



политика

Р.Ф.Туровский

## СУБНАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ВВЕДЕНИЕ К ВОЗМОЖНОЙ ТЕОРИИ<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** субнациональная политика, политический регион, федерализм, региональное строительство

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ по теме «Структурный анализ региональных политических режимов и электорального пространства», реализуемой Лабораторией региональных политических исследований.

Одной из главных проблем региональных политических исследований остается дефицит объединяющих концептов. Это приводит к заметной фрагментарности, ориентации исследователей на более или менее узкие темы, при изучении которых не возникает полного и всеобъемлющего понимания предмета. Фактически отдельно друг от друга существуют исследования федерализма, региональной политики, региональных политических режимов, электоральной географии, местного самоуправления и др. У каждого из этих направлений имеются свои теоретико-методологические основы, свой дискурс и свои авторы. Однако их раздельное существование, на наш взгляд, серьезно обедняет политическую науку, поскольку изучаемые ими феномены тесно взаимосвязаны.

В настоящее время политические явления и процессы, связанные с территорией государства и ее неоднородностью, отчасти находятся в фокусе внимания исследователей федерализма, но федерализм имеет отношение к очень ограниченному кругу государств, а его классическим исследованиям присущ целый ряд недостатков, о которых будет сказано ниже. Не решает проблемы консолидации региональных исследований и изучение региональной политики — вследствие различий в понимании данного термина в России и на Западе, а также доминирования подходов, рассматривающих региональную политику преимущественно с экономической точки зрения и как политику центральных властей. Практически не представлены в российской науке исследования локальной (местной) политики, которые подменены работами по местному самоуправлению, обладающими не только собственной логикой, но и набором операциональных ограничений (в силу оторванности от более широкого политического контекста).

В этой ситуации остро ощущается необходимость объединения узких и специфичных исследований федерализма, региональной политики (в различных ее прочтениях), местного самоуправления и локальной политики. Налицо также выраженная потребность в создании общей рамки для анализа разнородных и разнонаправленных межакторных взаимодействий, протекающих в государстве и имеющих связь с территорией, то есть совокупности межуровневых отношений (между центром и регионами, центром и локалитетами (localities), регионами и локалитетами), в том числе характерных для федерализма

межправительственных отношений между федеральным центром и субъектами федерации.

<sup>2</sup> *Туровский*  
[*Turovsky*] 2011.

В предшествующих исследованиях мы уже предлагали в качестве объединяющего понятия «политический регион», которое, будучи центральным для такой политологической субдисциплины, как политическая регионалистика<sup>2</sup>, вполне может использоваться, в различных своих модификациях, в региональных политических исследованиях. В настоящей работе мы предлагаем еще один объединяющий концепт — «субнациональная политика». С его помощью могут изучаться самые разные политические процессы, происходящие внутри государства и имеющие связь с его территорией. Особенно важно, что данный концепт открывает возможности для выхода за слишком узкие рамки федерализма, особенно в его упрощенных и неудобных для политической науки формальных и правовых версиях, оставаясь в которых мы вряд ли сможем объяснить парадоксы вроде высокого уровня финансовой децентрализации в сугубо унитарных государствах (например, в Дании).

<sup>3</sup> *См. Zimmermann D.A., Zimmermann J.F.* 1991.

Таким образом, субнациональная политика призвана объединить исследования региональной и локальной политики, а также отношений по линии центр—регионы, центр—локалитеты и регионы—локалитеты в федеративных и унитарных государствах, включая спорные и промежуточные случаи формальных федераций и децентрализованных унитарных государств. К сожалению, несмотря на попытки операционализации соответствующего концепта и его более или менее регулярное использование в англоязычной научной литературе начиная со второй половины XX в.<sup>3</sup>, он еще не занял подходящего места в ряду концептов политической науки в целом и политической регионалистики в частности.

\* \* \*

Одной из «встроенных» проблем, мешающих субнациональной политике утвердиться в качестве одного из базовых понятий, является «унитаризм» самой политической науки, которая трактует государство как нечто целостное и достаточно гомогенное. Территория традиционно считается важнейшим признаком государства, но при этом предполагается, что речь идет о консолидированной территории, характеристики которой не имеют особого значения.

<sup>4</sup> *Elazar* 1995.

