривать в качестве одной из структур политические системы.

Как известно, структурализм ориентирован на выявление упорядоченных, устойчивых, повторяющихся явлений, которые и составляют структуры социальной жизни. Известная в социальных науках в целом и политологии в частности дилемма отношений между структурой и агентом решается здесь в пользу обезличенной структуры. На развитие системного подхода в социальных науках большое влияние оказал натурализм, основанный на аналогиях функционирования социальных и биологических систем, которые следуют из теории общих систем, разработанной биологом Л. фон Берталанфи [Bertalanffy, 1969]. «Натуралисты» считали необходимым создать точную теорию в нефизических отраслях науки на основе системного подхода. В дискурс социальных наук проникли такие по-

нятия, как гомеостатическое равновесие, саморегуляция системы. Социальные системы стали рассматриваться в качестве открытых систем, по аналогии с биологией и в отличие от физики с ее закрытыми системами. Кроме того, из кибернетики Н. Винера было заимствовано представление об иерархических уровнях управления.

Системный подход следует признать удобной теоретико-методологической основой, одновременно очистив его от крайностей структурализма и натурализма. К. Хэй делит политические теории на две группы — структуралистские (в которых важны структура и контекст) и интенционалистские, или волюнтаристские (в которых важен агент, «живой» актор). Оба подхода в крайних своих вариантах намеренно упрощают и редуцируют социальную реальность, каждый по-своему. Структурализм недооценивает акторов, описывает процессы без субъектов, как будто «невидимая рука» управляет акторами, предопределяя регулярность и предсказуемость их политического поведения [Hay, 2002, p. 102]. Критика структурализма привела к другой крайности, когда на первый план выходят интенции, мотивации, эмоции, самосознание акторов, которые способны понимать свои действия, но действуют по собственному усмотрению, волевым порядком. Интенционализм способен только к дескриптивным методам, он оказывается по преимуществу эмпирическим способом описания и обобщения политического поведения. Для него политические системы не имеют никакого смысла.

В конце XX в. усилились попытки найти компромисс между двумя крайностями и объединить в одной теоретической схеме структурные факторы и средства. Удачным примером является теория структурации, предложенная Э. Гидденсом. Под структурацией он понимает структурирование социальных отношений во времени и пространстве посредством дуализма структуры. Дуализм структуры выражается в том, что она одновременно выступает «посредником и результатом поведения, которое структура периодически организует. Структурные качества социальных систем не существуют вне действия, но они постоянно вовлечены в его воспроизводство» (цит. по: [Ibid, p. 119]). В результате средства характеризуются как способности, а структура представляет собой «следы памяти» в деятельности акторов.

В развитие теории структурации и применительно к политическим отношениям К. Хэй развивает «подход стратегических отношений», авто-

ром которого является Б. Джессоп (strategic-relational approach). По мнению этого автора, структура и средства существуют всегда, их различие является сугубо аналитическим построением. Правильнее говорить о диалектике и отношениях между структурой и средствами. Развивая мысль Э. Гидденса, К. Хэй замечает, что структура и средства представляют собой не две стороны одной монеты, а сплав, из которого сделана монета [Hay, 2002, p. 126—127]. В стратегической перспективе существуют стратегическое действие, совершаемое актором, и стратегически выбранный контекст. В качестве стратегических акторов могут выступать как индивиды, так и коллективы [Ibid, p. 131], к числу которых мы можем отнести территориальные сообщества.

В своих построениях К. Хэй стремится встать «по ту сторону» материализма и идеализма, подчеркивая при этом важность идей и верований в политике, где они имеют реальный, осязаемый результат. По его мнению, акторы действуют в соответствии с определенными взглядами на социальную и политическую среду. Но их идеи не могут быть выведены из контекста как такового. Проблема в том, что акторы не обладают совершенной и исчерпывающей информацией о контексте, они лишь делают предположения о характере последствий своей деятельности. Предложенный этим автором «критический политический анализ» может быть охарактеризован как:

- эмпирический, но не абсолютно эмпирический, как в бихейвиоризме;
- сбалансированный при оценке отношений структуры и средств;
- инклюзивный в смысле включения неполитических факторов, междисциплинарный;
- чувствительный к роли идей в политической деятельности;
- внимательный к случайности, открытости, врожденной непредсказуемости социальных, политических и экономических систем [Ibid, p. 251].

По мнению Э. Гидденса, система — это упорядочение социальных отношений во времени-пространстве, понимаемое в качестве воспроизводящихся практик. Структура же включает в себя нормы и ресурсы, постоянно задействованные в воспроизводстве социальных систем.

Политическая система должна рассматриваться не в качестве самодовлеющей структуры, а как идеальная модель. В противном случае мы

приходим не к волюнтаризму, а даже к постмодернизму, отрицающему любую возможность упорядочивания политических отношений и, в сущности, отрицающему саму политологию. Система, как и структура, существует в потенциале, но ее функционирование зависит от «человеческого фактора», от политических представлений, идей, другими словами — от способов ее актуализации. Она относительна, а не абсолютна, что отвечает нашему подходу к структурализму в целом.

Определив наш подход к системам вообще и политическим системам в частности, обратимся к особенностям функционирования последних, чтобы затем перейти к теме функционирования территориально-политических систем.

В своем классическом варианте теория политических систем, разработанная Д. Истоном, исходит из следующего:

«1. Система. Политическую жизнь полезно изображать в качестве системы поведения.

2. Среда. Система отграничена от среды, в которой она существует и по отношению к воздействиям которой она открыта.

3. Реакция. Вариации в структурах и процессах в системе могут быть с пользой интерпретированы как конструктивные или позитивные альтернативные попытки участников системы, чтобы регулировать или справляться со стрессом, проистекающим из среды или внутренних источников.

4. Обратная связь. Способность системы противостоять стрессу — это функция наличия и природы информации и другого влияния, которое возвращается к акторам и тем, кто принимает решения» [Easton, 1965b].

Одним из аспектов политической системы можно назвать «группу людей, связанных между собой политическим разделением труда» [Ibid]. Именно *политическое разделение труда* способствует формированию политического сообщества, имеющего подлинно системный характер. Важно подчеркнуть, что разделение труда не предполагает гомогенность сообщества: смысл системы как раз и состоит в том, что она объединяет разнородные элементы. «Существование политической системы должно включать плюрализм политических отношений, через которые индивидуальные участники связаны друг с другом и через которые система достигает своих политических целей, какими бы ограниченными они не были»

[Easton, 1965b]. Плюрализм, очевидно, предполагает наличие различий субкультурного и сегментарного характера в той мере, в которой они не угрожают системе распадом. Д. Истон замечает, что «участники политической системы, которые участвуют в деятельности своего политического сообщества, могут относиться к различным культурам и традициям или они могут принадлежать к совершенно разным национальностям. Культурная и психологическая дистанция между этими составляющими разнообразными группами может даже увеличиваться скорее, чем уменьшаться» [Ibid].

Сплачивающим фактором является разделение труда: «участие в общем разделении политического труда ни в коем случае не должно способствовать усилению чувств общей идентификации» [Ibid]. Подход Д. Истона восходит к социологии Э. Дюркгейма, который отмечал определяющую роль разделения труда в социальных процессах и считал, что это новое явление отменяет старое сообщество (общину), объединенное единством чувств, т.е. сочетанием идеологии и коммуникаций. Напрашивается аналогия с территориальным разделением труда, которое играет огромную роль в структурировании пространства (прежде всего — геоэкономического, но во многом и политического).

