

АКУЛЬЧЕВ АНДРЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

**ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ
В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ
(НА ПРИМЕРЕ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

**Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата политических наук**



Ростов-на-Дону – 2005

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: заслуженный деятель науки РФ,
доктор политических наук, профессор
Понеделков Александр Васильевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Матвеев Рюальд Федорович
доктор политических наук, профессор
Бусленко Николай Иванович

Ведущая организация: Кубанский государственный университет
(г. Краснодар)

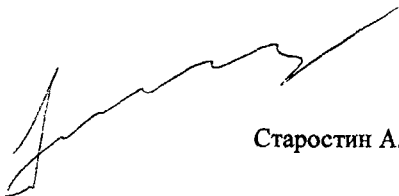
Защита состоится «28» декабря 2005 г. в 12-00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 514.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан « 26 » ноября 2005 года.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, СКАГС, к. 304.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Старостин А.М.

2006-4

2246829₃

26697

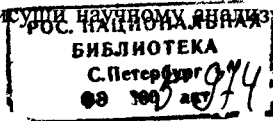
I. Общая характеристика работы

Актуальность исследуемой проблемы обусловлена возрастающим значением региональных исследований, необходимостью тщательного изучения политических институтов и особенностей их функционирования в современной России. Сейчас регионы Российской Федерации, в соответствии с логикой развития федеративных и внутренних процессов, все больше стараются выступать самостоятельными акторами, в том числе и на внешнем уровне политики, ориентируясь на расширение возможностей собственного экономического и культурного потенциала. В этом отношении внешнеполитические связи являются катализатором развития территорий. Они активно воздействуют на формирование рыночных структур и механизмов, способствуют развитию культурной и образовательной сфер, распространению зарубежного опыта предпринимательства.

Взаимодействие с другими странами способно оказать серьезное влияние на пространство региональных и федеральных социально-политических процессов. Уже сейчас отчетливо заметны признаки развития экономики открытого типа, ликвидации государственной монополии на международную деятельность и широкого воздействия на общественные устои иностранных культурных и социальных образцов. Это создает возможности для осуществления прогрессивных сдвигов в экономической сфере, интеграции российской экономики в мировое хозяйство, трансформации массового и регионального сознания. Однако на практике эти возможности реализуются непоследовательно и противоречиво, положительные тенденции переплетаются с негативными, по сути дела, отодвигающими сроки решения проблемы экономического роста и демократического развития российского общества в целом на долгие годы.

В диссертации доказывается, что расширение непосредственного участия регионов РФ во внешнеполитической деятельности является одним из важных факторов, оказывающих влияние на развитие внешнеполитических связей России.

В диссертационном исследовании основной исследовательский акцент будет сосредоточен на поиске тех политологических спецификаций, которые проявляются в международных взаимоотношениях регионов современной России. Поэтому исследование будет учитывать то множество и многообразие научных пробелов, которые присущи научному анализу внешнеполити-



ческих взаимодействий на региональном уровне. В данной области очевидны несоответствия между трудами общетеоретического характера и прикладными эмпирическими исследованиями по данной проблематике. Остается без ответа множество вопросов, важнейшими из которых являются следующие: в какой степени внешнее функционирование оказывает влияние на социально-политическую жизнь региона, каковы особенности и специфики внешнеполитических взаимоотношений с учетом регионального своеобразия, какова проблематика и направленность всей совокупности региональных внешнеполитических взаимодействий в субъектах РФ.

Очевидно, что указанная проблематика нуждается в концептуальном и системном политологическом анализе, способном учесть множество социально-культурных и ценностно-психологических факторов, региональное политическое своеобразие.

Степень разработанности проблемы характеризуется недостаточной проработанностью исследований, ориентированных на исследование политологических аспектов внешнеполитической региональной проблематики.

Как правило, в современной российской политологической литературе исследуются преимущественно взаимоотношения между центром (государством в целом) и регионами (территорией), что несколько уничижает регион как самостоятельную исследовательскую единицу. Исследовательский аспект является весьма новым и перспективным направлением в отечественной политической регионалистике, где обычно «выделяются две основных сферы анализа: 1) отношения между центром и регионами, политика государства в отношении регионов; 2) изучение политической среды на уровне собственно регионов»¹.

В нашем исследовании будет произведен аналитический разбор этой совместимости в региональном внешнеполитическом функционировании, что практически не рассматривается в современной отечественной литературе.

Между тем существует большой спектр научных работ, в которых анализировались некоторые аспекты тем или иным образом относящиеся к нашему исследованию. Такие авторы как Ю. Гладкий, В. Евтеев, Э. Рубинская, Г. Солодков, А. Честобаев, Р. Туровский, А. Лившиц, А. Новиков, Л. Смирнягин, В. Чиркин, В. Артобалеvский, А. Черкасов, Н. Ларина, И. Кисельни-

¹ Туровский Р. Ф. Основы и перспективы региональных политических исследований // Полис 2001 №1 С. 159.

ков, В. Игнатов, В. Бутов, В. Гельман и В. Васильев¹ представили комплексные разработки, в которых проанализированы хронология и логика федерализационных процессов в современной России, сравнивали условия развития регионов и их отношения с центром в России и зарубежных странах. Эти и другие российские ученые рассмотрели политико-административные механизмы, проанализировали исторический опыт России и зарубежных стран и представили аналитические разработки в целях качественного реформирования государственного устройства.

В работах таких исследователей как А. Магомедов, Н. Лапина, Е. Чиркина, А. Дука, А. Понеделков, А. Старостин, В. Игнатов² и др. анализировались элитные стратегии и устойчивые линии поведения административно-политических элит в регионах современной России, что является важным и концептуальным моментом нашего исследования.

Проблемам политического развития и политического структурирования региональных социальных пространств посвящены работы Н. Власовой, О. Калугина, В. Гельмана, С. Фомина, С. Кислицына, П. Лощилова, Л. Хоперской, А. Дуки, Р. Саквы³.