Парадоксально, но та же тенденция прослеживается и в исследованиях федерализма, казалось бы призванных открыть путь к более тщательному изучению субнациональной политики. Однако в работах по федерализму государство и общество, как правило, рассматриваются «в целом», что, на наш взгляд, отчасти обусловлено широким распространением сравнительных межстрановых исследований, нацеленных на классификацию федераций и различных типов территориальных соглашений<sup>4</sup>. Видя в федерализме единую систему взаимодействия центрального и региональных правительств, многие ученые сосредотачиваются исключительно на механизме ее функционирования. Кроме того,

исследования федерализма нередко бывают сильно смещены в сторону изучения его правовых основ, оставляя за скобками политические практики и неформальные институты, заниматься которыми гораздо сложнее, особенно без погружения в местный контекст. Примечательно также, что, ссылаясь на наличие в федерациях неких конституционных единиц, исследователи федерализма почти (или вообще) не уделяют внимания особенностям, уникальности этих единиц, которые при таком подходе выглядят совершенно обезличенными. Отсутствие внимания к образующим федерации единицам и их политической субъектности сближает подобного рода исследования со сравнительной политологией в ее наиболее абстрактных, генерализованных формах.

Хотя сам посыл федерализма обозначал движение в правильном направлении, а именно уход от унитарного этатизма классических наций-государств «европейского типа» в сторону развитых систем внутривластных связей, территориального самоуправления и «разделенного правления» (shared rule)<sup>5</sup>, на этом пути не был сделан один важный шаг — не было исследовано региональное разнообразие, и главным интересом авторов осталось системное единство, возникающее в условиях разнообразия. Между тем характер и устойчивость этого единства напрямую связаны с региональным разнообразием, и без учета данного обстоятельства нельзя рассчитывать на повышение качества и точности анализа. На уровне теории немалое внимание уделялось тому, что федерализм есть в первую очередь социальные договорные отношения (традиция, восходящая еще к Й.Альгуизиусу) и что территориальность является существенным, но не единственным его аспектом (с точки зрения как причин появления федерализма, так и его следствий в виде территориальной структуры субъектов федерации). Поэтому Дж.Элазар, скажем, отмечал, что процесс в государстве может быть федеративным, а структура — унитарной, и наоборот<sup>6</sup>. Но принципиальная необходимость территориальности все-таки не отрицалась, пусть и по разным причинам: «можно создать устойчивый конституционный порядок для территорий и проживающих на них людей, но невозможно сделать это на внетерриториальной основе, поскольку очень трудно делимитировать границы, необходимые для раздела и распределения власти вдоль внутренних линий»<sup>7</sup>.

Однако, на наш взгляд, следует, во-первых, «перевернуть» подход к федерализму, рассматривая его не только из центра, но и из регионов, и, во-вторых, уделять больше внимания региональному разнообразию и управлению им в конкретных условиях (в зависимости от его степени и характера). Возможно, это понизит значимость общих классификаций федерализма и федераций, сделав их слишком абстрактными, но зато позволит глубже изучать и постигать конкретные страновые случаи.

Разумеется, концепт субнациональной политики наиболее релевантен для государств с большой по размерам и/или гетерогенной в этнокультурном и социально-экономическом плане территорией. Применительно к России, например, давно говорится о региональной

<sup>5</sup> Elazar 1996.

<sup>6</sup> См. Elazar 1985: 23. При таком подходе федерализм — это определенная политическая организация, а федерация — один из его подвидов (наряду с конфедерациями, лигами, кондоминиумами, ассоциированными государствами и пр.). Для других авторов федерализм есть нормативный и философский концепт, в основе которого лежат федеративные принципы (обзор подходов см. Watts 1998: 119—120).

<sup>7</sup> Elazar 1994: 164.

<sup>8</sup> Дахин, Расповов  
[Dakhin, Rasporov]  
1998.

стратификации политического процесса, под которой подразумевается наличие особого «этажа», обусловленного размерами и неоднородностью территории<sup>8</sup>. При всем том было бы неверно полагать, что субнациональная политика представлена лишь в таких государствах. Присутствие локальных сообществ, в которых протекают базовые социальные процессы, позволяет вести речь о субнациональной политике практически в любой стране мира. Ведь хотя автономные регионы (в виде субъектов федерации или провинций в децентрализованных унитарных государствах), с которыми чаще всего связывается наличие субнациональных политических процессов, имеются далеко не везде, политика в локалитетах встречается повсеместно (и изучена, кстати говоря, явно недостаточно). Не случайно многие известные западные авторы при построении своих теорий опирались именно на анализ локалитетов и протекающих в них процессов «молекулярного» уровня<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> См., напр. Dahl  
1961.

Понятно, что субнациональная политика должна отличаться от политики более высокого территориального уровня, то есть национальной (общегосударственной) и глобальной (мировой, международной). Такое отличие обусловлено прежде всего участием в субнациональных межакторных взаимодействиях акторов, деятельность которых локализована на определенной части внутригосударственного пространства. К числу субнациональных политических акторов относятся, во-первых, региональные и местные властные органы (региональные правительства и легислатуры, региональные и местные ассамблеи и администрации, местное самоуправление и т.п.), а во-вторых, региональные/местные политические организации и территориальные подразделения общенациональных организаций. Система взаимодействий в рамках субнациональной политики включает в себя:

- вертикальные взаимодействия, неизменными участниками которых являются субнациональные акторы (наряду с общенациональными и международными);
- региональные/локальные взаимодействия на ограниченных территориях в составе определенного государства;
- межтерриториальные горизонтальные взаимодействия, в которых участвуют акторы, представляющие различные территории одного государства.