Политическая система далека от понятий идеально-типического территориального сообщества и, тем более, территориального сегмента. Это понятие гораздо ближе к институциональному подходу к территории. Территория, как политический институт, существует формально, но это не значит, что ее роль в политических процессах можно недооценивать. Очевидно, что «искусственно» сконструированные формальные регионы обречены, поскольку в них не складывается политического разделения труда и конфликты приводят к их распаду (если это государства) или отмене (если это административные единицы внутри государства). Системный подход позволяет рассматривать территории с точки зрения их целостности, ее причин, ограничений и перспектив (включая перспективу уничтожения). При этом внутри политической системы может существовать определенное разнообразие политических сообществ, возможны сегментарные различия.

Не случайно анализ политических систем построен вокруг проблем их *стабильности, внешних воздействий и внутренних расколов.* Раскол

обычно связан с социальным разнообразием и является возможным главным источником стресса для системы [Easton, 1965b]. Д. Истон понимает раскол как различия в отношениях, мнениях и предпочтениях. По Д. Истону одним из ответов системы на раскол может быть усиленная гомогенизация — «снижение или устранение религиозных, языковых или других культурных различий между группами» [Ibid]. Но другим ответом можно считать формирование сообщественной демократии по А. Лейпхарту.

Вообще телеология стабильности политических систем является причиной для острой критики этой теории, которая, как считается, не в состоянии описать причины социальных революций. Акцент сделан на устойчивость и самоорганизацию. Такая точка зрения восходит к мнению классика структурно-функционального подхода в социологии Т. Парсонса, который указывал на важность восстановления и самоорганизации системы[3] (аналогично политолог Д. Истон рассматривает равновесие в системе). Еще до Т. Парсонса темы выживания, сохранения и стабильности социальных систем были главнейшими для Э. Дюркгейма и А. Рэдклифф-Брауна. В одном из западных учебников политологии первым в списке критериев оценки политических систем названа ее способность обеспечить стабильность и порядок [Хейвуд, 2005, с. 502].

Теория стабильных систем, основанная на американском опыте общества «плавильного тигля», нуждается в серьезном дополнении за счет более глубокого исследования генезиса систем, их коренной трансформации и гибели. Это позволяет сделать подход, очищенный от крайностей структурализма и рассматривающий системы как возможность или как идеальный тип. Несмотря на то, что Л. фон Берталанфи говорил об открытости систем, сторонники системного подхода в политологии, по мнению их современных критиков, фактически представили политические системы закрытыми и предсказуемыми (К. Хэй считает, что это характерно для рационализма и бихейвиоризма). Впрочем, на уровне более поздней социальной теории известна попытка Н. Лумана «приоткрыть» систему. Ведь в соответствии с законами термодинамики (оказавшими влияние на «натуралистическое» представление о социальной жизни) в закрытых системах происходит рост энтропии, т.е. идет утрата различий, что в

[3] Т. Парсонс рассматривает социальную систему в качестве интегративной подсистемы действия как такового.

свою очередь приводит к ее гибели. Парадокс системного подхода в его первоначальном варианте состоял в том, что он описывал стабильность «полузакрытых» систем, которые, как следует из приведенной выше цитаты Д. Истона, отвечают на вызовы через гомогенизацию, т.е. искусственное снижение различий, что воспринимается как фактор стабилизации.

Однако тенденции развития политических процессов в мире позволяют говорить о растущей открытости политических систем. Меняется взгляд политических акторов на государственные границы, которые все чаще рассматриваются в контексте интеграции, а не жесткого разграничения территорий. Тем более на субнациональном уровне региональные политические системы являются открытыми и условными. Само понятие «политическая стабильность» утрачивает прежнюю однозначность, получая различные смыслы. С одной стороны, политическую стабильность можно «по старинке» определять как воспроизводство одних и тех же образцов политической деятельности. С другой стороны, использование категорий легитимности и тем более — эффективности власти предполагает гибкость системы, ее постоянную способность к внутренней трансформации, без чего оказывается невозможным выполнить требование сохранения гражданского порядка. Это означает необходимость внесения серьезных изменений в теорию политических систем с переносом акцентов на их открытость и условность.

Теория открытых политических систем означает в свою очередь перенос акцентов с проблемы поддержания внутренней стабильности систем на отношения системы с внешней средой. В дискурсе эти отношения часто подаются в терминах внешних факторов, воздействующих на ту или иную систему или же политический институт, ситуацию и пр. Стремление системы к оперативной закрытости с целью сохранения внутренней устойчивости рассматривается в соответствии с «классическим» подходом. В случае отдельно взятых государств, рассматриваемых через призму теории политических систем, этот подход акцентирует государственный суверенитет, исключительность политического контроля верховной власти над территорией и населяющими ее сообществами.

Обращаясь к истокам теории политических систем, можно обнаружить, что отношения между системой и внешней средой составляют одну из ее основ. Д. Истон делит внешнюю среду на две части — интрасоциетальную и экстрасоциетальную. К интрасоциетальной среде относятся эко-

номика, культура, социальная структура и межличностные отношения. Они представляют собой другие, не политические системы, существующие в обществе. Экстрасоциетальная среда находится вне данного общества и представляет собой международное сообщество, частью которого является данная система. Сюда попадает и мировая политическая система, и системы неполитического происхождения, такие как международная экономика или международная система культуры [Easton, 1965b].

Внешняя среда оказывает на политическую систему возмущающее воздействие. «Возмущающие воздействия — понятие, с помощью которого можно эффективно описывать влияния полного окружения на политическую систему и вызываемые ими изменения этой системы. Не все возмущающие воздействия создают напряжение в политической системе: некоторые благоприятствуют выживанию системы, другие являются нейтральными в смысле способности вызывать стресс» [Политология, 2000].

Система функционирует по модели «вход — конверсия — выход — обратная связь». Вход включает в себя все, что существует во внешней среде и является источником политического стресса. Индикаторами входа являются требования и поддержка. Выход — это действия самих участников системы и их последствия. Д. Истон подробно описывает «петлю» обратной связи, в которую входят воспроизводство выхода властями, действия части членов общества в этой связи, поступление информации по поводу этих действий к властям и последующие действия властей. Обратная связь позволяет системе справляться со стрессами. Проблемы устойчивости политической системы в ее отношениях с внешней средой будут рассмотрены ниже.

1.4. Регионализация системного подхода

Известны попытки разработать географической подход к политическим системам и использовать системный подход в региональных исследованиях. Эти попытки наиболее характерны для политической географии и в особенности для работ В. Колосова, посвященных территориальной организации общества. У В. Горбацевича можно встретить оп-

ределение, в соответствии с которым политическая география рассматривается как наука о территориально-политической организации общества в географическом пространстве [Горбацевич, 1976, с. 43]. Территориально-политическая (или политико-территориальная) организация общества понимается как совокупность территориальной дифференциации политических явлений и управления территориальной структурой политики [Ягья, 1982]. В. Колосов говорит об интегральном геопространстве, которое включает в себя различные — политические, экономические, культурные аспекты, и дифференциация которого определяется территориальным разделением труда [Колосов, Мироненко, 2001, с. 243]. Таким образом, географический подход, легший в основу политической географии, посвящен в основном проблемам дифференциации и структурирования географического пространства, в котором проходит организация общества.

Новая стадия развития географического подхода связана с появлением понятия «территориально-политическая система», которое В. Колосов считает ключевым для политической географии. По его определению, объектом политической географии как раз и являются территориально-политические системы в их взаимодействии друг с другом и с географическим пространством. Территориально-политические системы определяются как «объективно взаимосвязанные сочетания элементов политической сферы (политических и административных границ, центров управления, органов власти, партий, общественных движения и т.д.), функционирующие на определенной территории» [Там же].

Определения территориально-политических систем, бытующие в политической географии, для политологии являются недостаточно полными и операциональными. Политическая система не может определяться просто как взаимосвязанное сочетание элементов, она представляет собой нечто большее и должна функционировать по принципам системы. Неясно, кто определяет «определенную территорию» и как можно обосновать географические границы, которые должна иметь территориально-политическая система. Другими словами, где в географическом пространстве одно взаимосвязанное сочетание уступает место другому.