Вместе с тем, приходится отмечать, что в настоящее время не существует фундаментальных и концептуальных политологических работ, способных отразить и оценить внешнеполитические аспекты в региональной политике. Предстоит выяснить, как и в какой мере, существующая система внешних взаимоотношений оказывает воздействие на специфику социально-

¹ Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб., 1998; Туровский Р.Ф. Политическая география. М.-Смоленск, 1999; Туровский Р.Ф. Культурные ландшафты России. М., 1998; Туровский Р.Ф. Основы и перспективы региональных политических исследований // Полис. №1. 2001; Ларина Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики. М. 1998, Взаимодействие элит в социально-политическом процессе современной России. Уч. пособие. Ростов н/Д., 2001; Евтеев В.Л., Рубинская Э.Т., Солодков Г.П. Региональная внешнеэкономическая деятельность. Ростов н/Д., 2003, Колосов В., Туровский Р. Электоральная карта современной России: генезис, структура и эволюция. Полис, № 4. 1996. Артоболевский С. Западные регионы в российском социально-экономическом ландшафте. World Congress for Central and East European Studies. Abstracts. Tampere. 2000.

² Магомедов А.К. Мистерия регионализма. Региональные правящие элиты и региональные идеологии в современной России: модели политического воссоздания «снизу» (сравнительный анализ на примере республик и областей Поволжья). М., 2000; Власть и элиты в современной России. Сб. научных статей. Под ред. А.В. Дуки; Политические элиты России в региональном измерении. М. Ростов н/Д., 2004; Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Регионы-лидеры: экономика и политическая динамика (на примере Ярославской и Самарской областей) – М. Изд-во Института социологии РАН, 2002.

³ Гельман В. Региональные режимы: завершение трансформации? // Свободная мысль, № 9. 1996; Gel'man V., Golosov G. Regional Party System Formation in Russia: The Deviant Case of Sverdlovsk Oblast // The Journal of Communist Studies and Transition Politics, Vol. 14, № 1/2. 1998, Кислицын С.А., Лощилов П.Г. Проблемы формирования гражданского общества в современной России в условиях демократической реформации. Ростов н/Д., 2004, Власова Н. Крупнейшие города — ядра экономической и политической структуры России // Колобов О. (ред.) Регион в составе федерации: политика, экономика, право. Н.Н. Изд-во Ниж.-го ун-та. 1999

политических процессов в региональном пространстве. Необходимо совместить данные об имеющихся взаимодействиях и политологический инструментарий, что даст возможность оценить качественный политический аспект такого функционирования региональных политических и общественных структур. Эти и другие моменты обеспечили формирование нового проблемного поля и обусловили выбор данной проблематики в качестве темы диссертационного исследования.

Объектом исследования данной диссертационной работы являются региональные внешнеполитические отношения субъектов Южного федерального округа современной России.

Предметом исследования выступают социально-политические характеристики, проявляющиеся во взаимодействии внутривнутриполитических и внешнеполитических аспектов деятельности регионов России, их специфика и влияние как на социально-политическое пространство внутри, так и вне региона.

Цель исследования состоит в политологическом анализе роли и значимости взаимодействия внутривнутриполитических и внешнеполитических аспектов региональной политики (которые будут рассмотрены на конкретном материале субъектов ЮФО).

Данная цель предполагает постановку и решение следующих задач:

- рассмотреть основные характеристики «региона» как субъекта внешних и внутренних политических процессов;
- представить специфику и основные моменты внешнеполитических отношений регионов современной России;
- проанализировать место и функциональные особенности основных акторов внешнеполитических региональных взаимодействий;
- выделить основные формы и способы внешнеполитических взаимодействий на региональном уровне;
- представить специфику взаимодействий внутривнутриполитических и внешнеполитических аспектов в региональной политике на примере регионов Южного федерального округа;
- определить основные критерии и пути оптимизации регионального политико-экономического уклада при помощи развития внешнеполитических взаимоотношений в регионах России.

Теоретико-методологическую основу исследования составляет системный подход к анализу региональных процессов, механизмов и факторов региональной внешнеполитической деятельности, а также метод изучения конкретных ситуаций. Осуществлялся сравнительный анализ различных методологических подходов к исследованию региональной международной активности и государственной политики, направленной на ее развитие. В процессе работы была создана структурированная база знаний по проблеме региональной внешнеполитической деятельности.

В диссертации применялись теоретические концепции и результаты эмпирических исследований отечественных и зарубежных ученых, внесших существенный вклад в понимание логики региональных процессов, механизмов региональной субъектности и их влияния на политику, а также материалы международных и национальных исследовательских организаций. Концептуальная база диссертации построена на междисциплинарной основе и использует достижения различных научных направлений.

В исследовании экономических факторов внешнеполитической активности на региональном уровне мы использовали теоретико-методологические принципы современных зарубежных исследователей функциональных особенностей экономических субъектов: Й. Рэмзейера, Дж. Розенблута, П. Досала, Дж. Роланда и ряда других авторов¹.

Также в работе использовался синтетический подход, позволяющий классифицировать типы внешнеполитической активности на основании разнообразия отношений в региональной среде, и предполагающий использование параметров структурной интеграции и кооперации, и институциональный, ориентирующийся на поиск общих интересов и смыслов, поддерживающих целостность института².

Эмпирическая база исследования представлена статистическими данными Госкомстата России и ведомственных региональных структур, материалами посольств, консульств и торговых представительств зарубежных государств в Москве и столицах субъектов Южного федерального округа. В работе были использованы отчеты и доклады региональных структурных ведомств, координирующих международные взаимодействия. Также были

¹ Ramseyer J.M., Rosenbluth F.M. The Politics of Oligarchy Institutional Choice in Imperial Japan 1995 Cambridge, Dosai P.J. Power in Transition. Rise of Guatemala's Industrial Oligarchy. 1995 1871 — 1994 Praeger., Roland G. The Political Economy of Transition. — William Davidson Institute Working Paper № 413 2001.December.

² Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. М., 1995.

отражены материалы культурных и образовательных организаций регионов, осуществляющих широкий спектр внешнеполитического сотрудничества.

Научная новизна диссертационного исследования определяется следующими основными исследовательскими результатами:

1. На основе анализа зарубежных и отечественных подходов к исследованию социально-политических процессов разработана концептуальная база для исследования внешнеполитической активности на уровне региона.

2. Проанализированы механизмы и специфики самостоятельной внешнеполитической активности субъектов федерации современной России, определены критерии и тенденции международных взаимоотношений на региональном уровне.

3. Представлены основные участники и субъекты внешнеполитических взаимодействий регионального уровня современной России.

4. Исследованы факторы внешнеполитического взаимодействия, оказывающие влияние на социально-политические процессы, как внутри регионального пространства, так и во взаимоотношениях региона с федеральным Центром.

5. Показаны изменения, происходящие в сфере внешнеполитической деятельности регионов России, в ходе социально политических реформ.

6. На примере внешнеполитической деятельности субъектов ЮФО раскрыто содержание моделей и типов внешнеполитической активности регионов современной России, описаны возможные направления ее трансформации в соответствии с тенденциями развития мировых интеграционных процессов.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Комплексный и статистический анализ многообразных проявлений внешнеполитических аспектов региональной политики современной России позволяют обозначить специфику самостоятельного функционирования региона в социально-политическом пространстве. Она заключается в артикулировании экономических реципиентов и системных акцентов доминирования административных структур региона как власть-действия и в интенсивном включении региональных элитных групп в структурное поле международных взаимодействий.

2. Современная специфика внешнеполитической деятельности регионов России характерна тем, что в открытых, динамично развивающихся регионах

наиболее адекватным властно-управленческим актором международного участия являются многоисточниковые элитные группы.

3. В современных реалиях международной политики разнообразная и эффективная внешнеполитическая деятельность способствует становлению политической самостоятельности региона и содействует развитию его социально-экономической сферы. Внешнеполитические процессы на региональном уровне становятся функциональным пространством для многих субъектов регионального пространства: административно-политических элит, национально-культурных сообществ, политических структур, общественных организаций и профессиональных объединений.

4. Внешнеполитическая активность является тем фактором, который заставляет центральные власти искать компромисс с региональными политическими акторами, инициализировать многообразие стратегических вариантов взаимодействий с территориями, предоставлять им больше прав и возможностей в решении внутренних задач.

5. Развитие внешнеполитической активности на региональном уровне в условиях курса федерального центра на упорядочивание общественно-политической системы и «укрепления вертикали власти» создает разнонаправленные возможности для реализации целостной региональной стратегии, адекватной модели современного государства, основанного на принципах территориальной целостности, децентрализации и демократического управления на всех территориальных уровнях.

6. Внешнеполитические взаимоотношения на региональном уровне, имея подоплекой экономическую интенсификацию, способны превращаться в определяющие политические соображения. Действия политических акторов региона, исходя из интересов экономической целесообразности и, в основном, смещаются в сторону интенсификации усилий на разрешение актуальных проблем развития территорий. Тем самым функционально-деятельностная сфера внутренней региональной политики обогащается заимствованиями эффективных социально-политических механизмов из более развитых стран.

Практическая и теоретическая значимость исследования

Теоретическая значимость диссертационного исследования обусловлена важностью изучения всего комплекса политических и социальных процессов, имеющих место в регионах современной России. Результаты работы по-

зволяют углубить теоретические представления о протекании модернизационных процессов в переходных обществах, а также проанализировать особенности политического участия, политического сознания и политического поведения региональных социальных групп постсоветской России. Полученные данные могут быть использованы для дальнейших политологических исследований, а также в преподавании общих и специальных курсов по политической науке, регионалистике и смежным с ним научными дисциплинами.

Результаты диссертационного исследования имеют прикладное значение для системы политического управления и экономической инфраструктуры, могут быть применены федеральными, региональными и местными властными органами власти для оптимизации работы с зарубежными странами, привлечения международного партнерства к решению социально-политических задач, развития образовательных, культурных и социальных программ на уровне региона и др.

Апробация результатов исследования

Результаты диссертационного исследования отражены в 3 авторских публикациях, общим объемом 5,1 п.л.

Основные положения диссертации докладывались на научно-практических конференциях «Актуальные проблемы и ресурсы государственного строительства современной России» (г. Ростов н/Д., октябрь 2004 г.), «Актуальные проблемы и ресурсы реформирования государственного и муниципального управления в России» (г. Ростов н/Д., октябрь 2005 г.), обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики СКАГС.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы. Объем диссертации – 147 с., список литературы содержит 190 наименований источников.

II. Основное содержание диссертации

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, освещается степень ее разработанности, определяются темы и задачи исследования, его объект и предмет, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, эмпирическая база и источники, фиксируется ее научная новизна и положения, выносимые на защиту.

В первой главе *«Методологические основы изучения региональных политических процессов»* анализируются методологические предпосылки политической регионалистики и смежных научных дисциплин, что позволяет сформулировать методологическую основу и возможности многоаспектного анализа внешнеполитического аспекта в региональной политике.

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

В изучении региональных политических процессов в качестве наиболее эффективного зарекомендовал себя комплексный подход, привлекающий обширный материал по экономике, правоведению, этнологии, культурологии, использующий наработки других гуманитарных дисциплин. Только таким путем можно получить комплексное знание о развитии политического процесса в регионе, поскольку политика там определяется многими неполитическими факторами.