Субнациональная политика, на наш взгляд, может быть определена как взаимодействие политических акторов, среди которых представлены субнациональные акторы, имеющие конкретную локализацию. В субнациональной политике может присутствовать вертикальная составляющая, и тогда речь будет идти, например, о взаимодействии местных акторов с центром. Если вертикального измерения в отношениях нет, то субнациональная политика носит сугубо горизонтальный (межтерриториальный) либо локальный (локализованный в рамках некоей территории) характер. В связи с этим субнациональную политику можно изучать через призму трех измерений — вертикального, горизонтального и локального. Изучение акторов субнациональной политики обязательно предполагает учет институциональных характеристик как

самих акторов, так и их взаимодействий. Иными словами, исследование субнациональной политики — это в первую очередь исследование политических институтов.

Таким образом, главный существенный параметр субнационального актора — локализация его активности на определенной территории в составе государства. Все подобные акторы взаимосвязаны с территорией, что задает не только ареал их деятельности, но и специфические интересы, вызванные особенностями того социума, в котором они сложились. Последнее обстоятельство требует особого внимания. Недостаточно просто указать на локализацию политического актора. Связь субнационального актора с местом его локализации и их взаимное влияние являются ключевыми моментами в исследовании<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> *О влиянии места в политике см. Agnew 1987.*

Распространенная, но не обязательная черта субнационального актора — его политическая зависимость, связанная со встроенностью во властную иерархию. Дело в том, что субнациональные акторы могут структурно входить в состав общенациональных (в качестве местного филиала) либо подчиняться им. Включенность в вертикальную субординацию типична для таких часто изучаемых субнациональных акторов, как региональные и местные правительства, территориальные партийные структуры и т.п. Поэтому для исследований вертикальной субнациональной политики характерен упор на институты контроля и автономии, обмена ресурсами и согласования интересов.

Среди субнациональных политических исследований данного типа наибольшее развитие получили, конечно, исследования федерализма. Особенно ценными представляются те концепции федерализма, которые фиксируют роль межакторных взаимодействий и раскрывают их институциональную специфику. В их числе концепция кооперативного федерализма, сформулированная в США<sup>11</sup>, а также концепция исполнительного федерализма, разработанная канадцем Р.Уоттсом, который указывает на важность сочетания парламентаризма и федерализма в канадской системе, на значимость консультаций и переговоров между сторонами, кооперации и состязательности<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> *См. Elazar 1995.*

<sup>12</sup> *Watts 1996.*

Исследования федерализма позволили выявить значение и характер целого ряда межакторных взаимодействий. В частности, было обнаружено, что в рамках таких взаимодействий «субъекты федерации и национальное правительство выступают в качестве противоборствующих сторон, которые должны соревноваться за власть и ресурсы посредством торга, стратегического маневрирования, формирования коалиций и обмана»<sup>13</sup>. Традиционно повышенное внимание уделяется практикам торга (bargaining): «федерализм — это единственная система, которая делает торг своим интегральным и необходимым элементом, но только при том условии, что он является... открытым и доступным. Основная часть политики в федеративных системах направлена на поддержание открытости торга — с точки зрения как самого торга, так и доступа к столу переговоров»<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> *Ordeschook, Shvetsova 1997: 29.*

<sup>14</sup> *Elazar 1995: 14.*

Однако субнациональная политика не ограничена кругом федеративных государств. И уж тем более нет никакой необходимости тратить

усилия на выявление «правильных» федераций, строго соответствующих определенным критериям, как это бывает в западной, особенно американской и канадской, науке о федерациях. Под «зонтиком» субнациональной политики можно заниматься проблематикой централизации, унитаризма, не говоря уже о децентрализации в унитарных государствах. Причем подход здесь может быть аналогичен тому, что был использован Элазаром применительно к федерациям, когда, рассуждая о «нецентрализации» (non-centralization), то есть о дисперсной структуре власти, в противовес структурированным вертикальным отношениям, предполагающим субординацию и наличие «верха» и «низа», он вел речь о распределении власти внутри матрицы, включающей множество центров, где центральное правительство создает общую рамку<sup>15</sup>. Матрица нецентрализации с множеством центров, обладающих собственными полномочиями и не подчиненных друг другу при их реализации, противостоит классической пирамиде с ее властной иерархией, имеющей военно-административную «генетику»<sup>16</sup>. Вместе с тем она принципиально отличается от центр-периферийной модели, при которой власть сосредоточена в центре, находящемся под влиянием тех или иных периферий. С точки зрения организации властных отношений такая модель государственного устройства является олигархической или элитистской, предполагая передачу части полномочий центра на места либо высокое влияние локальных элит на центр. По мнению Элазара, ни пирамида, ни центр-периферийная модель не могут адекватно описать положение дел в классической развитой федерации<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Elazar 1985: 32.

