



УДК 327.001

Проблема объединения регионов в контексте модернизационных процессов: вызовы и перспективы

Д. В. Козлов

Иркутский государственный университет, г. Иркутск
e-mail: mimo@hist.isu.ru

Статья посвящена анализу процессов укрупнения регионов, рассматривающихся в контексте развития российского федерализма. В статье анализируются различные модели федерализма. Алгоритм «федерализации по-русски» в общих чертах соответствует закономерностям развития европейского федерализма – федерация как способ достижения и/или сохранения единства страны с последующим приближением или возвращением к высокоцентрализованной модели управления.

Ключевые слова: регион, федерализм, модернизационные факторы, советская модернизация, региональная полицентричность.

В процессе обсуждения объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа можно было выделить два подхода к этой проблеме. Первый: объединение – это прихоть федерального Центра, ему виднее, поэтому людям на местах остается лишь исполнять его поручения. Второй подход, озвученный многими региональными экспертами на различных семинарах: объединение – не просто прихоть Центра, но обусловленное объективными причинами развитие процесса реформирования федерации.

На этом настаивал, например, иркутский эксперт Б. Д. Дамдинов. По его мнению, у объединения есть три предпосылки. Первая – это жесткая реальность глобализации, продолжающаяся в мире борьба за энергоресурсы. Вторая – правовая, связанная с тем, что Усть-Ордынский автономный округ можно рассматривать как «матрешечный» субъект или, выражаясь более строго, сложносоставной субъект федерации. Понятно, что и область, и округ являются самостоятельными субъектами РФ, но одновременно округ входит в область. На практике это проявляется в нарушении Конституции, а именно – понятия о равенстве субъектов Российской Федерации. Третьей предпосылкой можно считать идею оптимизации управления страной.

Что касается первого аргумента, то глобализация – очень сложный процесс, связанный не только с универсализацией мирового развития, но и, наоборот, с взрывами локалистских настроений. Очень важно, что глобализационные процессы сопровождаются ослаблением традиционной формы государства Нового времени – «нации-государства» (*nation-state*). Следовательно, глобализационный процесс нельзя рассматривать лишь как феномен, под-

водящий базу под объединение. Наоборот, объединение не учитывает ряд важных составляющих глобализации.

Оставим в стороне тему глобализации, достаточно, как мы видим, неоднозначную. Две другие предпосылки, так или иначе, связаны с тематикой федерализма. Для федерализма, встречающегося в разных странах во всем мире в разные исторические периоды, свойственны свои мощные и устойчивые мифы. Один из них можно обозначить как «креационистский» (рус. *творение*). Речь в данном случае идет о том, что начало истории многих классических федераций (особенно США и Швейцарии) рассматривается как некий процесс заключения «общественного договора» к взаимной выгоде сторон. На самом деле реальность гораздо сложнее. Огромное и во многом определяющее значение, например в тех же США, играл внешний фактор, выступавший как угроза (например, в случае возникновения американской федерации, угроза исходила со стороны Великобритании).

Но динамика федерализма не сводится к креационистским моделям. Исследователи выделяют различные варианты становления федерализма. За пределами Старого Света это постколониальное развитие различных федераций (разные федерации до своего возникновения были колониями, кстати, чаще всего, английскими, например, те же США или Нигерия). Совершенно другой тип возникновения федераций характерен для их становления в Европе. Это становление через катастрофу. Федерализм в Европе – порождение периодов политического переустройства континента, следовавших на спаде волн континентальной или глобальной нестабильности. То есть ничего общего с оптимизацией территориально-политических связей внутри политического сообщества, с реформированием унитарного государства в рамках движения к демократической политической системе, как истолковывают смысл современного российского федерализма большинство исследователей, европейский федерализм не имел.

Рассмотрим конкретные исторические примеры. В Германии основные этапы становления федерализма приходятся на времена Рейнского союза 1808–1813 гг., Германского союза 1815–1866 гг., Веймарской республики после Первой мировой войны, а также на годы создания ФРГ после катастрофы гитлеровского рейха. То же можно сказать о Югославской федерации – развитие федерализма на Балканах связано с наиболее острыми периодами нарушения политического равновесия в Европе, что подтверждается и современными событиями. Исключением из этого правила является Швейцария, но необходимо учитывать ряд условий, связанных с ее географическим положением и с длительным историческим периодом существования конфедерации, превратившейся в современную федерацию лишь после гражданской войны и принятия Конституции 1848 г.