В региональной политике можно выделить политико-институциональный и экономический аспекты. Содержание первого сводится к созданию эффективной властной вертикали и системы разделения полномочий между центром и регионами. Экономический аспект предполагает дифференцированное развитие регионов, повышение эффективности региональных экономик и государственное регулирование финансовых потоков между территориями и центром.

Специфика региональной политики во многом определяет систему целеполагания государства, стыкуясь тем самым с другими направлениями его общей политики. Можно резюмировать, что региональная политика как повседневная практика воспроизводства федеративного государства должна соответствовать определенной региональной стратегии – единым, концептуально проработанным положениям политики государства применительно к регионам. Региональная стратегия государства основывается на выборе способов решения двух ключевых проблем: эффективной интеграции террито-

рий (здесь обычно и сталкиваются друг с другом унитаризм и федерализм, предлагающие свои подходы к решению этой задачи) и контроля за зонами геополитического риска: пограничными, спорными, сепаратистскими либо стратегически важными территориями. Существует ряд политических технологий, которые способствуют сглаживанию чрезмерных межрегиональных различий (экономическая политика выравнивания уровней регионального развития, миграционная политика заселения зон геополитического риска представителями титульного населения и т.п.)¹. Также они могут использоваться для урегулирования конфликтов между центром и регионами (вмешательство центра в политику на местах и включение региональных представителей в процессы формирования общенациональной политики).

Сложившиеся практики постсоветского транзита показали, что современной России требуется особая региональная стратегия, адекватная модели современного государства, основанного на принципах территориальной целостности, децентрализации и демократического управления на всех территориальных уровнях. Для этого нужно было преодолеть негативные последствия первой стадии формирования российского федерализма как этнонационального по преимуществу, центробежного и асимметричного, а также сдержать укрепившиеся на местах региональные бюрократии.

Реализация такой модели стала заслугой Президента РФ В.В. Путина, сделавшим своей целью усиление федерального воздействия на региональном уровне и соответственно – ограничение влияния (зачастую – конъюнктурного) местных лидеров на политический процесс.

В дополнение к этому наша позиция основывается на том, что в настоящее время следует учитывать осуществляемый ныне переход от федеративной модели к смешанной, в которой отчетливо видны черты унитаристской концепции. Между тем, Россия сейчас развивается по принципам открытого общества и, соответственно, региональная политика должна вписываться в систему таких целей государства, стыкуясь тем самым с направлениями его общей политики. Даже с урезанием политических прав территорий будет существовать тенденция на их экономическое и культурное развитие, где весьма значительным условием будет внешнеполитическая активность регионов. К внешнеполитическим отношениям в региональном пространстве мы относим инициативы и акции региональных властных струк-

¹ См.: Бусыгина И.М. Регионы Германии. М., 2000.

тур, связанные с попытками выхода на международную арену путем установления прямых экономических, культурных и политических контактов со странами ближнего и дальнего зарубежья, как в централизованных рамках, так и минуя федеральный центр.

Тем более, современные реалии глобализирующегося мира заявляют о курсе на многообразие культурных и социальных факторов, что говорит о том, что территории способны стать активными политическими акторами. Тенденция к децентрализации государственных взаимодействий сказывается и на сфере региональной политики. Область внешнеполитических отношений становится функциональным пространством для многих субъектов – административно-политических элит, национально-культурных сообществ, политических структур, общественных организаций и профессиональных объединений. Это говорит о важности системного изучения внешнеполитического аспекта региональной политики в современной России. Внешнеполитическая успешность является тем фактором, который заставляет центральные власти искать компромисс с территориями, предоставлять им больше прав и возможностей в решении внутренних задач. Одним из примеров такого утверждения является Испания, где националистический режим, исходящий из логики жесткого унитаризма, потерял легитимность на периферии и в результате удалился с политической сцены. И в России начала прошлого века крах царизма во многом был предопределен растущей нелояльностью национальных окраин.

Развитие внешнеполитической активности создает хорошие возможности для реализации целостной региональной стратегии, адекватной модели современного государства, основанного на принципах территориальной целостности, децентрализации и демократического управления на всех территориальных уровнях. Имея подоплекой экономическую интенсификацию, внешнеполитические взаимоотношения на региональном уровне превращаются в определяющие политические соображения. Политические акторы региона, исходя из экономической целесообразности, уделяют больше внимания конкретным проблемам развития территорий и тем самым могут заимствовать эффективные политические механизмы из более развитых стран.

Внешнеполитическая деятельность имеет в своей основе преимущественно экономическую активность¹. Здесь велика значимость определений

¹ Региональная внешнеэкономическая деятельность. Ростов н/Д, 2003. С. 49

отношений между региональными элитными группами, которые могут характеризоваться как конфликтные, партнерские или нейтральные. Тем самым учитываются не только деление региональной элиты на группы, но и связи между ними. Для каждого региона характерна своя «элитная карта», демонстрирующая расстановку сил.

Во внешнеполитических взаимодействиях на региональном уровне весьма активно проявляются деятельность общественных и политических структур, в которых отображается специфика гражданского и культурного развития региона.

Внешнеполитическая активность региона способна оказать воздействие на развитие особого типа политического конфликта – противодействие региона с государством в целом¹. Он вызывается, как правило, противоречиями, лежащими в плоскости межнациональных отношений или в сфере экономики. Регионы могут бороться за повышение своего статуса до уровня независимого государства. Тогда они считаются сепаратистскими территориями. Уровень сепаратизма оценивается в зависимости от меры влияния политических субъектов, поддерживающих эту тенденцию, интересов лидеров государств, публичного одобрения. Один из классических примеров такой территории — канадский Квебек.

В некоторых случаях сепаратистские территории добиваются независимости де-факто, становясь непризнанными большинством стран мира (часто вообще никем не признанными), но обладающими необходимым уровнем контроля за территорией и институциональной инфраструктурой регионами. В России образцом сепаратистской территории стала Чечня, где произошла интернационализация конфликта. Сепаратистские тенденции присутствовали и в других ее регионах, но уровень их политической и публичной поддержки оказался недостаточным для перехода конфликта в открытую сецессию.

