

В.В. ТРЕТЬЯКОВ

ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛИЗАЦИИ В РОССИИ (ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ)

Политическая ситуация в современной России стабильна и политическая жизнь имеет выраженный вектор — укрепление основ государственности. Центр демонстрирует свои способности по реорганизации политического пространства, имея для этого достаточно ресурсов и умело распоряжаясь ими. Однако существует и немало проблем. Одна из них — формирование эффективной политики регионализации, что должно соотноситься с таким началом государственного строительства как федерализм.

Для страны практика федерализма в ее современном содержании — дело новое. Стал ли регионализм значимым фактором российской государственной политики? Является ли регион субъектом политической жизни современной России? Подобные вопросы вполне естественно возникают уже при беглом ознакомлении с материалами российской печати. Вместе с тем, еще недостаточно отработан и научный инструментарий, что подчас не позволяет заглянуть в суть проблемы.

Что такое регион? В современной литературе наиболее часто указывают, что это часть территориального пространства, отличающаяся общностью природной среды, социально-экономических, этнокультурных и прочих условий. Регион характеризуется складыванием территориальной общности, яркими признаками являются однородность отношений к окружающим условиям, рациональная организация процессов жизнедеятельности людей, что делает регион относительно самостоятельным социальным образованием. Он должен являть собой и особое политическое пространство (организация политической жизни, сфера реализации государственной власти и местного самоуправления и т.п.). Поэтому в понятии региона выделяют политико-административное деление, правовую сферу, политическую сферу как совокупность политических институтов, ролей и отношений, основанных на принятой в данной общности системе норм и исторических традиций. Иными словами, в регионе складывается политическая подсистема: создается такое политическое пространство, в котором функционируют в чем-то уникальные механизмы отношений населения и местной власти.

Таким образом, понятие региона характеризуется множественностью признаков. Его становление во многом обусловлено практикой политической жизни, тем более, что видеть регион в качестве актора политического процесса стало возможным лишь в условиях особой государственной формы, которой свойственны несколько главных начал, а наряду с общим присутствует особое, с общественным — индивидуальное, с публичным — частное. Такая форма стала складываться в результате

поиска путей рационального обустройства политической жизни, когда отношения типа центр — территория становятся уже не актуальными, и акценты практической политики смещаются в сторону решения проблем типа центр — регион.

Российская государственность формировалась в ходе решения проблем первого порядка. В период раздробленности конфедеративные начала связывали отдельные земли, а отсутствие единого центра не ставило и проблемы отношений центра и территорий. Эта проблема обозначила себя с момента возвышения политической роли Москвы, но алгоритм ее решения в то время выглядел весьма противоречиво: московский князь прилагал массу усилий, стремясь ликвидировать удельное устройство Руси, а перед смертью делил территорию между наследниками. Далеко не сразу становится практической проблемой для русских земель централизация: ожесточенная борьба за власть шла как в Московском, так и в Тверском, Суздальском и прочих княжествах. Проведение политики централизации в то время требовало введения весьма жестких мер политического характера. В том числе был изменен принцип престолонаследия, и верховная власть стала передаваться от отца к сыну; Василий Темный первым был возведен на престол при наличии у его покойного отца четырех братьев. Был изменен статус удела: он начинает рассматриваться как пожалованный во временную собственность. Был введен так же институт великокняжеских наместников, назначаемых центром с целью осуществления надзора за положением дел на местах. В результате удельный князь пока оставался руководителем территории, но политическая самостоятельность удела была подорвана.

В XV–XVI вв. при Иване III и Василии III завершается процесс формирования русского централизованного государства. В числе средств, использованных для этого Москвой — практика двусторонних договоров, в силу которых удельные князья утрачивали часть компетенций. Иногда земли продавались, но чаще удельные князья переходили на московскую службу. Сложнее было с крупными сильными княжествами. Тверь была практически насильственно включена в состав русского государства, правда имела особый статус. Новгородское и Псковское княжества Москва целенаправленно приближала к себе более 20 лет. Особое значение придавалось воздействию на местную элиту: именитых новгородцев и псковичей переселяли в Москву, а взамен присылали москвичей. Причем влиятельных лиц на местах старались до поры до времени не трогать, даже поддерживали их высокий статус. Постепенно вычленяется административно-территориальное деление государства, основанное на превращении удела в уезд, удельного князя — в привилегированного землевладельца.

Конечно, проблемы внутреннего устройства государства с завершением централизации вовсе не были решены. Актуальным было выстраивание стройной и функциональной управленческой вертикали, что выражалось в политике централизации. Но создаваемая новая форма плохо уживалась

с наличным содержанием, и с развитием государственных начал, когда единство государства воспринималось уже как факт, приходилось изменять ориентиры политики. Сложная система может эффективно работать лишь при соответствующем уровне организации ее механизмов; значимой для политического процесса в стране становится проблема отношений центр — территория. Обустройство огромного государства — вот к чему прилагали усилия Иван IV и все последующие российские самодержцы.