Россия полностью подпадает под эту типологию – здесь наблюдается стопроцентное становление федерализма через катастрофы. Сами идеи федерации получают распространение во времена, как назвал их один из современников, «молниеносной идейной вспышки» эпохи Александра I. Причем идеи федерации высказывались и в окружении государя, и декабристами. Интересно, что последними культурная, этническая, религиозная гетерогенность

реального общества воспринималась как скрытая угроза политическому единству и целостности республики.

Фазы повышенной «сейсмической активности» континентального или глобального измерения не продуцировали, а лишь актуализировали глубоко скрытый потенциал распада, присущий России. В этих условиях можно даже говорить об алгоритме российского федерализма (такую гипотезу высказывает в своей работе российская исследовательница Г. Каменская [2]). Алгоритм «федерализации по-российски» в общих чертах соответствует закономерностям развития европейского федерализма – федерация как способ достижения и/или сохранения единства страны с последующим приближением, или возвращением к высокоцентрализованной модели управления. Где же, в какой фазе развития этой модели мы находимся сейчас? Если рассматривать постсоветский период развития, то признанной оценкой «путинского» этапа (по сравнению с «ельцинским») является воплощение идеи «собираания земель русских» (т. е. централизации). Но необходимо указать, что подобный сценарий наиболее вероятен при условии стабилизации контуров внешнеполитической среды. В ситуации незавершенности радикального переустройства европейского политического пространства, неясности самих внешних российских границ, неустойчивости многих политических режимов на пространствах бывшего СССР вероятность нового сейсмического взрыва на территории России не исключена.

Но даже в таком случае реален сценарий не распада, а замены единого государства рыхлым союзом конфедеративного типа с проницаемым экономическим пространством и номинальными политическими связями регионов. Таким образом, все перспективы российского федерализма связаны с двумя полюсами: или высокоцентрализованный союз или слабая конфедерация.

Но действительно ли федерализация оказывается для того или иного общества оптимальным ответом на стоящие перед ним проблемы? Ответ далеко не ясен. Возьмем, например, одну из крупнейших стран африканского континента, Нигерию. Ее постколониальную историю характеризует традиционное противостояние Севера и Юга. Чтобы преодолеть это противостояние, необходимо компенсировать социально-экономический разрыв между регионами, однако этот процесс перераспределения ресурсов не должен сопровождаться чрезмерным утяжелением бремени более развитых регионов. По отношению к этой непрекращающейся борьбе проблема федеративного выбора становится вторичной.

В России многие считают, что все предопределено – демократия невозможна при унитарном государственном устройстве. Поэтому споры ведутся только об изменении характера федерации, при этом подразумевается переход от сохраняющегося этнофедерализма к территориальному принципу построения союза. Вместо 89 необходимы 15–20 полноправных субъектов федеральных отношений. Но тогда зачем нужен федерализм? И в какой мере именно федеральный ответ на ту или иную проблему оптимален? Реальность нашей федерации связана с резкой дифференциацией регионов по основным социально-экономическим показателям. Сравним эту ситуацию с европейской. Первоначально усилия Европы были направлены на гомогенизацию

ядра европейской системы общего рынка с тем, чтобы привлечение новых участников не ставило под сомнение ее целостность. Теперь европейское сообщество может позволить мириться с относительной слабостью периферии, но при выполнении ряда условий – экономические связи всех членов сообщества должны быть ориентированы на страны-участницы общего рынка, а отрыв по уровню социальных стандартов от центра должен быть ниже, чем от стран, не входящих в сообщество. Налицо замкнутость и поддержание однородности своего социального и экономического пространства.