В западной электоральной географии известны попытки применить системный подход Д. Истона. Но эти попытки выглядят механическими, когда определенные географические особенности выборов привязывают-

ся к этапам работы системы. Например, вход связывают с географией голосований и географическим влиянием на голосования, конверсию — с географией представительства, выход — с географическими эффектами выборов, а обратную связь — с попытками политиков бороться за поддержку определенных территорий. Все это считается электоральной системой (кстати, авторы не говорят о территориально-электоральной системе), но выглядит не очень убедительным [Taylor, 1989].

Автор настоящей работы ранее предлагал использовать понятие «пространственные политические системы» (ППС). Отмечалось, что пространственные политические системы обладают свойствами политических систем в их классическом представлении, которое дано Д. Истоном и Г. Алмондом. По определению системы, ППС состоит из множества частей, которые составляют единое целое, и имеет границы. ППС может быть определена как совокупность взаимодействий, посредством которых в обществе распределяются ценности и предотвращаются конфликты (Д. Истон), или которые выполняют функции интеграции и адаптации (Г. Алмонд). Как и любая политическая система, ППС функционирует по схеме «ввод — конверсия — вывод — обратная связь» [Туровский, 1995].

Понятия территориально-политических или пространственных политических систем (которые следует признать синонимами) необходимо ввести в контекст системного подхода в том виде, в каком он сложился в политологии. Территория может рассматриваться не только как политический институт или политическое сообщество, но и как политическая система. Однако важно понимать, что превращает территорию в политическую систему и как могут определяться ее границы.

Концепция границ системы может применяться по аналогии с концепцией географических границ. В то же время границы системы определяются не в географическом, а в критериальном пространстве. Д. Истон возражает против определения пространственных границ у политических систем, хотя на самом деле не отрицает их право на существование. Можно согласиться с Д. Истоном, когда он утверждает, что политико-административные границы представляют собой границы всего общества, а не политической системы, существующей в этом обществе. Следовательно, «границы системы не обязательно должны быть пространственными по своей природе» [Easton, 1965b]. Действительно, физическая граница не

может отделить политическое взаимодействие в обществе от того, которое связано с интрасоциетальными системами, представляющими собой внешнюю среду политической системы, но в то же время существующими в том же пространстве и времени, что и политическая система данного общества.

Критерии, с помощью которых определяются границы политической системы, могут иметь географическую репрезентацию. Политическая система не имеет географических границ, но она формируется в пределах определенных политико-административных границ. Территориально-политическая система, по своему смыслу, близка к представлению территории в качестве политического института. Системный подход позволяет объединить институциональный и сообщественный подходы, как сама территориально-политическая система объединяет политическое сообщество (общество) и властные структуры. Заметим, что в политической науке обычно рассматриваются политические системы определенных обществ, которые совпадают с определенными государствами. Этот подход всегда используется в политической компаративистике, которая в значительной степени посвящена сравнению политических систем, идентифицируемых через их национально-государственную принадлежность (школа Г. Алмонда и др.).

Однако во многих случаях существует несоответствие между политико-административными границами и той территорией, на которой реально функционирует политическая система. Политическая система асимптотически стремится к тому, чтобы заполнить все географическое пространство, занимаемое данной политико-административной единицей (государство, регион и др.). Но несоответствие существует почти всегда, поскольку часть территории может целиком или частично не участвовать в политическом разделении труда. Возможны следующие причины.

- Экстрасоциетальность. Фактическое отсутствие формальной юрисдикции данного государства на данной территории (сепаратизм, гражданское неповиновение). В таком случае территория может уйти из данной политической системы в ее внешнюю среду.
- Маргинальность. Возможно наличие периферийных сообществ, которые существуют автономно и незначительно включены в социально-политическую жизнь общества в целом.

- Периферийность. Отсутствие населения и даже хозяйственной деятельности.

Политическая система в ее географической репрезентации обычно занимает часть территории данного политико-административного образования, ее *политическое ядро*, связанное системой коммуникаций и реальным разделением политического труда. Здесь-то и возникает территориально-политическая система. Критериями включенности территории в функционирование политической системы могут быть вовлеченность населения в общенациональную (общерегиональную) политическую жизнь. С позиций институционального подхода такие ситуации рассматриваются в качестве географического несоответствия между формальной и реальной юрисдикцией, когда именно последняя и создает территорию как политический институт. Территориально-политические системы занимают далеко не всю земную поверхность, и выявление их географических границ представляет собой отдельную задачу.

Решение этой задачи возможно с помощью использования концепций ядер, периферий и переходных зон. Политологи, не искушенные в теоретической географии, обычно представляют политико-административные (геополитические) границы в качестве линейных образований. Неудивительно, что они не склонны всегда и везде соотносить границы политических явлений с линейными географическими границами. Однако политическая граница далеко не всегда носит линейный характер. Она может быть «размытой», представляя собой площадное явление — переходную зону. В переходных зонах можно говорить о неполной, частичной представленности данной политической системы и о наложении двух и более политических систем на одной географической территории. «Подлинная» территориально-политическая система может идентифицироваться в качестве ядра, границы которого могут быть довольно размытыми. На остальной территории территориально-политические системы могут отсутствовать или накладываться одна на другую.

Аналогично район в географии не обязательно представляет собой однородную территорию с четкими линейными границами. Полезно сравнить теорию коммуникаций К. Дойча и теорию географического районирования Б. Родомана, которые вместе никогда не рассматривались. Их сравнение позволяет сделать важный вывод теоретико-методологического

характера. На основе социального взаимодействия происходит формирование особого типа — *узловых районов.* По определению Б. Родомана, «узловыми (нодальными) районами называются ареалы, объединенные сходящимися или расходящимися из одного места линейными потоками» [Родоман, 1999, с. 108]. По мнению Б. Родомана, узловой район состоит из двух функциональных подрайонов — центрального ядра, где сходятся потоки, и периферийной зоны. Эти два подрайона находятся в симбиозе, они дополняют друг друга в рамках единой системы. Причем узловые районы обычно создаются самими людьми. Такими районами можно управлять, создавая и направляя потоки. Их можно укреплять с помощью централизации и улучшения коммуникаций. В отличие от гомогенных районов они выделяются на основе не районообразующих признаков, а районообразующих потоков.

Территориально-политическая система в географическом пространстве скорее напоминает узловой район, в котором районообразующую роль играют политические потоки (т.е. политическая деятельность в ее географической проекции). В пределах такого района можно говорить о ядре, которое примерно совпадает с административными центрами или, точнее, с географическими центрами, в которых принимаются политические решения, и периферии, которая включена в тот же политический процесс.

Аналогично и географическая граница представляет собой лишь разновидность границы, поскольку концепт «граница» не связан только с географическим пространством. Границы политической системы определяются в политическом пространстве. В географическом пространстве (политическом геопространстве) эти границы, безусловно, существуют, но не обязательно имеют линейный характер. Они могут быть площадными, в виде переходных зон. Но даже такое представление о границах территориально-политических систем является продуктом упрощения, конвенциональной генерализации. В действительности территориально-политическая система представляет собой совокупность ареалов с линейными или площадными границами и векторов (направления потоков). Она может иметь как внешние эксклавы, так и внутренние анклавы. Закономерна постановка вопроса о мере принадлежности территории к политической системе в связи с мобилизацией населения и участием ресурсов территории в разделении труда.