Если отношения типа центр — территория складываются в период создания государства, то развитие государственных начал ведет к возникновению отношений типа центр — регион, что обусловлено становлением особой формы организации государственной жизни общества. Когда же складываются отношения центр — регион? Для этого должны появиться и государство и регион, должна возникнуть потребность во взаимодействии этих элементов как факторе рационализации государственной жизни.

Как и государство, регион складывается исторически, под влиянием экономических, социокультурных, этнических, и иных, в том числе и политических факторов. Становление региона в дальнейшем требует развития государственной формы, где возникает сфера региональной политики государства — потребность в ней обнаруживается уже тогда, когда регион начинает проявлять себя в политической жизни страны. Политика регионализации возникает тогда, когда регион становится фактором государственной жизни общества.

Политика регионализации — это, прежде всего, политика центра по отношению к регионам. Круг существующих здесь проблемы и их характер всегда обусловлены комплексом задач, решаемых государством. Наиболее ярким проявлением этой политики выступает стремление центральной власти установить выгодный для себя баланс в отношениях типа централизация — автономизация. Но практическая политика ориентируется на отношения типа централизация — децентрализация. Конечно, если регион рассматривается только как фактор политической организации, то все государства в той или иной степени знакомы с проблемами регионализма. Если регион видят как фактор государственной жизни общества, то и тогда не задается еще конкретных параметров формы государства, но указывается на федерализм как неотъемлемый принцип такого рода государственного устройства.

Русское государство знало разные виды централизации, она по-разному проявлялась в царствование тирана Ивана IV и в эпоху просвещенного абсолютизма Екатерины II, во времена реформатора Александра II и конституционной монархии Николая II, в эпоху Советского Союза как федеративного государства. Но никогда прежде это государство не рассматривало регион как субъекта политической жизни страны, их роль в политике была весьма скромна. Правда, реальным фактором политического процесса в России выступал регионализм, если его рассматривать как идею, движущую политическими силами региона в их стремлении к

организации политического пространства. Он, пусть в разной степени, но проявлял себя в истории России в Польше и Финляндии, в Сибири, на Кавказе, на Дальнем Востоке.

На протяжении столетий русская государственная власть всегда стремилась подавить проявления местничества и сепаратистских настроений, даже факты предоставления ограниченных вольностей отдельным территориям в сущности свидетельствуют о централистских устремлениях российских политиков. Поэтому закрепленный в Конституции 1993 г. принцип федерализма практически не имеет под собой исторических оснований. Уже поэтому федерализм как начало государственного строительства в российском политическом процессе выступает в качестве наиболее противоречивого принципа. Можно даже сказать, что основные проблемы нашего государственного устройства в том, что современная Россия пытается ориентироваться на федерализм как на некий идеал.

Существующая в современной России система организации территориального управления наиболее близка к уже известной в нашей истории губернаторской системе, рожденной в эпоху петровских реформ. Введение Петром I губернской системы имело целью реорганизовать управление территориями государства, но образование губерний увязывалось с потребностями обеспечения нужд армии. В основу деления на губернии был положен главный признак — экономические возможности территории, ведь каждая из них не только платила налоги, но и содержала расквартированные в ней войска. Губернаторы, назначаемые в то время обычно из числа адмиралов и генералов, выполняли главным образом фискальные, хозяйственные и судебные функции. В результате такого реформирования сложилось целостное унифицированное российское политико-территориальное пространство с единой системой управления территориями.

С течением времени обнаруживались и недостатки, например, выяснилось, что контролировать действия губернатора практически очень сложно. Поэтому в дальнейшем изменялись принципы организации этой системы и объем компетенции губернаторов, число губерний то увеличивалось, то сокращалось. Каждый властитель стремился внести свое. Но государственная бюрократия централизованного государства всегда стремилась подчинить себе институт губернаторства. А поскольку правовой статус этого института оставался неопределенным, это приводило к частым конфликтам между губернаторами и высшей бюрократией. Так, все министры внутренних дел России XIX в., не смотря на различие мнений по другим вопросам государственной жизни, считали, что губернское управление должно контролироваться МВД, а губернаторская власть лишь мешает работе гражданской администрации. И к началу XX в. это министерство в союзе с бюрократией высшего ранга даже одержало определенную победу: основной задачей генерал-губернаторов была признана борьба с врагами самодержавия, и в этом деле они должны были тесно сотрудничать с жандармерией и аппаратом МВД.