В России все наоборот. Небольшая доля регионов производит значительную долю ВВП. Кроме того, есть тенденция к самозамыканию производственных комплексов, и как следствие, реализация производимой продукции на внутрорегиональном рынке. Плюс утяжеление экономики за счет роста удельного веса добывающей промышленности при сокращении доли других отраслей и в целом потребительского сектора. Экономическая карта России похожа на лоскутное одеяло. Налицо выпадение из цепи «региональные – общероссийские – внешнеэкономические связи» среднего звена. В общем-то, резкие различия в обеспеченности ресурсами, в экспортных возможностях, в географии размещения промышленности – не редкость для федераций. Регионы-доноры доминируют в политических структурах федеративного центра – в нижней палате российского парламента, в сильных региональных отделениях крупнейших политических партий, в командах крупнейших политиков страны. Наиболее оптимальный вариант такой, когда территории-лидеры представляют собой исторически сложившийся центр с высокой плотностью населения, с современной высокоразвитой структурой экономики, сложившейся системой политических партий, представленных в федеральных органах власти. Тогда существует тяготение к высокоцентрализованной модели управления, как, например, в Австралии.

Экономическое пространство России разнородно и неупорядоченно. Регионы-доноры разделены территориально, нет институциональных каналов перевода экономических преимуществ в политическое влияние. Регионы не могут играть роль активного субъекта экономической политики на федеральном уровне. Перспектива преобразования российских партий в децентрализованные союзы региональных организаций призрачная. Но блоки региональных интересов внутри партий постепенно могут выделиться. Пока же российский федерализм это, во многом, неформальный торг центра и регионов о величине перераспределяемых ресурсов.

Объективные условия – а именно: отсутствие сравнительной однородности экономического пространства, демографическая деградация территорий исторического центра России, утрата ими немалой части промышленного и сельскохозяйственного потенциала, слабость экономических скреп страны – обуславливают централизованный характер управления, концентрацию средств в федеральном бюджете. Таким образом, реальность российского федерализма может предопределять его маятниковый характер: от почти конфедеративного союза к высокоцентрализованной модели и обратно. Период объединения пришелся на вторую фазу движения.

В случае объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа одной из самых важных была и остается национальная проблематика. УОБАО рассматривается многими бурятскими интеллектуалами как часть большого культурного ареала, включающего в себя не только Усть-Орду. Исследователи указывают на то, что с начала 90-х гг. можно говорить о сложных и неоднозначных процессах бурятского национально-культурного возрождения, для которого в том числе характерна и политизация этничности. В этих условиях слияние округа и области работает на национальное разделение. Причем само объединение может быть использовано как повод для того, что у специалистов называется «этнической мобилизацией» или, что одно и то же, для обострения межнациональных отношений. Причем это может происходить не сразу, а постепенно, но процесс уже будет трудно остановить. Это своего рода мина замедленного действия. Оговоримся, что это лишь сценарий, и как всякий сценарий, он носит вероятностный характер.

Нынешнее федеративное устройство России многие рассматривают как вариант прежней советской федерации, доказавшей свою непрочность и отсутствие иммунитета к вирусу национализма. При анализе распада СССР становится очевидно, что на определенном этапе национальные элиты союзных республик начали интерпретировать отношения с центром как отношения колоний с метрополией. В РФ также существуют притязания на особый статус титульных наций в автономных республиках. Но в Советском Союзе выстроенная КПСС вертикаль власти была связана с тем, что Москва соединяла в себе институты союзного центра и органов управления РСФСР. Это рассматривалось республиканскими националистами как доказательство доминирования русских в СССР. Сегодня качественно иная ситуация. Перед российскими автономными республиками – лишенная этнического лица федеральная бюрократия, трансрегиональные (если не транснациональные) банковские структуры и компании-монополисты.

Такое положение вещей не способствует созданию образа врага. К тому же многие титульные нации в «своих» республиках составляют меньшинство. В этих условиях идея национального самоопределения становится еще одной ставкой в торге с центром, а также основой консолидации власти внутри республик. Тем не менее, данная проблема, широко обсуждавшаяся в процессе объединения, остается достаточно серьезной. И жить с этой проблемой придется не москвичам, а иркутянам.

Таким образом, мы видим, что референдумом дело не заканчивается, а, скорее, только начинается. При всей важности составляющих объединительного процесса: неформальный торг региона с Москвой, выстраивание взаимовыгодных контактов Иркутск–Усть-Орда, проверка на прочность новой конфигурации власти со всеми вытекающими отсюда последствиями, – все же основная проблема не в этом.