Ответим на вопрос, что делает территорию политической системой и какая территория может ею стать. Сравнительная политология предлагает довольно простые, но, на наш взгляд, недостаточные ответы на этот вопрос. П. Шаран отмечает, что в качестве политической системы можно рассматривать не только государство, но и город с его политическим сообществом (населением), политической властью, режимом и территорией [Шаран, 1992, с. 53]. Западная сравнительная политология свободно оперирует политическими системами разного территориального уровня. Если государство — это политическая система, то регион может считаться его подсистемой. В то же время отдельно взятый регион также обладает признаками политической системы и может рассматриваться в этом качестве.

Однако признания того, что любое целое делится на части, а потому может считаться системой, недостаточно, чтобы признать территорию политической системой. Крупная методологическая проблема, о которой мы говорили выше, связана с релевантностью территориально-политической системы. Другими словами, на территории должно наличествовать политическое разделение труда, она должна функционировать по логике политической системы (Д. Истон). Более сложным является решение вопроса о переходе от политической системы на территории к территориально-политической системе как разновидности политической системы (такая система существует на стыке политического и географического пространств).

В соответствии с разработками Г. Алмонда и его последователей, внутри политической системы действуют шесть типов политических структур — политические партии, группы интересов, органы законодательной власти, органы исполнительной власти, чиновничество и суды [Алмонд и др., 2002, с. 79]. Другими словами, политическая система структурно состоит из политических институтов вообще и органов власти в частности, дополненных группами интересов, партиями, профессиональной бюрократией. Все эти политические институты всегда представлены на территории. Институциональный подход позволяет рассматривать территорию как политический институт и, следовательно, политическую систему. С этой точки зрения системный подход развивает и продолжает институциональный, является его более сложной и, пожалуй, более точной формой (не следует, впрочем, забывать о проблеме географического несоответствия).

Институциональный подход позволяет наделить территории функциями выхода. Это — определение правил (законодательная власть тер-

ритории), применение правил (исполнительная власть территории) и контроль за соблюдением правил (судебная власть территории). Функции входа тоже определяются без особых затруднений. Это — политическая социализация, выражение интересов (через группы интересов, при том, что сама территория может рассматриваться в качестве неассоциативной группы интересов) и политическая коммуникация (в том числе через СМИ). Для того чтобы территория и связанное с ней сообщество могли быть признаны территориально-политической системой, в них должны выполняться определенные функции. Поскольку с территорией связаны деятельность политических институтов и юрисдикция властных органов, может быть признан ее потенциал как политической системы. Актуализация данного потенциала зависит от того, насколько на территории выполняются системные функции.

1.5. Вертикальная стратификация политического геопространства

Одним из фундаментальных правил при изучении пространства является правило иерархии, которая возникает в отношениях между структурными единицами пространства и в силу своих главных особенностей создает политический эффект, властные отношения. В случае географического пространства оно может быть сформулировано как *правило территориальной иерархии.* Благодаря его действию в политическом геопространстве формируется *вертикальное измерение*, связанное с разными статусами и подчинением одних территорий другим. Вертикальное измерение представляет собой «лестницу» пространственных уровней, на каждом из которых находятся территории определенного ранга. Его также удобно рассматривать в терминах стратификации, представляя уровни в качестве слоев, страт[4].

Прежде всего, надо ответить на вопрос, почему возникает вертикальное измерение политического геопространства. На наш взгляд, ключевую роль в этом процессе играют социальные коммуникации. Политические

[4] Слоистость часто понимается как сочетание параллельных слоев, находящихся одни под другими.

субъекты одновременно задействованы во множестве коммуникаций. При этом плотность взаимодействия может быть очень разной, она поддается шкалированию. С разными плотностями коммуникации связаны качественные различия.

Вспомним методологические трудности при определении понятия «регион». Под регионом могут пониматься территории самого разного размера, их выделение в этом качестве зависит от степени генерализации, от того, какая мера неоднородности признается значимой. Аналогично и понятие «компактность», с помощью которого можно характеризовать плотность социального взаимодействия на территории. В зависимости от подхода и генерализации условно компактными могут быть признаны территории с огромными различиями по площади. Расплывчатым является и такой используемый на практике критерий, как удобство управления, с помощью которого часто объясняют целесообразность административно-территориального деления.

Агрегирование интересов одновременно происходит на разных уровнях, в границах территорий разного размера (сообществ разной степени компактности). Параллельно, но не совсем в тех же границах идет формирование политико-административной карты. Политическая карта мира состоит из государств и межгосударственных объединений. Внутри государств складывается административно-территориальное деление, которое обычно является многоуровневым.

Возникает определенная иерархия территориально-политических интересов. В стадии формирования находятся глобальные политические интересы, идет борьба центров силы за их формулу. Наиболее развитой является категория национальных политических интересов, которые обычно связаны с определенными государствами. Внутри государств складываются региональные и локальные интересы. Данная иерархия, как и все в политическом пространстве, не имеет абсолютного характера. Это видно уже по тому, что политические интересы определенных сообществ редко формируются в полном соответствии с политико-административными границами. Также в рамках иерархии нет и обязательного подчинения нижестоящих уровней вышестоящим. Возможны ситуации конфликта между уровнями, например глобальным и национальным или национальным и региональным для отдельных территорий с особыми интересами.

Сам процесс формирования территориальной (региональной) структуры имеет или направленный, или автономный характер. Этот процесс может быть инициирован сверху, с более высокого территориального уровня. Главный пример — это проведение административных границ внутри государства[5]. Автономный процесс формирования ТПС идет снизу, когда системы появляются на основе сообществ с консолидирующими их интересами. Такие сообщества возникают и стимулируют создание систем на всех территориальных уровнях — локальном, региональном, национальном и глобальном. Идеализированная община Ж.-Ж. Руссо является аналогом такого свободного объединения индивидов. Аналогии можно найти в американской истории: роль локальной общественной консолидации подчеркивал такой исследователь, как А. де Токвиль.

Теория политических систем нуждается в существенном дополнении за счет концепции территориальной иерархии. Такая концепция оперирует различными территориальными уровнями политических систем, равно как и связанных с ними территориальных политических сообществ. В ней, в частности, предполагается, что *составные части более крупных систем на более низком территориальном уровне могут рассматриваться в качестве самостоятельных систем.* Она рассматривает как вертикальные, так и горизонтальные отношения между системами разных уровней, т.е. отношения:

- между системами разных уровней — между системой и субсистемами (*интрасистемные отношения*);
- между системами на одном уровне (*интерсистемные отношения*).

Теория политических систем должна быть дополнена теорией субсистем (подсистем) и суперсистем (или, как принято в англоязычной литературе, супрасистем) и, соответственно, интрасистемных отношений.

Концепция территориальной иерархии политических систем фрагментарно присутствует в работах ведущих представителей системного и структурно-функционального подходов. По мнению Т. Парсонса, в окружающую среду частных систем входят другие частные системы, т.е. дан-

[5] На уровне государственных границ есть свой аналог: многие независимые государства возникли в границах колоний, созданных и демаркированных прежними метрополиями.

ная система может взаимодействовать с другими системами на экстрасоциетальном уровне.

Более подробно территориальная иерархия политических систем описывается в работах Д. Истона. Он говорит о супрасистемах и субсистемах, не употребляя, однако, понятие «территориальный» применительно к данной иерархии: «мы можем представить… отношения, начиная с маленького муниципалитета, скажем в Соединенных Штатах. Он будет включен в восходящий порядок более сложных политических систем, и каждая нижестоящая система в иерархии будет единицей вышестоящей и, таким образом, ее субсистемой» [Easton, 1965b]. В качестве субсистем разного ранга Д. Истон называет муниципалитеты, тауншипы, графства, штаты США, государства (национальные политические системы), а венчает эту иерархию международная политическая система, которая не является ничьей субсистемой. Также говорят о европейской супрасистеме. Иерархия политических систем рассматривается по аналогии с иерархией политических сообществ: «также как масштаб политической системы может варьировать вместе с системным уровнем, то же будет происходить с масштабом политического сообщества» [Ibid]. На каждом системном уровне существует свое разделение политического труда. Но что еще более важно для нашего исследования: существует разделение политического труда между системными уровнями. *Наличие политически значимого деления на выраженные в пространстве субсистемы является главным признаком территориально-политической системы.*

Большую операциональную ценность имеет, на наш взгляд, *концепция уровней развития территориально-политических систем*. Наиболее развитыми являются национальные ТПС. Субнациональные политические системы являются более открытыми и, как результат (но не обязательно), менее развитыми. В этой ситуации в равной степени применимы два подхода. Дедуктивный подход исходит из того, что все политико-административные единицы будут «по определению» выполнять функции политических систем, а далее исследователю нужно убедиться, в какой степени это происходит на самом деле. Индуктивный подход будет определять реально существующие на субнациональном уровне политические системы эмпирически, убеждаясь в их существовании на основе наблюдений.