<sup>16</sup> Ibid.: 238.

<sup>17</sup> Elazar 1997: 239, 242—243.

Конечно, расширение подхода Элазара на всю субнациональную политику может показаться натяжкой (и, естественно, не предполагалось самим этим автором). Но дисперсное и не обязательно иерархическое устройство политических взаимодействий между акторами субнациональной политики, бесспорно, заслуживает внимания. В частности, даже в формально иерархических системах субнациональные акторы могут добиваться успеха в торге с центром, «побеждать» центр или даже подчинять его своей воле (если речь идет о доминирующей группе влияния регионального происхождения). В этом плане, например, «нецентрализация» унитарной Украины с ее крайне регионализованной политикой ничуть не менее интересна, чем вертикально устроенные формальные федерации вроде российской. Таким образом, подходы, возникшие в ходе исследования федерализма, могут быть с теми или иными оговорками и в тех или иных модификациях распространены на всю совокупность государств, где выражена субнациональная политика.

\* \* \*

Соотношение субнациональной и региональной политики — вопрос более сложный и противоречивый, поскольку данные термины могут восприниматься в качестве синонимов. Но, во-первых, к настоящему времени уже сложились научные школы, в которых концепты

«региональная политика» и «регионализм» имеют свои устоявшиеся значения. В российском случае под региональной политикой понимается политика, которую центр проводит в отношении регионов, причем, несмотря на слово «политика», упор делается на экономику, то есть на экономическую политику центра применительно к регионам. В западной литературе региональная политика часто трактуется как политические процессы, протекающие непосредственно на территориях. При таком толковании она не имеет четких определений, указывая скорее на локализацию изучаемых явлений, чем на субдисциплину политологии. Во-вторых, само понятие «регион» носит многозначный характер и может распространяться на территории, охватывающие совокупность государств (макрорегионы). Более того, в некоторых работах регионализм интерпретируется именно как изучение международных объединений<sup>18</sup>. В связи с этим во избежание путаницы при анализе территорий, представляющих собой части государства, требуется специальная оговорка, что речь идет о субнациональных единицах. Термин же «субнациональная политика» позволяет ясно и недвусмысленно сфокусировать внимание именно на них.

<sup>18</sup> Lombaerde et al.  
2010.

В отношениях между субнациональной политикой и местным (само)управлением важно то, что первая позволяет интегрировать второе, и это имеет хорошую исследовательскую перспективу. Местное самоуправление бессмысленно рассматривать как обособленную систему, хотя и в теории, и на практике его нередко помещают в некое «безвоздушное пространство», словно существующее само по себе. Между тем местная власть неизбежно вовлечена в центр-локальные и регионально-локальные отношения, без осмысления которых нельзя понять ее функционирование.

Как уже отмечалось, локальная политика имеет огромное (и недооцененное) значение для политологии. Традиционные подходы «сверху вниз» и «от общего к частному» затуманили реальность, которая формируется именно на низовых уровнях, где происходит огромное множество взаимодействий, не в меньшей степени задающих основы политической системы, чем конституционные решения «верхов». Так, например, результаты выборов можно подвергать факторному анализу и исследовать их зависимость от тех или иных социально-экономических переменных, но очень важно (хотя и крайне сложно) понять, как формируются электоральные мотивации в малых локальных сообществах, на базе которых, собственно, и складывается общенациональное голоование.

Отличие субнациональной политики от политики международной кажется очевидным, однако и здесь необходимо сделать ряд уточнений. Во-первых, как уже говорилось, в международной политике имеются свои регионы, иногда именуемые мировыми (global regions), супранациональными или макрорегионами. Исходя из этого субнациональные регионы можно было бы называть микрорегионами, но, на наш взгляд, это нецелесообразно, поскольку термин «микрорегион» подразумевает

очень высокую степень компактности, что в случае крупных субнациональных регионов не всегда справедливо (для их определения скорее подойдет промежуточная категория «мезорегион»). Понятие же «субнациональный регион», указывая на то, что речь не идет о регионе, охватывающем несколько государств или включающем в себя территориальные фрагменты граничащих между собой стран (трансграничный регион), не порождает при этом дополнительных коннотаций.