Борьба за выход из состава государства как особое, крайнее выражение регионального конфликта и возникновение политических противоречий или столкновения экономических интересов с центром – вот формы описываемых конфликтов. В первом случае обычно проявляется недовольство своим статусом в составе государства и возникает требование расширения региональной автономии. Этот процесс в конце XX в. привел к федерализации Бельгии, разделу Испании на автономные области. В современной России

¹ Политическая конфликтология. Хрестоматия. М. – Нижний Новгород, 2002. С. 156-159.

развернулась «суверенизация» регионов, которая началась с «парада суверенитетов» в автономных республиках еще во времена СССР. Во втором случае конфликт развивается по поводу распределения средств между центром и территориями, т.е. является следствием экономической региональной политики, например, российского бюджетного федерализма.

В общетеоретическом плане выделение из фактуры регионального политического процесса целого ряда явлений и событий переходного свойства допускает применение к ним синтетического подхода. Иначе говоря, при характеристике современной региональной политической жизни уместно использовать понятия «геополитический ресурс региона», «региональная безопасность» (охватывающие патронирование рынка, монополий, стремление на региональном уровне продолжить вертикаль государственной власти). Показателем активного, наступательного характера стратегии региональной власти, прежде всего в вопросах взаимодействия с другими политическими акторами, является и выражение «захват пространства».

При анализе региональной ситуации необходимо учитывать и характеристики длительности процесса (этот показатель применяется пока в основном в исследованиях макроуровня). При этом плодотворно использование категории исторической и социокультурной традиций. На этих основаниях может быть выстроена новая аналитическая конструкция, более соответствующая состоянию политического процесса и потребностям политической науки. Здесь особенно важно постараться уйти от характеристик, упрощающих политический процесс до доступно-показательных и идеологизированных схем «демократического транзита» или «авторитарно-демократической устойчивости». Задача исследователя при этом – достижение уровня осмысления регионального процесса, учитывающего взаимосвязь его направленности и характера с явлениями глобального масштаба.

Во второй главе *«Российский регион как субъект социально-политических процессов»* диссертант, опираясь на изложенные в первой главе принципы и подходы, излагает представления об особенностях анализа «российского региона» как социально-политического субъекта. При этом подчеркивается значимость учета исторического опыта развития страны и существующих реалий российской и мировой действительности.

Крушение советского режима, сопровождавшееся в России в целом и в ряде ее регионов, в частности, исчезновением прежних доминирующих ак-

торов, казалось бы, должно было привести к падению значимости структуры расколов, сформировавшихся в советском обществе. Постсоветский период ознаменовался рядом инноваций, породивших новые расколы. Эти инновации, инициированные федеральным Центром и связанные с отказом от прежней экономической политики, повлекли за собой реконфигурацию акторов, изменение их ресурсной базы и стратегий. Проявлением данных процессов на региональном уровне стали: социально-экономический упадок и сужение ресурсной базы большинства регионов, их «периферизация» по отношению к Центру; относительное (по сравнению с регионами в целом) усиление позиций региональных столиц и городских управленческих групп; значительное снижение роли почти всех индустриальных групп (в особенности директората крупных оборонных предприятий), кроме топливно-энергетического комплекса и инфраструктурных секторов; некоторое снижение влияния аграрных групп.

«Периферизация» субъектов РФ изначально была вызвана отказом Центра от какой-либо последовательной региональной политики на фоне общего экономического кризиса. В этой ситуации региональные органы власти, пытавшиеся привлечь в местность ресурсы извне, оказались связанными как нехваткой самих ресурсов, так и господством неформальных институтов при их распределении в Центре. Сужение ресурсной базы накладывало отпечаток и на стратегии основных политических субъектов.

Совокупность всего разнообразия политических и социальных процессов в постсоветской России определила специфическую конфигурацию отечественного федерализма. Дело в том, что динамика российского федерализма до сих пор имела двойственный – и поступательный, и колебательный – характер. Это, с одной стороны, инерция макроисторического сдвига – распада некогда мощного централизованного унитарного государства, который произошёл в 1991 году; с другой – некий циклический процесс, когда маятник неизбежно должен качнуться в противоположном направлении.

Пространственно-географическая неравномерность российского федерализма частично объясняется объективными причинами – тем, что регионы различаются по размерам своей территории, обеспеченности ресурсами, по степени дотационности бюджетов и т. д. Но во многом эта неравномерность обусловлена традициями, сложившейся практикой, личностными факторами.

В современной России развивается нарастающая атомизация, замыкание всей жизни в пределах региона, что приводит к реальной горизонтальной дифференциации политического пространства. Этому способствует и резкое уменьшение – вследствие экономического кризиса – пространственной мобильности населения, сокращение всех межрегиональных связей и контактов, в первую очередь связей «регионы – Центр». Горизонтальная дифференциация, притом значительная, наблюдалась и раньше, но тогда она была в известной степени вторичной, производной от смешанных в разных пропорциях единообразных городов (особенно крупных) и села.

Фрагментация общества и обособление социумов в региональных границах имеют не только негативные стороны. Из позитивных едва ли не важнейшая – формирование регионального самосознания. Дело в том, что российский федерализм изначально был и в значительной мере до сих пор остаётся чисто государственным, административно-бюрократическим, не имеющим ни поддержки снизу, ни сколько-нибудь выраженной общественной составляющей. Не случайны поэтому рассуждения о произвольном характере российских регионов, предложения об их укрупнении. Действительно, происходившая с начала 90-х годов консолидация региональных сообществ была в основном негативной, направленной против Центра. В республиках она и вовсе часто носила не региональный, а этнический характер. И только теперь начинают появляться элементы позитивной региональной консолидации.