Иерархия территориально-политических систем может быть интерпретирована по аналогии с таксономическими категориями, которые используются в биологии и физической географии. Ссылка здесь на таксономические категории не означает выбор в пользу натурализма. В политологии таксоны определяются через особенности социально-политических коммуникаций и роль политических акторов. Они представляют собой идеальный тип, не всегда существующий на практике, и идеальную структуру взаимодействий, которые не обязательно имеют место в реальной жизни.

Иерархия территориально-политических систем и соответствующих им таксонов выглядит следующим образом.

- *Глобальный уровень* (макроуровень), на котором существуют территориальные макроструктуры мирового масштаба, политические и географические блоки (объединения) государств.
- *Национальный уровень* (мезоуровень). Здесь в основе находится отдельное государство.
- *Субнациональные и локальные уровни* (микроуровни), количество которых определяется размерами и уровнем неоднородности территории конкретного государства.

Количество субнациональных уровней в различных государствах может быть разным. Сложность внутреннего строения каждого государства зависит от его масштаба, т.е. размеров, а также от степени неоднородности его территории. На практике для обозначения территориального уровня того или иного явления используются как понятие «региональный», так и понятие «местный» («локальный»). Провести между ними жесткую границу нельзя, но при этом следует помнить о принципиальных различиях.

Понятие «местный» («локальный») используется применительно к территориям и сообществам, которые отличаются наименьшими размерами, наибольшей компактностью и плотностью внутренних коммуникаций, носят преимущественно личный характер. Обычно компактность этих территорий такова, что в их пределах можно легко перемещаться за короткое, «обозримое» время, выстраивая персонифицированные отношения. В границах локальных сообществ протекает повседневная жизнь человека. Как правило, местный уровень — это уровень населенных пунктов и их достаточно компактных агломераций.

Понятие «региональный» (в узком и используемом в данной работе смысле) чаще используется применительно к территориям большего масштаба. Плотность внутренних коммуникаций здесь существенно ниже, чем в локальном сообществе, персональные отношения уступают место обезличенным групповым. Регион формируется как в связи с целенаправленными действиями государства (в виде политико-административной единицы), так и за счет культурно-исторической и (или) социально-экономической близости локальных сообществ. По отношению к региональному уровню местный (локальный) уровень является субрегиональным. В качестве аналогии региональную ТПС можно назвать молекулярной, а локальную — атомарной.

В то же время в небольшом государстве понятия «региональный» и «местный» практически сливаются. Административные единицы первого порядка здесь настолько малы, что по своим масштабам и особенностям коммуникационных процессов они соответствуют локальным сообществам. В крупном государстве, напротив, может быть несколько региональных уровней.

Условность деления территориально-политических систем на уровни особенно заметна внутри государства в связи с разным числом субнациональных уровней. «Геометрия» территориально-политических уровней имеет неевклидов характер и оказывается «правильной» в редких случаях. Уровни не являются такими уж параллельными, скорее они выглядят наклонными и пересекающимися. В малых государствах сливаются региональный и локальный уровни. Возможны пересечения национального и регионального уровней — для активных национальных автономий и, тем более, «непризнанных государств», которые «больше, чем регион», но «меньше, чем государство».

В поиске аналогов полезно обратиться к работам физико-географов, которые предлагают хорошо разработанную горизонтальную и вертикальную структуру пространства.

- Иерархия таксономических категорий, которая включает такие единицы вертикальной структуры, последовательно расположенные одна внутри другой, как страна, область, регион, ландшафт, урочище, фация.

- Горизонтальная структура природной зональности, в соответствии с которой территория делится на природные комплексы — ландшафтные зоны[6].
- Явления азональности, связанные с нарушением стройной последовательности сменяющих друг друга ландшафтных зон. Эти явления могут быть связаны с речными долинами и горными ландшафтами, для которых характерна высотная поясность.
- Смещения в таксономической лестнице, когда в реальности может быть не выражен определенный таксономический уровень, и территория делится на таксоны более мелкого уровня[7]. В этом случае также говорят об отсутствии кратности.

Различия существуют и на отдельно взятых уровнях в связи с особенностями политической субъектности. Территориально-политические системы одного уровня могут быть более и менее развитыми. Заметим, что в этом подходе не содержится никаких ценностных суждений. Речь идет только о том, в какой степени сформировалась система (в других терминах — политическое сообщество).

Отнесение территориально-политической системы к тому или иному уровню не является функцией одного географического размера. Это показывают огромные различия между государствами по площади территории и численности населения. *Главным параметром «системности» служит агрегирование политических интересов на территории вследствие характера и плотности социальных коммуникаций*. Результатом такого агрегирования может быть создание национальных, субнациональных (региональных) или локальных ТПС.

Наиболее высоким иерархическим уровнем территориально-политических систем является **международная (глобальная) система.** Полезно в этой связи вспомнить концепцию мировой системы, предложенную

---

[6] А. Исаченко выделяет в России тундру, тайгу, подтайгу, широколиственную зону, лесостепь, степь, полупустыню [Исаченко, 1965].

[7] Автор предлагал таксономические категории культурных ландшафтов: культурный мир, страна (между культурным миром и страной в сложно устроенных культурных мирах возможна промежуточная категория — область), земля (между страной и землей в сложно устроенных странах возможна промежуточная категория — край), местность, община, культурный объект [Туровский, 1998].

И. Валлерстайном, в которой в качестве системообразующего признака рассматриваются экономические отношения. Для нас важно, что одновременно и параллельно с этим складывается глобальная (международная) политическая система. Для нее мир-система И. Валлерстайна представляет собой одну из интрасоциетальных систем.

Концепция И. Валлерстайна представляет интерес не только при анализе отношений между международной политической системой и ее внешней экономической средой. По аналогии с ней может быть уточнена пространственная структура ТПС. Большой интерес представляет предложенная И. Валлерстайном концепция внешней арены. Периферия является частью мира-экономики, в то время как внешняя арена в него не входит. Изначально мир-экономика включал в себя Западную и Восточную Европу и часть Центральной и Южной Америки, которая находилась под испано-португальским контролем. Все прочие территории составляли внешнюю арену европейского мира-экономики [Wallerstein, 1974]. Дальнейшая экспансия европейского мира-экономики привела к последовательной инкорпорации в его пределы островов Карибского бассейна, Северной Америки, Индии, Восточной Азии, Австралии, Африки, островов Тихого океана. В ходе этого процесса происходило превращение внешней арены в периферию мира-экономики (процесс периферализации) вплоть до полного исчезновения внешней арены [Taylor, 1989]. Хотя глобальная политическая система сформировалась, концепция внешней арены сохраняет свою ценность. Она показывала на прежних исторических этапах, что мир географически больше, чем мировая система с ее ядром и периферией.

Концепцию внешней арены можно переформулировать в виде более общей *концепции территориально-политической системы и внесистемной территории.* Последняя представляет собой среду системы, она не является ее частью, но в то же время ее нельзя назвать другой системой (в лучшем случае это — системы более низкого ранга).