Во-вторых, акторы субнациональной политики, несмотря на наличие такой характеристики, как территориальность, объединяющей их с акторами международной политики, существенно отличаются от последних. Дело в том, что субнациональные акторы лишены суверенитета (даже в случае федераций это очень условный и ограниченный суверенитет) и часто находятся в политически зависимом положении, но зато в отношениях между ними нет барьеров вроде государственных границ. Другими словами, у субнациональных акторов меньше политической самостоятельности и ресурсов, но больше возможностей для взаимодействия.

В то же время субнациональная политика обладает рядом черт, сближающих ее с международным регионализмом, что, как и в случае с федерализмом, создает основания для использования соответствующих концептуальных наработок, в частности касающихся генезиса регионов, от которого зависит их политическое функционирование и который, в свою очередь, может быть идентичным для макро- и субнациональных регионов. Вследствие своего традиционно более мощного развития международные исследования внесли решающий вклад в теорию регионализма в целом, и субнациональная политика может воспользоваться его плодами. Речь идет, конечно, не о механическом заимствовании, а о снятии ненужных противоречий между изучением supra- и субнациональных регионов.

В связи с этим чрезвычайно важным для субнациональной политики может оказаться так называемый новый регионализм, возникший в западной науке в конце XX в.<sup>19</sup> как антитеза старому регионализму с его опорой на рационализм и позитивизм. В отличие от своего предшественника, новый регионализм близок к конструктивизму, постструктурализму и рефлексивным теориям, будучи, как утверждают его сторонники, «более чувствительным к историческому контексту, равно как и к множественности отношений между государством, рынком и обществом, преобладающих в данном региональном пространстве»<sup>20</sup>.

Делая акцент на агентах регионализации (в рамках известной антитезы «структура — агент») и методе case study, новый регионализм сфокусирован на том, «что акторы думают о себе, их мотивациях, идентичностях и стратегиях, а также на том, как на них влияют другие акторы и их контекстуальное окружение»<sup>21</sup>. Регионы в его рамках понимаются как «динамичные места социального взаимодействия при особом внимании к процессу их становления и способу, посредством которого они конструируются/реконструируются рефлексивными акторами»<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> *Keating [Keating] 2003.*

<sup>20</sup> *Söderbaum 2004: 2.*

<sup>21</sup> *Ibid.: 4.*

<sup>22</sup> *Ibid.: 6—7.*



Регионализация же рассматривается через призму кооперации, интеграции, сближения и формирования идентичностей, что ведет к созданию регионального пространства. Для регионализации необходима определенная стратегия, но она может осуществляться и без четкого плана — и даже без осознания акторами того, что их действия направлены именно на регионализацию<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> *Ibid.*: 7.

Таким образом, новый регионализм интересен тем, что он ставит во главу угла процесс регионального строительства (*region-building*), который может быть результатом как целенаправленного, так и «случайного» политического действия, трактуя сами регионы как условные и неустойчивые конструкты, возникающие и исчезающие в пространстве. Этот подход применим и для международных регионов, и для регионов субнациональных. В последнем случае принципиально важен упор на создание регионов «снизу вверх» (*bottom up*), за счет низовой социальной активности, а не «сверху вниз» (*top down*), как это было характерно для старого регионализма, подразумевавшего иерархию центр-региональных отношений и строгость административных границ.

Ввиду «международного уклона» в политических исследованиях новый регионализм пока используется главным образом при изучении международных и трансграничных связей между субнациональными регионами, причем связей преимущественно экономических. Но опять же это следствие политологического «мейнстрима». Анализ складывания (конструирования) неформальных субнациональных регионов представляется нам чрезвычайно перспективным направлением субнациональной политики, не менее интересным, чем изучение центр-региональных межправительственных отношений, традиционно находящихся в фокусе внимания исследователей.

Как бы то ни было, поскольку субнациональные регионы во всем их многообразии являются главным объектом субнациональной политики, исследователи вынуждены делать выбор между тем или иным подходом. Одна из развилочек здесь связана с формальным и неформальным подходом к определению субнациональных регионов. В первом случае мы занимаемся регионами, имеющими правовой (официальный) статус, и, соответственно, изучаем их органы власти, политические организации, особенности режимных характеристик, отношения с центром и т.п. Во втором нам важен процесс социального конструирования регионов, лишенных юридического статуса, но представляющих собой определенные уплотнения социальных взаимодействий, обусловленные наличием общих потребностей и/или характеристик.

Другая развилка возникает в связи с различными концепциями неформального субнационального региона. С нашей точки зрения, региональное строительство (регионообразование) может осуществляться на двух основаниях<sup>24</sup>. Первое из них — это политические интересы, общие для определенной локализованной совокупности социальных взаимодействий и вовлеченных в них акторов. Второе — это общая идентичность.