Хотелось бы привести одну цитату известного специалиста по федерализму Дж. Сойера: «Люди не склонны подвергать свою жизнь опасности или выходить на баррикады ради защиты федерализма как такового». Нужен определенный идеал, которому служит федерализм: «свобода и федерализм», «равенство и федерализм». Перефразируя высказывание Сойера, главное – не

объединение, а то, ради чего оно совершается. Будь это подъем уровня благосостояния, повышение качества жизни, открытие новых перспектив, развитие гражданской нации как альтернативы различным этническим вызовам. Реализация всех этих вещей и может стать индикатором осознанности, подготовленности, осмысленности процесса объединения. Вне этих условий сам процесс объединения выльется в очередной бюрократический фарс с «освоением» выделенных средств и консервированием всех новых и старых проблем. А проблемы, и достаточно серьезные, в этом случае не замедлят проявиться.

Дополнительное измерение тема объединения получает в ходе рассмотрения этого процесса с точки зрения теории модернизации. Россия является одной из самых многообразных стран в мире. Но в ее случае, может быть, как ни в каком другом, мы можем говорить об асимметричности регионального развития. Ведь недаром Москву называют «государством в государстве». С точки зрения классических модернизационных моделей, идея централизации не может вызывать рациональных возражений. Классик теории модернизации – Т. Парсонс рассматривал проявления регионализма как следствие укоренившегося в обществе консерватизма, стоящего на пути продвижения общества к «культурному универсализму». Известные ученые Г. Кон и Ч. Тили считали, что регионы препятствуют экономическому и социальному прогрессу, упорно придерживаясь архаичных местных обычаев, поэтому продвижение к либеральному правлению предполагает объединение малых регионов в более крупные. Все вышеперечисленное хорошо вписывается в имеющую долгую традицию в российской и советской истории централизованную модель модернизации [4].

Постепенно идея сильного центра как гаранта социального прогресса стала восприниматься как аксиома. Можно даже говорить об определенных принципах такого подхода:

1. Региональная политика не имеет особого значения по сравнению с политикой центрального руководства.
2. Региональная экономическая политика не имеет существенного влияния на региональное политическое развитие.
3. Региональные элиты противостоят реформам, московские способствуют им.
4. Региональная политика сводится к вопросу о том, кто владеет ресурсами.

В условиях появления новых интерпретационных моделей, связанных с таким направлением, как «новый регионализм», ситуация не выглядит столь простой и очевидной. В случае европейского федерализма мы можем говорить об очень сложной соотношенности различных уровней европейского общества, испытывающего мощный вызов со стороны различных регионализмов. Интересную схему изменения взаимоотношений регионов и государства предлагает современный исследователь М. Киттинг [3]. В наших условиях, конечно, достаточно сложно говорить о полном соответствии европейским образцам, но интересным образом региональная специфика может проявляться и в условиях «централизационного» цикла российского федерализма. В случае нашего региона речь может идти об учете всех выявившихся в процессе объединения проблем. Известный московский эксперт Н. Зубаревич

сформулировала их четко и кратко: цена вопроса и права бурят. Сам факт возникновения нового объединенного субъекта не снимает их с повестки дня. Учет этих тем может помочь новой региональной власти избежать их консервации, более того, они могут стать своего рода точкой отсчета для обсуждения комплексных стратегий развития региона.