Государство соотносится с национальной территориально-политической системой. Одним из его обязательных признаков является территория. На этой территории, как правило, существует доминирующее политическое сообщество. В некоторых случаях говорят о многосоставном обществе. На этой основе, в условиях гомогенного или гетерогенного общества и в зависимости от этих условий, возникает национальная тер-

риториально-политическая система, которая является важнейшим и пока основным уровнем в иерархии систем[8].

Степень развития национальной ТПС, эффективность работы политических институтов меняются от места к месту. *Концепция территориальной мозаичности* позволяет рассматривать случаи слабо консолидированных или формальных политических систем, за рамками которых, но в пределах юридических административных границ остаются не только *внешние арены* (не включенные в политическое разделение труда), но и *сепаратные субсистемы* (регионы, стремящиеся создать собственные национальные системы) и *антисистемы* (регионы, стремящиеся заменить национальную систему). Возможно, не следует говорить о наличии национальной ТПС в некоторых африканских государствах, поскольку на территориях, созданных в свое время колонизаторами без учета этнических и племенных границ, вместо национальных государств существуют слабо консолидированные совокупности разнообразных политических сообществ.

Формально существующее государство лишь стремится стать национальной политической системой, является таковой в потенциале. Этому препятствует сегментация населения на территории формального региона, которая может и не привести к созданию многосоставного общества: последнее следует считать признаком развитой политической системы, возникшей в условиях сегментации (см. ниже).

Регион обычно рассматривается как производная от государства, что только подчеркивает «центральный» уровень национальных систем. Под регионами часто понимают крупные наднациональные образования. Но еще чаще в качестве регионов рассматривают территории в пределах отдельно взятого государства. Для того чтобы избежать многозначности понятия, следует, на наш взгляд, называть регионами территориальные единицы субнационального уровня[9].

Определение региональных границ является непростой операцией. Регион часто «ускользает» от исследователя, если тот не ориентируется

---

[8] Т. Парсонс считал, что государство эквивалентно социальной структуре системы родства и социальной стратификации [Парсонс, 2002, с. 254].

[9] Для регионов наднационального уровня целесообразно использовать понятие «макрорегион», подчеркивая другой характер такого региона, или же использовать понятие «регион» с оговоркой.

на сугубо формальный подход. Серьезнейшей политической проблемой является *региональная* (равно как и локальная) *политическая субъектность*, т.е. включенность региона в политический процесс. Регионы, которые представляют собой административно-территориальные единицы, являются таковыми «по определению» с точки зрения институционального подхода. Однако они могут и не быть политическими сообществами, политическими системами и подлинными контекстами политической активности. Поэтому наряду с управленческим подходом, который оперирует формальными регионами, следует рассматривать действие других регионообразующих факторов, помимо государственной воли и управленческих решений. Действие этих факторов определяет параметры обособленности территорий и их самосознания, что влечет за собой появление *политических регионов*, обладающих субъектностью. Именно в политических регионах складываются региональные ТПС.

Может быть предложена следующая классификация субнациональных регионов (в дальнейшем — просто регионов) по принципу политической субъектности.

1. *Административные (формальные) регионы* определяются законодательным путем, имеют границы, а их власть — юрисдикцию и компетенцию, решение об их создании и границах принимают органы общегосударственной власти[10]. При создании административных регионов достигается компромисс между позициями политических структур вышестоящего и нижестоящего уровней. Например, административно-территориальное деление внутри государства, как правило, проводит центр, но с учетом региональных интересов.

2. *Гомогенные политические регионы* являются реально действующими субъектами политического процесса, для них характерна политическая субъектность. Гомогенный политический регион может рассматриваться как аналог территориального сегмента. Для него характерны социокультурная гомогенность и относительная изолированность, т.е. гео-

[10] Наиболее явной и строго формализованной политико-административной структурой является административно-территориальное деление (АТД) государства. Это — классический пример нормальной иерархии регионов, когда территория без остатка делится на единицы первого порядка, те в свою очередь на единицы второго порядка и т.п.

графическая граница политического региона должна примерно совпадать с границей социокультурной.

3. *Гетерогенные политические регионы.* Отличительной особенностью таких регионов является социокультурная неоднородность, которая сочетается с достаточно интенсивным взаимодействием между общинами и наличием политического разделения труда. Такие регионы не являются отдельными территориальными сегментами. Им больше подходит аналог региональных политических сообществ, но не формальных объединений различных групп на «административной» территории, а консолидированных.

4. *Полурегионы* представляют собой переходный тип между формальными и политическими регионами. Переходным он является в терминах динамического развития. В этом качестве могут рассматриваться территории, которые находятся в процессе незавершенного формирования политических регионов. Это — «сырая масса», нереализованный потенциал политического региона.

Исходя из этой классификации, регионы могут рассматриваться через две дихотомии:

- регион как «искусственный» политико-административный конструкт и как политическая реальность;
- регион как активное ядро и пассивная периферия (в пределе — «нерегион»).

Известная из географии процедура *районирования* как раз направлена на поиск «подлинных» регионов, которые открываются исследователю не сразу и в зависимости от используемого им подхода.

- *Обыденные районы*, наличие которых признано сообществами и нередко используется для самоидентификации. Их также называют перцепционными или вернакулярными (vernacular), они связаны с чувствами и образами, распространенными среди населения, «живут» в сознании людей и составляют основу для их идентичности. Обыденные районы определяются с помощью исследования общественного мнения и форм самоидентификации.
- *Исследовательские артефакты*, определенные исследователями по заранее заданным критериям. Причем районирование может быть индивидуальным и типологическим. В первом случае каждый район уника-

лен, он обладает собственной характеристикой и наделяется именем. Типологическое районирование делит территорию на районы разного типа (идентификатором служит не имя, а тип), которые могут повторяться в разных концах страны.

Признанный классик теоретической географии Б. Родоман называет районированием «выявление, выделение, разграничение любых ареалов в любой среде» [Родоман, 1999]. Он считает районирование процессом, который аналогичен классифицированию и периодизированию. Районирование — это выделение регионов (районов) по одному, нескольким или комплексу признаков. В последнем случае говорят о синтетических районах, отличая их от более простых однопризнаковых районов.

Исследование региональной структуры предполагает не только рассмотрение формализованных ячеек, но и выделение неформальных структур в соответствии с операцией районирования. Наука давно занимается поиском устойчивых пространственных структур неформального характера и закономерностей их формирования[11]. Выявление геометрических структур правильной формы не является самоцелью, поскольку процессы регионализации редко приводят к появлению геометрически правильных паттернов. Для регионализации характерно преобладание неправильных линий над правильными, постоянные пространственные флуктуации. Важной характеристикой района является его территориальная целостность. Считая ареал самым общим понятием, Б. Родоман делит ареалы на две группы — сплошные (монолитные) и несплошные (фрагментарные). Районом он считает всякий сплошной ареал [Там же, с.13]. Но при этом есть узловые, или функциональные, районы, которые выделяются на основе внутренних связей. Такой район представляет собой совокупность узлов и связующих линий (векторов, направлений). Коннекционные районы объединены связями и являются понятием, близким к узловым районам. В отличие от них конфигурационные районы выделяются на основе свойств ограниченности [Там же].

Субнациональная иерархия территориальных сообществ и регионов может быть очень разной в зависимости от размеров. Базовой и обяза-

[11] Концепции концентрических кругов И. Тюнена, гексагональных решеток А. Леша и В. Кристаллера.