Отметим еще одну специфическую черту регионального пространства современной России – особая роль крупного бизнеса и корпоративного капитала. В регионах отношения бизнеса и власти переплетены теснейшим образом: многие предприятия существуют благодаря «коммерческим интересам» региональной номенклатуры, деловые интересы высокопоставленных руководителей осуществляют их родственники или приглашенные менеджеры. На региональном уровне отношения экономических акторов имеют свою, различающуюся от региона к региону, специфику. Наиболее характерным явлением выступает взаимодействие между федеральными финансовыми институтами и региональными, что непосредственно сказывается на формировании особой бизнес-элитной структуры. Федеральные промышленные группы на современном этапе все больше проявляют тенденции экспансии в региональные экономические пространства, и практически в любом регионе они находят (из-за корыстных императивов) союзников в среде тер-

риториальной элиты. Между тем, на уровне региона можно выделить и те местные экономические элитные группы, которые вынуждены ориентироваться на монополистов, функционирующих на общегосударственном уровне (это прежде всего газовая, нефтяная и угольная элиты). Фактически весь российский отраслевой рынок уже поделен между ними. Причем в последнее время в стратегии крупных российских корпораций оформилась «регионобирающая» тенденция, целью которой является создать иерархическую структуру, низовые звенья которой проникали бы в самую российскую глубинку.

Указанные моменты демонстрируют определенное несоответствие со спецификой регионального развития в развитых странах Запада. В «странах развитой демократии» процесс регионализации приобрел сейчас новые импульсы. Регионы сейчас демонстрируют все более высокую роль в развитии европейской интеграции и общеевропейском сотрудничестве, которое прежде тормозилось жестким противостоянием двух систем. Взаимозависимость современного мира обусловила высокую степень общности этого процесса как для Западной, Центральной и Восточной Европы.

С развитием кризисных явлений Вестфальской модели «наций – государств», расширением глобализационных процессов и обострением «локальных идентичностей» происходит ряд особых явлений. Регионы разных государств все более активно взаимодействуют друг с другом в экономической, культурной и политических областях. Субъектами всех этих процессов стали как субнациональные регионы, узаконенные административно-территориальным делением многих стран (департаменты во Франции, федеральные земли в Германии, области в Италии, графства в Великобритании, фюльке в Норвегии, кантоны в Швейцарии и пр.), так и регионы, образующиеся в результате трансграничного сотрудничества. В этом контексте возникает новая реальность, в условиях которой параметры компетенции национальных правительств претерпевают существенные изменения, а регионы все настоятельнее требуют большего самоуправления и самостоятельного выхода на международную сцену. Особенно наглядны такие процессы в области информации, новых технологий, ноу-хау, научных исследований.

Современная специфика глобализационного развития позволяет выделить несколько проблем, с которыми региональная Россия сталкивается в процессе ее интеграции в международную систему отношений. Первый из

них обусловлен тем, что страны Запада, будучи «локомотивами глобализации», все еще не определились в своей стратегии (или стратегиях) по отношению к российским регионам. Второй вызов видится в том, что стратификация российского политического пространства привела к появлению нескольких различных точек зрения на перспективы международной интеграции РФ. Наконец, в-третьих, на горизонтальном уровне, т.е. между самими ее регионами, существуют различные интересы в области международного сотрудничества и разные стратегии их реализации.

Региональные органы власти, как правило, в своей международной деятельности мотивированы скорее геоэкономическими, чем геополитическими соображениями. Как отмечает Э. Вишник, пока федеральные власти занимались философскими дискуссиями о евразийстве, региональные власти вынуждены были решать реальные проблемы жизнеобеспечения, найдя один из ресурсов в экономической интеграции с зарубежными партнерами¹.

Сочетание геополитических и геоэкономических интересов особенно заметно на примере приграничных регионов. Следует заметить, что приверженность регионов геоэкономической стратегии, естественно, не означает бесконфликтности в ее реализации. К примеру, зависимость от иностранных товаров или рабочей силы может иметь негативные геоэкономические последствия для регионального хозяйства. На финансово-экономической почве возможны конфликты региона и с позициями федерального Центра.

Практика конструктивного взаимодействия между центром и регионами, на наш взгляд, только укрепилась бы, если бы соответствующие федеральные министерства и ведомства, отвечающие за внешнюю и оборонную политику, были внимательны к тому, что регионы своими действиями компенсируют ресурсный дефицит центра (во всех приграничных регионах России установилась практика оказания материальной помощи пограничным военным отрядам). Региональная дипломатия способна помочь установлению добрососедских отношений с близлежащими странами в том случае, если традиционные внешнеполитические инструменты недостаточно эффективны.

Важным фактором внешнеполитической активности регионов современной России являются ориентир на межрегиональные взаимодействия.

¹ Wishnick E. Russia in Asia and Asians in Russia. SAIS Review A Journal of International Affairs, № 1, Winter-Spring, 2000. P. 92.

Осознание ограниченных экономических и финансовых возможностей отдельных субъектов Федерации привело к зарождению межрегионального уровня интеграции, который вплоть до октября 2003 г. отождествлялся с двенадцатью межрегиональными ассоциациями. Для региональных элит они были теми форумами, которые позволяли привлечь внимание федерального Центра, как к внутренним, так и к внешнеэкономическим проблемам краев, областей и республик.

Ряд возможностей в этом направлении открывает деятельность Полномочных Представительств Президента в Федеральных округах. «Принудительная» интеграция регионов России в межрегиональные ассоциации позволяет проводить и лоббировать на самом высоком представительном уровне масштабные экономические перверсии, что позволяет формировать другие центры геоэкономического влияния, а не только в Москве.