Очень важным является проблема анализа других модернизационных факторов. В частности, в случае округа мы можем говорить о сохранении традиционного сельского хозяйства как фактора воспроизводства традиционного бурятского жизненного уклада. Тогда как в случае области налицо исчезновение традиционного крестьянского русского общества в результате процессов коллективизации, индустриализации, урбанизации. Более того, мы можем говорить о маргинализации значительной части деревни. В этих условиях национальный фактор должен учитывать эту дихотомию по линии *город–деревня*. Очень важно, что сам процесс объединения проходил в достаточно сложных политических условиях, связанных с приходом нового губернатора и наметившимися противоречиями в региональном политическом процессе. Здесь очень интересным образом проявилось наследие другой составляющей советской модернизации. Используя модель немецкого исследователя М. Бри, можно говорить о секторальном различии в развитии этих модернизационных процессов, связанных с развитием крупной промышленности [1]. В этом случае можно было говорить о центрально-государственном подчинении крупных промышленных предприятий союзным министерствам, руководимым соответствующими отделами ЦК КПСС (принцип централизованного планового хозяйства). В свою очередь, в случае модернизации с преобладанием сельскохозяйственного сектора, части регионального строительства и пищевой промышленности налицо было подчинение обкомам КПСС и исполкомам (принцип децентрализованной плановой экономики). В свою очередь, как мы знаем, экономический потенциал предприятий и регионов и распределение ресурсов не находились в пропорциональном отношении. Не было зависимости между экономическим развитием и качеством жизни. Это обуславливало практику выбивания ресурсов. На этом уровне могли выстраиваться взаимные компромиссы между центром и регионами.

В таких условиях можно говорить о двух видах политэкономического развития. Один из них можно обозначить советским критическим определением – «ведомственность». Второй – «местничество». В первом случае это централизованное планирование. Во втором – децентрализованное. Все это было связано с формами удовлетворения «особых» экономических интересов, официально отрицаемых. В результате развивались две различные группы региональной элиты. Во втором случае во главе иерархии – первый секретарь обкома: его кадры, затем районы, затем председатели колхозов, директора совхозов. В первом – иерархическая зависимость от одного из союзных министерств и вышестоящих партийных и государственных органов. В самом регионе в результате возникали очаги относительно автономной власти (доставка ресурсов из союзных министерств). Директора крупных предприятий не были связаны в иерархическую систему. У них были общие интересы с мест-

ными партийными и государственными органами, что способствовало возникновению гетерогенной группы, взаимодействующей на равноправной основе.

Таким образом, можно выстроить типологию российских регионов в зависимости от того, что доминировало в структуре управления – ведомственность, местничество или дуалистическая структура обоих относительно равноправных элементов. Плюс ситуация доминирования одного-двух заводо-гигантов. Очевидно, что в случае Иркутской области мы можем говорить о «ведомственности», ярко выраженной на советском этапе, что заложило, наряду с диверсифицированным крупным промышленным потенциалом, основы региональной полицентричности. Эта полицентричность получила новое выражение уже в 90-е гг. и создала основу для становления своеобразного регионального политического режима. В этих условиях тема объединения получала дополнительное значение как важное звено в процессе легитимации нового главы исполнительной власти в регионе, а полицентричность работала как основа возможности действительно серьезного анализа плюсов и минусов объединения. Последующая отставка губернатора, конечно, не ставит под сомнение факт объединения, но и не отменяет уже упоминавшиеся проблемы, выявившиеся в ходе различных встреч, круглых столов, обсуждений проблемы объединения.

Литература

1. *Бри М.* Региональные политические режимы и системы управления // Россия регионов: трансформация политических режимов. – М., 2000. – С. 61–108.
2. *Каменская Г.* Федерализм: мифология и политическая практика / Г. Каменская. – М., 1998.
3. *Киттинг М.* Новый регионализм в Западной Европе // Логос. – 2003. – № 6 (40). – С. 67–116.
4. *Петро Н. Н.* Взлет демократии: новгородская модель ускоренных социальных изменений / Н. Н. Петро. – М., 2004.

Problem of Regions Uniting in a Context of Modernization Processes: Challenges and Prospects

D. V. Kozlov

Article is devoted to the analysis of processes of integration of the regions considered in a context of development of the Russian federalism. In the article various models of federalism are analyzed. The Russian algorithm in general corresponds to laws of development of the European federalism – federation as a way of achievement and / or preservation of unity of the country with the subsequent approach, or returning to high centralized model of management.

Key words: region, federalism, factors of modernization, the Soviet modernization, regional centers.

Козлов Дмитрий Викторович – кандидат исторических наук, доцент кафедры мировой истории и международных отношений исторического факультета Иркутского государственного университета, научный директор Межрегионального института общественных наук при ИГУ, e-mail: mimo@hist.isu.ru