<sup>24</sup> См. *Туровский [Turovsky] 2011.*

Кроме того, чрезвычайно важным для субнациональной политики представляется изучение центростремительных и центробежных сил, их характера, интенсивности, взаимосвязи и взаимного влияния. Это одновременно и классическая тема политической географии в той ее части, которая занимается происхождением государств и их границ<sup>25</sup>. В силу этого для субнациональной политики значима также проблематика сепаратизма, сецессии, внутренних расколов, конфликтов и распада государства.

<sup>25</sup> *Gottmann 1973.*

\* \* \*

Политический регион (при любой его интерпретации) — один из ключевых акторов субнациональной политики. Поэтому возникает вопрос о региональной политической субъектности, которая понимается нами как способность политического региона к активной деятельности, базирующейся на осознании и артикуляции своей региональной специфики в отношениях как с центром, так и с другими территориальными субъектами. С нашей точки зрения, региональная субъектность зависит от степени выраженности и политизации региональных интересов и/или идентичностей, послуживших основанием для формирования политических регионов. Подобный угол зрения позволяет уйти от взгляда на территории как на «пустой сосуд», механическое вместилище тех или иных событий и явлений, обозначенное административными границами. О необходимости отказа от такой трактовки говорили многие критики упрощенного взгляда на федерализм и территориальность, указывая на то, что в федерации еще надо найти федерализм (как особого рода отношения определенных акторов), иначе она будет сугубо формальной, и что территориальность — динамичный, а не статичный концепт<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> *Burgess 2006: 141.*

<sup>27</sup> В англоязычной литературе используются понятия «*regionhood*» и «*regionness*», являющиеся калькой с понятием «*statehood*» и «*stateness*» (*Langenhove 2003; Hettne, Söderbaum 2000: 457—474*). При всей сложности перевода *regionhood* можно интерпретировать как региональную субъектность, а *regionness* — как региональную состоятельность.

<sup>28</sup> *Jessop 2003: 183.*

При этом в зависимости от теоретических позиций автора региональная субъектность может пониматься по-разному<sup>27</sup>. В рамках рационалистического и позитивистского подходов последняя будет привязана к законодательно или иным аналогичным образом определенным территориям с «жесткими» границами, и тогда придется разбираться в том, насколько она выражена в данных границах. При конструктивистском же подходе, видящем в регионе социальный конструкт, «развивающийся, социально сформированный феномен»<sup>28</sup>, этого не понадобится. Необходимо также учитывать, что политические регионы вовсе не обязаны обладать хорошо выраженными линейными границами: они могут представлять собой сети и другие дисперсные конструкции, которые невозможно отобразить на карте. В связи с этим субъекты субнациональной политики, включая политические регионы, можно разделить на локализованные (то есть компактные) и дисперсные (сетевые и т.п.).

Определение региональной субъектности и состоятельности — отдельная тема, далеко выходящая за рамки настоящей статьи. В литературе региональная субъектность чаще всего рассматривается

применительно к федерациям, где она должна быть лучше выражена, или к асимметричным государствам (прежде всего тем же федерациям), где статусные различия стимулируют конкуренцию между регионами и ставят в привилегированное положение те из них, что находятся на уровне «выше среднего». В частности, некоторые авторы указывают на расхождения в интересах национальных и «ненациональных» субъектов полиэтнических федераций<sup>29</sup>. На наш взгляд, вопрос о региональной политической субъектности и состоятельности нуждается в дальнейшем изучении, в том числе применительно к асимметричным федерациям, не говоря уже о менее очевидных случаях симметричных федераций и унитарных государств.

<sup>29</sup> Zuber 2011.

\* \* \*

Наряду с политическими регионами, в субнациональной политике (особенно в локальном и горизонтальном ее измерениях) задействованы и многие другие акторы. Более того, политический регион может являться не только актором, но и географической площадкой для деятельности иных локализованных акторов — властных институтов, политических партий и организаций, различных групп интересов и т.п. Выявление и изучение политических регионов как с точки зрения их субъектности и состоятельности, так и в качестве территориальных контекстов и мест действия (*place* — у Дж.Эгнью<sup>30</sup>, *locale* — у Э.Гидденса<sup>31</sup>), взаимосвязанных с политическими процессами, представляется нам наиболее важным направлением политической регионалистики.

<sup>30</sup> Agnew 1987.

<sup>31</sup> Giddens 1984.

Другое возможное направление исследований субнациональной политики связано с выявлением субнациональных особенностей и территориальной дифференциации ключевых политических явлений. К их числу мы относим в первую очередь политическую систему, политический режим, партийную систему и политическую культуру. И поскольку политическая наука традиционно сфокусирована на общегосударственных (системообразующих) параметрах этих и других аналогичных феноменов, их изучение в рамках субнациональной политики требует своеобразной «регионализации» общих политологических концептов, нацеленной на фиксацию субнациональных особенностей и различий, не механическое, а сущностное использование прилагательного «региональный».