В этой связи весьма актуальным для нашей страны будет внимательное отношение к европейскому опыту региональной политики. С середины 1980-х годов эта региональная политика обрела новый импульс. Совет Европы в 1985 г. принял «Европейскую хартию о местном самоуправлении», а в 1989 г. – «Европейскую (Мадридскую) рамочную конвенцию о трансграничном сотрудничестве территориальных образований и их властных органов». В рамках ЕС в 1984 г. первая совместная конференция Сообщества по теме «парламент – регионы» разработала рекомендации по созданию автономных региональных органов и по установлению прямых контактов между ними и европейскими институтами. В документах ЕС отмечается, что «регион – это оперативный орган и институциональная ткань Сообщества». В связи с этим в декабре 1991 г. в Маастрихте в рамках ЕС был создан Комитет регионов с правом политической инициативы – «консультативный орган, состоящий из представителей региональных и местных автономий», призванный обеспечить региональную политику и координацию деятельности регионов на общеевропейском уровне. Германия, Франция, Италия и Великобритания направили в него по 24 представителя, остальные страны – по 12¹. Скорее всего, что в ходе дальнейшей разработки законодательных основ деятельности Комитета, он станет, наряду с «триадой» – Совет, Комиссия и Парламент – одним из главных институтов Европейского Союза. Однако сложность региональной политики состоит в значительном отличии регионов друг от дру-

¹ См.: Sabel F. Experimental Regionalism and the Dilemmas of Regional Economic Policy in Europe 1995 P 98.

га. Территориально-административные единицы Бельгии и Германии, Италии и Испании имеют богатый опыт областного самоуправления. В то же время во Франции, Голландии, Дании законодательство ограничивает полномочия местных властей, в еще большей степени подобное происходит в Греции, Португалии и Великобритании. Правда, если посмотреть на эти регионы не в юридическом плане, а с точки зрения их финансовой самостоятельности и наличия ресурсов, то классификация может измениться.

Следует заметить, что действующие принципы европейского права ориентированы на развитие интеграционных региональных процессов и основываются на принципах «субсидиарности, соучастия (партнерство) и гибкое финансирование»¹.

В третьей главе «Современная внешнеполитическая деятельность в регионах ЮФО: специфика и тенденции развития» рассматриваются основные виды международной активности субъектов Южного федерального округа, отражены специфики и изменения этого спектра социально-политической активности.

Изменения политической формации в России дали импульс региональной интеграции, которая еще в недавнем прошлом на юге нашей страны была немыслима. Одна из ее форм – трансграничное региональное сотрудничество. Основными субъектами такого сотрудничества являются внутренние регионы – области, республики и крупные города. В условиях советского политического строя взаимодействие между государствами и их региональными структурами, принадлежавшими к противостоящим политическим лагерям, реализовывалось при жестком контроле и регулировании со стороны центральных властей. После окончания холодной войны внешнеполитическое региональное сотрудничество явилось для регионов Юга России одним из наиболее действенных способов преодоления порожденных ею барьеров и препятствий, запретов и ограничений, оно ведет к установлению тесных связей между государствами-соседями, подготавливая почву для более глубокой их интеграции.

Между субъектами внешнеполитического регионального сотрудничества устанавливаются прямые связи, которые регулируются национальными законодательствами, соглашениями и договорами, заключенными централь-

¹ Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe? CEPR Annual Report L, 1993, J. Charpentier. Quelle subsidiarité? «Pouvoir», 1994, № 69

ными властями. Подобная форма сотрудничества имеет наилучшие перспективы именно в рамках определенного международного геополитического региона, так как территориальные образования внутри него относительно компактны в географическом измерении, их отличает высокий уровень экономической и политической однородности, развитые системы транспортных коммуникаций и связи. Для современного внешнеполитического регионального сотрудничества характерны следующие черты:

1. Децентрализация сотрудничества, обусловленная возникновением возможностей для проявления внутренними регионами большей самостоятельности в установлении и развитии внешних связей. Наиболее активно партнерство налаживается между внутренними регионами соседних государств, входящих в состав одного международного геополитического региона. Участники трансграничного сотрудничества могут выбирать себе партнеров, методы и формы взаимодействия без излишней бюрократизации, которая имеет место при централизации подобных отношений. Такой подход позволяет оптимизировать связи с учетом конкретных возможностей и потребностей регионов, делать их более динамичными и эффективными.

2. Внешнеполитические связи на региональном уровне охватывают основные сферы жизнедеятельности государств: политическую, экономическую, культурную, экологическую и др. Это обусловлено прежде всего тем, что в нем участвуют различные политические силы и социальные группы. Официальные власти нередко задают тон, формируя политические предпосылки и механизмы многонационального регионального сотрудничества, привлекая к нему представителей политических элит, крупного бизнеса, науки и культуры.

3. Фундаментом международного сотрудничества служат исторические традиции и региональные связи, которые складывались на протяжении столетий.

4. Важной тенденцией развития трансграничных отношений регионов является их институционализация. Речь идет о создании системы региональных организаций, которые упорядочивают и регламентируют международные взаимодействия структур субъектов Федерации.

Свою деятельность институты внешнеполитических отношений соотносят с МИД РФ, с представителями субъектов иностранных федеративных государств, дипломатических представительств иностранных государств, ад-

министративно-территориальных образований иностранных государств, посольств, торговых представительств иностранных государств и международных организаций по вопросам международного и внешнеэкономического сотрудничества.

Региональные власти, как ведущий ресурсный и деятельный актор региона, обладают большими возможностями в установлении международных контактов. Они используют их для самостоятельного получения зарубежной информации, необходимой для предприятий и организаций региона, обеспечения зарубежных фирм информацией о региональных предприятиях и организациях, а также они могут выступать гарантами по ряду внешнеэкономических операций.

Исследование внешнеполитической деятельности регионов ЮФО показывает, что хотя за последние несколько лет и наблюдается некоторая положительная тенденция в сфере развития международных отношений, но они используются недостаточно эффективно. В ряду основных причин этого можно выделить следующие факторы:

1) рассогласованность в действиях федерального правительства и региональных властей в осуществлении процесса регулирования внешнеполитической деятельности;

2) недостаточная степень проработанности нормативно-правовой базы в поддержке участников ВПД, в том числе по привлечению иностранных инвестиций на уровне региона и гарантии их возвратности и др.