тельной ячейкой являются **локалитеты** (locality) — локальные сообщества, на основе которых складываются локальные ТПС. *Промежуточным является региональный уровень, который можно обнаружить далеко не во всех государствах.* Главной отличительной чертой локального сообщества является развитая персональная коммуникация. Для локалитета характерна максимальная плотность социальных связей, действующих на личностном уровне. Очевидно, что именно локальные сообщества распространены повсеместно, выступая в роли своеобразных атомов политического геопространства.

Напротив, региональный уровень может отсутствовать в небольших государствах, которые прямо делятся на локалитеты. Такое государство по масштабу и особенностям социальных коммуникаций само больше напоминает регион в составе крупного государства. Вспоминая процесс территориально-государственного строительства, можно заметить, что в этом процессе часто происходило объединение сообществ регионального масштаба в более крупные образования — государства. Такой процесс типичен для феодальной Европы. В этом случае «изначальные» автономные сообщества «регионального масштаба» теряли статус государственных образований и приобретали статус субнациональных единиц первого порядка, сохраняя внутреннее деление на локалитеты. В других случаях такие сообщества сохраняли (или приобретали) статус государств, внутренняя структура которых оказывалась более простой. Более того, некоторые карликовые государства до сих пор существуют на основе одного локального сообщества.

Различение регионов и локалитетов может быть проведено с помощью соответствующих им концепций «территориального общества» и «персонализированного общества» (авторский перевод понятия «face-to-face society»). Об этом говорят П. Ласслет и Дж. Эгнью [Agnew, 1987, p. 27]. Критериями являются плотность и характер социальных коммуникаций, имеющих в одном случае скорее личностный, а в другом — обезличенный, групповой характер, где от лица групп выступают их представители. Заслуживает внимания концепция локального государства, которая подчеркивает факт существования институциализированных властных отношений на различных уровнях. Этот термин ввела К. Кокберн в 1977 г. [Taylor, 1989, p. 283]. Локальное государство представляет собой власт-

ные отношения на местном уровне. По аналогии П. Тэйлор предлагает говорить о привычном государстве как о «центральном государстве». Такие рассуждения выводят нас на *концепцию многоуровневого государства*, применимую ко многим западным демократиям с их высокой автономией управленческих уровней и федерациям.

Представление об иерархии территориально-политических и в связи с ними — управленческих уровней позволяет разрабатывать *теорию многоуровневого управления*, отдельные элементы которой прослеживаются в западных исследованиях (multi-level governance[12]). Многоуровневое управление определяется как «сложный политический процесс, объединяющий субгосударственный, государственный и надгосударственный уровни, а также деятельность правительственных и неправительственных акторов» [Хэйвуд, 2005, с. 126].

Теория многоуровневого управления постулирует идентичность подходов к изучению политических отношений на каждом территориально-политическом уровне, но предполагает различия этих подходов в зависимости от качественной специфики каждого уровня. При таком подходе теория международных отношений (ТМО) может рассматриваться как часть общей теории многоуровневого управления, объектом исследований которой служат глобальная политическая система и отношения между национальными государствами. Политическая регионалистика концентрируется на исследовании отношений между государством и субнациональными единицами — регионами. В качестве аналога может быть предложена **теория субнациональных отношений** (ТСНО). По подходам и методам ТМО и политическая регионалистика могут эффективно дополнять друг друга, обогащая себя концепциями, заимствованными из «дружественной» науки.

Теория многоуровневого управления включает в себя следующие концепции.

[12] Теория многоуровневого управления развивается прежде всего в Европе в связи с формированием Европейского союза. Стимулом ее развития стала необходимость концептуализации отношений между государствами в рамках Европейского союза при учете сложной внутренней структуры большинства государств. Специфика многоуровневого управления в Европе определяется и тем, что региональное начало ярко выражено во многих государствах и вновь усиливается в условиях снятия межгосударственных барьеров (популярное определение «Европа регионов»).

- Концепции развития «горизонтальных» уровней, таких как:
  - глобальная политическая система;
  - национальная политическая система;
  - региональная политическая система;
  - локальная политическая система.
- Концепции отношений между территориальными уровнями:
  - между глобальной и национальными системами;
  - между национальными и субнациональными (региональными и (или) локальными) системами;
  - между региональными и локальными системами.

Наряду с политическими системами на каждом уровне рассматриваются политические институты и политические сообщества. Триада «институт — система — сообщество» изучается в соответствии с контекстуальным подходом, т.е. в связи с местом. Значительная часть в предлагаемой теории приходится на компаративные исследования, которые могут проводиться на каждом уровне. Интеграция всех этих на сегодняшний день разрозненных исследований возможна за счет использования концепций пространственности, вертикальной иерархии и системного подхода, который применим ко всем уровням.

Рассмотрим, каким образом может проводиться параметризация вертикальной стратификации. Сделать ее непросто в связи с отсутствием «статистических» критериев. Прежде всего, требуется определить количество уровней, что связано с величиной и неоднородностью территории. При формальном подходе количество уровней административно-территориального деления позволяет получить ясное представление об устройстве государственного пространства в его вертикальном измерении. Но часто формальный подход не «схватывает» неформально существующие субнациональные уровни первого порядка, на которых находятся наиболее крупные пространственные единицы (типа Севера, Юга и т.п.).

Наилучшим образом соотношение между территориальными уровнями определяется в категориях *централизации* и *децентрализации власти*. Однако замерить степень централизации (децентрализации) можно только с помощью экспертных оценок и на основе анализа эмпирического материала, связанного с реально существующими в современном мире (или в истории) ситуациями. Система координат централизации и децентрализации является условной.

1.6. Горизонтальная фрагментация политического геопространства

Горизонтальное измерение политического геопространства удобно рассматривать в терминах *фрагментации* (в отличие от вертикальной стратификации), представляя структурные единицы такого пространства в качестве фрагментов и изучая деление «горизонтали» (определенного уровня) на разнородные сообщества. Фрагментация является функцией регионального разнообразия, в том числе социокультурной мозаичности, развития субсистем, амплитуды межрегиональных различий.

В процессе регионализации формируется определенная *региональная структура* государства. Она имеет четыре основных измерения, одно из них — *собственно политическое.* Отправной точкой для политического исследования является управленческое, в том числе формализованное политико-административное измерение региональной структуры. В то же время политические различия между территориями могут быть связаны с другими особенностями — формированием политических субкультур, территориальных сегментов, политических сообществ, различиями субнациональных политических систем и др.

Не следует забывать о других измерениях региональной структуры — *этнокультурном, социально-экономическом и природно-географическом.* Сами по себе они являются объектом исследований своих научных дисциплин. Для региональной политической структуры они выступают в роли внешних факторов, которые влияют на эту структуру. Эти измерения связаны с интрасоциетальными факторами (в терминах теории политических систем). К культуре и экономике следует, на наш взгляд, добавить физическое пространство с его природно-географическими характеристиками[13].

Следует рассматривать этнокультурные, социально-экономические и природно-географические факторы политической регионализации.

Этнокультурная структура в первом приближении представляет собой этническую карту, т.е. ареалы расселения (точнее — численного

[13] Ю. Гладкий и А. Чистобаев, например, выделяют следующие факторы регионализма: природную среду, этнический, демографический, расселение, конфессиональный, политико-географический [Гладкий, Чистобаев, 2000].

преобладания) тех или иных этнических групп и смешанные (переходные) зоны.

- Этнолингвистические ареалы могут рассматриваться как через собственно ареалы расселения тех или иных групп, так и через иерархию таксономических категорий (языковые семьи, языковые группы, отдельные языки, диалекты). Многие моноэтнические ареалы характеризуются сложной и многоуровневой субэтнической структурой, которая определяется через диалекты, субэтническую идентичность, бытовую культуру.
- Структура конфессиональных ареалов предполагает деление территории на ареалы распространения больших и малых конфессий, субконфессиональных групп и сект.