По нашему мнению, кроссрегиональные сравнительные исследования имеют большую перспективу и по-прежнему открывают широкое поле для работы. Чрезвычайно важным (и сложным) представляется вопрос об амплитуде внутривосточных различий, без решения которого нам едва ли удастся избежать ненужных aberrаций и преувеличений. Понятно, что при авторитарном режиме региональные различия будут укладываться в рамки авторитарных модификаций и примеров демократических режимов мы там не встретим. Аналогичным образом демократический режим не допускает существования региональных

автократий. Но для субнациональной политики принципиальны также «малые различия» скорее внутривидового характера, и они требуют предельно внимательного изучения.

Более того, рассмотрение политического режима с позиций нового институционализма и на основе акторной структуры посредством выявления правил игры, целей и стратегий акторов создает операциональные возможности для анализа именно региональных политических режимов, а не локальных характеристик режима общенационального. Вполне вероятно, особенно в сложносоставных обществах, наличие политических (гражданских) субкультур, влияющих на отношение граждан к политике, их политические ориентации и ценности. В партийных системах всегда есть место и для электоральной географии, и для специфических партийных систем, сложившихся вокруг региональных партий.

Поэтому большой проблемы с «регионализацией» политологических концептов мы не видим. Главное для субнациональных сравнительных исследований — это качественный отбор индикаторов (переменных), позволяющих проводить точные и корректные сравнения<sup>32</sup>, создавать типологии, классификации, рейтинги и т.п. Эти индикаторы могут отражать общие структурные (множественность региональных акторов, степень конкурентности и конфликтности межакторных взаимодействий) и институциональные (наличие и уровень развития тех или иных политических институтов) характеристики территорий либо быть исключительно частными (разработанными исходя из особенностей конкретной страны и ее внутренних различий). Разумеется, наряду со сравнительными исследованиями в субнациональной политике важны и case studies, делающие упор на выявление уникальных элементов той или иной территории (например, действующих на ней политических акторов, их ресурсов и интересов). Впрочем, любой case study обретает истинную ценность только будучи помещен в поле сравнительного анализа, то есть при условии понимания характера и амплитуды внутри-страновых, а в идеале — и межстрановых различий, i.e. всего пространства национальных и субнациональных дифференциаций. Наконец, исследование может быть сфокусировано на сугубо субнациональных политических явлениях. Так, при изучении региональных политических режимов применяется концепт субнационального авторитаризма<sup>33</sup>. Полностью субнациональный характер носит проблематика местного самоуправления и т.п.

<sup>32</sup> *Очень интересными, хотя и более сложными, являются кросс-региональные исследования, охватывающие различные страны. При их проведении необходимо учитывать влияние на межрегиональные различия общегосударственных характеристик соответствующих стран.*

<sup>33</sup> *Gel'man, Ross 2010.*

\* \* \*

Важность концепта субнациональной политики в российском контексте определяется не только необходимостью преодоления концептуального разнобоя, типичного для региональных политических исследований в нашей стране, но целым рядом объективных обстоятельств (размеры и разнородность государственной территории, наличие

<sup>34</sup> Reisinger 2013.

<sup>35</sup> Ross, Turovsky 2013.

<sup>36</sup> *Особенно если сфокусировать внимание на постоянно меняющемся балансе централизации и децентрализации.*

<sup>37</sup> *Весьма любопытным, в частности, представляется феномен властной вертикали, который невозможно свести к простым отношениям господства-подчинения между центром и регионами — в связи с более сложной и тонкой его механикой, не исключающей обратной связи и регионального влияния. Интересны и такие типичные для России явления, как «естественная автономия» (относительно самостоятельное функционирование политических отношений на перифериях) и «неформальный федерализм», подразумевающий широкий спектр внутриэлитных*

региональных и местных уровней политики и др.). Учитывая явно неклассический характер российского федерализма (и спорность вопроса о применимости данного концепта к отечественным реалиям, подталкивающую к замене его понятием «квазифедерализм»), России нужна более широкая исследовательская рамка, чем та, которую могут обеспечить исследования федерализма. Потребность в такой рамке тем более велика, что у нас сложились добротные основания для сравнительных региональных исследований (например, с использованием теории региональных политических режимов) и, при всей централизации, политика на региональном и локальном уровнях выражена вполне рельефно. Примечательно, что понятие «субнациональная политика» стало появляться в западных работах, посвященных России, хотя и не обрело пока должной операционализации<sup>34</sup>.