Другой немаловажной проблемой эффективного развития регионально-го внешнеполитического сотрудничества является выбор адекватного иностранного партнера. Безусловно, в складывающейся сегодня ситуации рынки развитых зарубежных стран остаются закрытыми для большей части продукции всего Юга России, сохранение такой тенденции характерно в целом и для других субъектов Российской Федерации. Регионы ЮФО, исходя из уровня развития своей экономики и, прежде всего, базовых отраслей промышленности, стараются ориентироваться на конкурентные внешние рынки.

Изучение внешнеполитической активности, в которой доминируют экономические отношения, позволяет сделать вывод, что уровень международных связей региона определяется, прежде всего, развитием его производственного потенциала. Именно это способно в условиях построения рыночной экономики через активную интеграцию в мировое рыночное пространство

обеспечить эффективное и разностороннее внешнеполитическое взаимодействие. Российские предприятия и фирмы с участием зарубежных партнеров стараются выходить на внешний рынок с уже готовой или переработанной продукцией, но в силу неразвитости производственной сферы в регионе, несоответствия качества выпускаемой продукции мировым стандартам, давления, оказываемого на российских производителей со стороны иностранных фирм на мировом рынке и многое другое ведет к тому, что в настоящее время наблюдается тенденция на сокращение производственного внешнеэкономического сотрудничества регионов Юга России.

Важным направлением развития внешнеполитического сотрудничества регионов Юга России является формирование принципиально новой, всеобъемлющей системы региональной безопасности. Россия играет в этом процессе заметную роль. Более того, система международных отношений в зоне Черного и Каспийского морей в принципе невозможна без участия РФ. В последние годы Россия проводит в данном регионе активную внешнюю политику как на федеральном, так и на региональном уровне. Сокращая военную активность в этой зоне, она наращивает внешнеэкономический потенциал своих северо-западных областей, развивает соответствующую транспортную инфраструктуру. Особое внимание заслуживает весь Северо-Кавказский регион с «горячим очагом напряженности» – Чеченской республикой, на территории которой уже более десяти лет продолжаются военные действия.

Вооруженные конфликты и нестабильность на Северном Кавказе существенным образом оказывают воздействие на международные отношения регионов Южного федерального округа. От потоков беженцев, вынужденных переселенцев и экономических мигрантов серьезным образом страдает экономическая сфера субъектов Российской Федерации. Одним из аспектов внешнеполитической активности властей Краснодарского края является ужесточение миграционного законодательства. В частности, администрация края проводит мероприятия по депортации нелегальных иммигрантов, что сказывается на темпераменте отношений к регионам всего юга России со стороны стран-соседей.

Проведенный анализ внешнеполитической деятельности регионов ЮФО показывает, что специфика международной активности оказывается объективным фактором, влияющим на политический процесс региона. Во

многом специфика внешнеполитической активности расположена в экономической плоскости. В то же время, очевидно, что активный поиск самостоятельного, в обход Москвы, выхода на мировой рынок, несмотря на некоторые подвижки (заключение предприятиями контрактов, создание новых производств), все же слабо влияет на экономику региона. Популярные сегодня идеи глобализации никак не отражаются на реальных возможностях участия региона в международной экономической деятельности. Причем ограничения эти заданы прежде всего условиями существования и функционирования международной финансовой системы. Они не позволяют регионам попасть в референтную группу полноценных субъектов мирохозяйственных связей – национальных государств или транснациональных корпораций. Поскольку кредитный рейтинг региона РФ на сегодня не может быть выше, чем рейтинг страны в целом, то, очевидно, каждый регион заинтересован в «индивидуальной игре» при максимальном использовании своих особенностей и геополитического потенциала. Получение иностранных кредитов зависит не столько от объемов реально имеющихся в регионе природных и иных ресурсов, сколько от способности его администрации превратить их в обеспечение кредита. И здесь имидж руководителя региона и имидж региона в целом играет роль едва ли не большую, чем все прочие факторы. Таким образом, проблема микроуровня (создание позитивного образа регионального политика) поднимается до макроуровня (обеспечение политической безопасности), приобретая геостратегические очертания, что, соответственно, требует более серьезного структурированного анализа.

Вовлечение российских регионов в международные связи можно рассматривать как некий вариант замены несостоявшейся интеграции России в западные экономические и военно-политические структуры. Трудность, однако, в том, что, как кажется, региональные элиты России пока не готовы всемерно подключиться к процессам глобализации. И мешает им в этом не только негибкость федерального центра, но и собственная неспособность использовать имеющиеся у них в распоряжении ресурсы. Представление о российских регионах как о полноправных участниках международных отношений еще пока во многом метафорично и не вполне соответствует реальному положению дел.

В заключении диссертации сформулированы основные результаты проведенного исследования и намечены перспективы его дальнейшей разработки.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. Акульчев А.А. Внешнеполитическая деятельность в регионах Юга России: политологический анализ. Брошюра. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2005. – 2 п.л.

2. Акульчев А.А. Российский регион как субъект социально-политических процессов // Управление региональными социально-политическими процессами: вопросы теории и практики. Сб. научных статей. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. – 1,5 п.л.

3. Акульчев А.А. Современная внешнеполитическая деятельность в регионах ЮФО: специфика и тенденции развития // Проблемы российской политологии и российского политического управления. Сб. научных статей. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2005. – 1,6 п.л.

Подписано к печати 23.11.05. Объем 1,0 п.л.
Тираж 100 экз. Заказ № 72/11
344002, Ростов н/Д, Пушкинская, 70, СКАГС

#24333

РНБ Русский фонд

2006-4

26697