Этнокультурная структура территории оказывает огромное влияние на политическую регионализацию. Следствием этнокультурной дифференциации являются, например, региональные и локальные политические культуры (возможен удобный переход от культуры вообще к политической культуре), которые в свою очередь могут влиять на особенности региональных политических систем, режимов, элит. Региональные и локальные политические культуры демонстрируют свои различия во время выборов. Они нередко проявляются и на административной карте, если их носителям удалось выступить в роли регионообразующих субъектов и добиться создания административных единиц, совпадающих с границами их распространения.

Социально-экономическая структура территории также в каждом случае является уникальным явлением. Она может быть описана с помощью экономических районов, каждый из которых отличается своей хозяйственной специализацией, а точнее, как правило, комплексом специализаций. Социально-экономическая структура также серьезно влияет на политическую структуру. Она ведет к трансформации системы расселения (миграции, создание новых центров), что часто влечет за собой перекройку административных границ. Социально-экономическая специфика территории определяет как экономическую, так и политическую культуру ее населения.

Природно-географическая структура может влиять на политику разными способами:

- административные границы, которые часто привязаны к природным объектам;
- влияние природно-климатических условий на традиции и, прямо или опосредованно, на политическую культуру;
- локализация природных ресурсов, которая определяет системы расселения (и через них те же административные границы), экономическую и связанную с ней политическую культуру, стратегические общегосударственные интересы применительно к отдельным особенно важным регионам;
- сложная конфигурация государственной территории, которая может создавать проблемы для управления отдельными ее участками.

Горизонтальная фрагментация обусловлена влиянием не только интра-, но и экстрасоциетальных факторов. Экстрасоциетальные, или внешние, факторы влияют на нее опосредованно. По своему генезису они идентичны тем, которые были рассмотрены выше в качестве внутренних факторов. Например, возможна культурная связь регионов данного государства с близкими культурами в других странах. Важную роль в современном мире играет непосредственная интеграция регионов в мировое хозяйство. Природные факторы имеют свое «международное» измерение: географическая близость территорий к другим государствам и связанное с этим развитие внешних коммуникаций может способствовать фрагментации данного государства. Наконец, на региональную структуру в некоторых случаях влияют политические решения, принимаемые внешними центрами силы и связанные, например, с предоставлением под внешним давлением автономии регионам, находящимся под патронажем международного сообщества.

Параметризация регионального разнообразия представляет собой не столь сложную задачу в связи с возможностью использования количественных методов. Исследование региональной структуры предполагает определение не только паттерна (географического рисунка) регионализации, но и ее уровня, глубины. В этом случае исследователь замеряет амплитуду внутренних колебаний по тому или иному признаку. Как правило, речь идет о квантифицируемых показателях, которые можно найти в статистике или определить самостоятельно. Универсального показателя территориальной фрагментации не существует, как нет и универсальной схемы рай-

онирования того или иного государства. Как и в случае с районированием, исследователь сначала задает критерии. Для исследований уровня (глубины) фрагментации это — признак, амплитуду колебаний которого от территории к территории предполагается установить, и индекс, который, по мнению автора, наиболее точно выявляет эту амплитуду. В идеале, конечно, целесообразно разработать синтетические показатели, индексы регионального разнообразия для каждого из его измерений — политического, этнокультурного, социально-экономического и природно-географического.

Существует немало примеров использования математических методов для расчетов регионального разнообразия. Самым очевидным является расчет в региональном разрезе стандартного отклонения, дисперсии тех или иных статистических показателей. Очень часто определяются социально-экономические различия между регионами на основе таких показателей, как валовый региональный продукт, индексы качества жизни и т.п.

Есть и более сложные расчеты, которые обычно развиваются в электоральных и этнологических исследованиях. Изучая выборы в разных странах в их региональном разрезе, Р. Роуз и Д. Эрвин предложили кумулятивный индекс регионального неравенства. Электоральная статистика полезна для понимания горизонтальной фрагментации, поскольку позволяет понять разнообразие политических ориентаций и, в частности, оценить степень регионализации партийной системы.

Социокультурные различия можно исследовать с помощью индекса раздробленности, на который ссылается А. Лейпхарт. Также, рассуждая о степени многосоставности, этот автор приводит индекс многосоставности, разработанный М.Р. Хог (он включает пять переменных — язык, религию, расу, оформленность групп и представительство интересов группами, слабо связанными между собой).

В то же время изучение региональной фрагментации невозможно без использования качественных методов. Комментируя индекс раздробленности, А. Лейпхарт обращает внимание на необходимость учета культурной дистанции, а не просто количества разных культурных групп. Аналогично в отношении индекса многосоставности он предлагает принимать во внимание разную степень религиозности. Вообще этничность, с которой чаще всего связаны случаи наиболее выраженной фрагментации

государства, лишь кажется легкой для параметризации. Можно вспомнить, например, простую классификацию государств Г. Нильсона, определявшего количественным методом степень этнического многообразия[14]. В число стран с максимальным уровнем однородности (более 95% населения составляет один этнос) наряду с Исландией и Японией попадает Сомали, распавшийся из-за вооруженной борьбы между субэтническими кланами. В Африке ареной гражданских войн стали формально гомогенные государства Руанда и Бурунди, где население говорит на одном языке, но разделено на враждующие традиционные социально-политические группы (тутси и хуту). Поэтому качественный анализ культурных дистанций (возможно, дополненный экспертными балльными или иными подобными оценками) может полностью изменить выводы, полученные на основе этнической статистики.

Кроме того, непросто поддается параметризации природное разнообразие. Можно, впрочем, попробовать вычислить мозаичность природно-ландшафтного зонирования территории или сложность геометрической конфигурации территории (неправильность ее формы).

В целом же параметризация горизонтальной фрагментации, в особенности ее политического и этнокультурного, а отчасти и социально-экономического (социальное самочувствие) измерений, требует проведения специальных социологических исследований.

[14] Г. Нильсон взял условный порог в 60%. Если в государстве определенная группа составляет более 60%, его можно назвать национальным государством. Их он насчитал 107 из взятых им 164. В промежуточных ненациональных государствах один этнос составляет от 40 до 60%. Государства, в которых две группы насчитывают вместе более 65% населения, называют двухнациональными. Все остальные страны Г. Нильсон считает многонациональными.

Т88 **Туровский, Р. Ф.** Центр и регионы: проблемы политических отношений [Текст] : моногр. / Р. Ф. Туровский ; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. — 399 [1] с. — 1000 экз. — ISBN 5-7598-0425-1 (в пер.).

Научная монография посвящена проблемам политических отношений между центром и регионами в современном государстве и в России в частности. В монографии автором продолжена разработка методологии, позволяющей изучать эти отношения в рамках политической науки. На основе этой методологии проводится компаративное исследование территориально неоднородных государств и в их числе — России. Результаты исследования могут использоваться в практической деятельности органов власти и исследовательских организаций при разработке и принятии решений в сфере региональной и в целом — внутренней политики.

Для научных сотрудников и преподавателей, аспирантов и студентов, специализирующихся в области политологии и в частности — политической регионалистики, а также всех, кто интересуется вопросами региональной политики или занимается ими в своей практической деятельности.

УДК 323
ББК 66.3(0)

Научное издание

Туровский Ростислав Феликсович

Центр и регионы:
проблемы политических отношений

Зав. редакцией *О.А. Шестопалова*
Редактор *О.В. Осипова*
Художественный редактор *А.М. Павлов*
Компьютерная верстка *Л.А. Моисеенко*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г. продлена до 14 октября 2003 г.
Подписано в печать 14.11.2006. Формат 60×88 1/16.
Печать офсетная. Гарнитура Times New Roman. Бумага офсетная
Усл. печ. л. 24,25. Уч.-изд. л. 21,4. Тираж 1000 экз. Заказ № . Изд. № 708

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, д. 3
Тел./факс: (495) 772–95–71