Немалый интерес для исследователей, на наш взгляд, представляет трансформация российских институтов субнациональной политики. Часто проводимые реформы и бесконечные законодательные новации свидетельствуют об адаптации этих институтов к меняющимся отношениям элит и стремлении центра установить над ними более жесткий контроль, о поиске компромисса между неформальными (скрытыми, латентными) и генетическими (такими как выборность, представительство общественных интересов) функциями. Весьма перспективным нам кажется, например, рассмотрение органов региональной и муниципальной власти как агентов вышестоящих уровней власти либо как представительства определенных элитных групп. Заслуживает внимания изучение региональной палаты, Совета Федерации, как органа представительства элит на групповом и индивидуальном уровнях<sup>35</sup> и как противовеса «нерегиональной» палате, Государственной Думе. Есть немало неизученных вопросов в центр-региональных отношениях<sup>36</sup>, не говоря уже о центр-локальных и регионально-локальных, которыми почти никто не занимается. Другими словами, нам предстоит еще большая работа, если мы хотим определиться с институциональными характеристиками субнациональной политики в России<sup>37</sup> и с регионами в их неформальном, констрuktивистском смысле.

## Библиография

*центр-региональных взаимодействий (кооперация, торг, конфликт, складывание вертикальных клиентел и др.).*

Дахин А.В., Распопов Н.П. 1998. Проблема региональной стратификации в современной России // *Полис*. № 4 [Dakhin A.V., Raspopov N.P. 1998. Problema regional'noj stratifikacii v sovremennoj Rossii // *Polis*. № 4].

Китинг М. 2003. Новый регионализм в Западной Европе // *Логос*. № 6 [Keating M. 2003. Novyj regionalizm v Zapadnoj Evrope // *Logos*. № 6].

Туровский Р.Ф. 2011. О состоянии и перспективах политической регионалистики // *Политическая наука*. № 4 [Turovsky R.F. 2011. O sostojanii i perspektivakh politicheskoj regionalistiki // *Politicheskaja nauka*. № 4].

Agnew J. 1987. *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*. — Boston.

- Burgess M.** 2006. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. — L., N.Y.
- Dahl R.A.** 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. — New Haven.
- Elazar D.J.** 1985. Federalism and Consociational Regimes // *Publius: The Journal of Federalism*. № 15.
- Elazar D.J.** 1994. *Federalism and the Way to Peace*. — Kingston, Ontario.
- Elazar D.J.** 1995. *Federalism: An Overview*. — Pretoria.
- Elazar D.J.** 1996. From Statism to Federalism: A Paradigm Shift // *International Political Science Review*. Vol. 17. № 4.
- Elazar D.J.** 1997. Contrasting Unitary and Federal Systems // *International Political Science Review*. Vol. 18. № 3.
- Gel'man V., Ross C.** (eds.) 2010. *The Politics of Sub-National Authoritarianism in Russia*. — Aldershot, Burlington.
- Giddens A.** 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. — Cambridge.
- Gottmann J.** 1973. *The Significance of Territory*. — Charlottesville.
- Hettne B., Söderbaum F.** 2000. Theorising the Rise of Regionness // *New Political Economy*. Vol. 5. № 3.
- Jessop R.** 2003. The Political Economy of Scale and the Construction of Cross-Border Regions // Söderbaum F., Shaw T.M. (eds.) *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*. — Basingstoke.
- Langenhove L. van.** 2003. Theorizing Regionhood // *UNU/CRIS e-Working Papers*. № 1.
- Lombaerde P. de, Söderbaum F., Langenhove L. van, Baert F.** 2010. The Problem of Comparison in Comparative Regionalism // *Review of International Studies*. № 36.
- Ordeshook P.C., Shvetsova O.** 1997. Federalism and Constitutional Design // *Journal of Democracy*. № 8.
- Reisinger W.M.** (ed.) 2013. *Russia's Regions and Comparative Sub-national Politics*. — Abingdon Oxon, N.Y.
- Ross C., Turovsky R.F.** 2013. The Representation of Political and Economic Elites in the Russian Federation Council // *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*. Vol. 21. № 1.
- Söderbaum F.** 2004. *The Political Economy of Regionalism: The Case of Southern Africa*. — Houndmills.
- Watts R.L.** 1996. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. — Kingston, Ontario.
- Watts R.L.** 1998. Federalism, Federal Political Systems, and Federations // *Annual Review of Political Science*. Vol. 1.
- Zimmermann D.A., Zimmermann J.F.** 1991. *The Politics of Subnational Governance*. — Lanham, L.
- Zuber C.I.** 2011. Understanding the Multinational Game: Toward a Theory of Asymmetrical Federalism // *Comparative Political Studies*. Vol. 44. № 5.