Вслед за событиями 1917 г. губернаторская система была ликвидирована. В основу устройства нового государства в ходе поиска его руководством практической выгоды был положен принцип федерализма. На практике же была создана модель государства, весьма удаленная от этого начала государственного строительства. При этом сами понятия «федерация», «федерализм» советская власть активно эксплуатировала. В «эпоху перестройки» эти термины были в ходу практически у всех политиков, они закреплены и в Конституции 1993 г. Но лишь в начале нового тысячелетия российские политики вынуждены были всмотреться в содержание этих понятий.

Собственно проблема была обозначена уже в столкновениях централистских устремлений центра со стремлением регионов к «вольностям». В 1990-е гг. многие регионы заявили о себе как о вполне жизнеспособных, самодостаточных образованиях, их руководство пыталось дистанцироваться от центра. Ускоренными темпами разрабатывалась собственная законодательная база, обеспечивающая благоприятный политико-экономический режим на своей территории. В самих регионах в 1990-е гг. складывались так называемые губернаторские партии власти — коалиции, создаваемые накануне губернаторских выборов и имеющие целью налаживание контроля над ключевыми рычагами региональной политики. Имея возможность распоряжаться административным ресурсом, управители региона фактически становились всевластными в решении местных дел и даже пытались диктовать центру.

Интересно, что по оценкам некоторых исследований к 2000 г. россияне стали более негативно относиться к федеральным институтам власти, и, напротив, возрастало доверие к власти региональных правительств. Хотя люди понимали ограниченность возможностей региональных властей, видели их зависимость от центра, но собственный регион воспринимали как силу, способную решать их проблемы. Однако по другим данным в то время более половины россиян поддерживали централистские усилия федеральной власти. Социологи выяснили, что от 62% до 86% россиян отрицательно оценивали политику центра по отношению к той области, в которой они проживают (См.: Де Барделебен Дж. Отношение к власти в регионах России // Социс. 2000. № 6. С. 90; Каспэ С.И. Конструировать федерацию — RENOVATIO IMPERII как метод социальной инженерии // Полис. 2000. № 5. С. 61; Иванов В.Н., Назаров Н.Н. Политико-идеологические и социально-экономические аспекты российского федерализма // Социс. 2001. № 7. С. 25). Таким образом, реализация Москвой содержания принципа федерализма воспринимается нами весьма противоречиво.

Между тем, сам Центр уверенно заявляет о своих федералистских устремлениях, пытается обосновать свою нацеленность на построение разумной политики регионализации. Интересно, что в современных публикациях неоднозначно оценивают тенденции развития регионализма,

высказываются разные точки зрения, зачастую прямо противоположные. Так, одни связывают усиление этих тенденций с глобализацией, а другие в регионализации видят значимый фактор антиглобализма. Одни рассматривают регионализацию как порождение кризиса современного государства, другие видят ее как момент его эволюции. Очевидно одно: ныне Центр практически определяет направление политики регионализации и ее содержание, в том числе умело устанавливает границы между должным и недопустимым. Политическая самостоятельность регионов практически ликвидирована, задача центральной власти — развитие экономической жизнеспособности российских регионов. В этом проявляется сущность российской политики регионализации: ориентируясь на регионализацию, центр полностью контролирует все распределительные процессы, в том числе — процессы перераспределения полномочий.

А.С. ФЕТИСОВ

К ВОПРОСУ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ЗАПАДНОЙ СИБИРИ (На примере ислама в Горном Алтае)

Последнее десятилетие XX-го в. в России по праву называли «десятилетием религиозного бума». Данное утверждение обосновывается тем фактом, что именно в это время, страна, как считалась «победившего атеизма», стала одной из самых верующих в современном мире. В большом количестве открывали храмы и монастыри, религиозные проповедники получили доступ к печатным СМИ и на телевидение. Центральную Россию буквально заполонили представители самых разных религиозных организаций и конфессий, заявлявшие, что только тем, кто верить в их учение будут дарованы всевозможные земные и небесные блага.

Ситуация в Горном Алтае в силу его удаленности от политических центров страны была несколько иной. Сразу стоит отметить, что в регионе не наблюдалось такого ажиотажа в религиозном отношении, характерного для большинства регионов остальной России. Прежде всего, это объяснялось патриархальностью жизненного уклада населения региона и, национальным фактором. В основном на территории Горного Алтая проживали три национальные группы: русские, алтайцы и казахи. Религиозные представления последних имеют особый интерес в плане межконфессионального диалога в регионе.

Казахи исторически являлись носителями исламской культуры. Ислам проник в регион еще в первой половине XIX в., когда казахи-кочевники осваивали новые территории. Когда в 1865 г. был подписан договор между Россией и Китаем, определивший южную границу между этими государствами, было разрешено переселение в Алтайский округ, чем немедленно и воспользовались казахи (см. подробнее Н.В. Расова. Мир-