

Ольга БАХЛОВА

СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ*

В статье анализируются перспективы, «крайние» идеальные образы, базовые и альтернативные сценарии эволюции территориальной системы России. Подчеркивается высокая вероятность перспективы сценария «унитарного федерализма».

Ключевые слова: альтернатива, империя, регион, сценарий, унитаризм, федерация

Территориально Россия во многом продолжает традиции своих исторических предшественников – Российской империи и Советского Союза. В первую очередь – это центрально-периферийная конструкция государства, асимметрия территориальных единиц, сочетание противоположных тенденций к централизации и федерализации. В идейно-смысловом отношении такой традицией является стремление вывести некую особую формулу, обеспечивающую стабильность и эффективность политико-территориальной системы. Своего рода «крайние» идеальные образы в предлагаемых нами сценариях развития этой системы – образы империи, федеративного, унитарного и национального государства.

Сценарии имперского развития

Символически и композиционно Россия, выступавшая в разных геополитических воплощениях, на протяжении длительного времени воспринималась как Империя. Такое отношение зачастую присутствует в современной отечественной политической мысли. Показательно, что в имперский период не возникало противоречия между позиционированием на международной арене и образом России, создаваемым внешними оценками, а также между юридической и фактической формами политико-территориального устройства государства. В советский и постсоветский периоды, напротив, сформировался очень сложный образ, включающий имперские, федералистские и унитаристские компоненты.

*Статья выполнена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы (проект 14.740.11.0239).

Таким образом, именно имперские сценарии эволюции политико-территориальной системы России обращают на себя особое внимание.

Первый контекстный сценарий – «*Московская Империя*» – «*Москва vs Россия*» связан с мегаполизацией Москвы и провинциализацией остальной России.

По сути, он предполагает становление «Большой Москвы», чему содействуют и политические решения федеральных органов о расширении ее территории. Успехи модернизации будут заметны только в центре. Стимулируется невозможностью успешного пространственного развития ввиду явного дисбаланса между территориями – регионами РФ и неопределенностью статуса и функций мегарегионов – федеральных округов. В политическом плане определяющее значение приобретет соотношение тенденций к демократизации и авторитаризации, по-разному обосновывающих роль государственных органов и политических акторов. В итоге усиление тех или иных тенденций повлияет и на процедуры легализации и легитимации принятия и реализации управленческих решений.

Концентрация политических и экономических ресурсов в Москве как столице и, как следствие, – ее особое символическое значение, все более проявляющийся пространственный экспансионизм, сосредоточение различных элитных групп продолжают обуславливать особые статусные и ролевые характеристики Москвы. Ее потенциальный конкурент – Санкт-Петербург – не обладает такими ресурсами. К тому же его пространственное расположение осложняет, несмотря на длительную имперскую традицию, выполнение им роли единственного центра.

С другой стороны, отмеченная традиция, «европейскость» города, его «западность», с учетом соответствующих ориентаций правящей элиты, многие представители которой являются именно петербуржцами, можно рассматривать как основания для выделения «*дуалистического*» *внутреннего имперского сценария*, в рамках которого главная тенденция – становление двуединого центра «Москва – Санкт-Петербург», опять же с периферийностью прочих российских территорий. Его реализация требует сохранения доминирования «петербуржцев» во властном центре; во внешней сфере – хороших отношений с Европой, позиционируемых как партнерские. Углубление политических, экономических и иных отношений с Европейским Союзом как главным партнером РФ на этом направлении способствует большему «втягиванию» Северо-Запада России (как наиболее «европейской» части РФ) в европейскую политику соседства ЕС и полномасштабной реализации концепции «еврорегионов». Наряду с ожидаемыми новыми благоприятными возможностями в разных сферах оно может породить незаинтересованность северо-западных территорий в развитии горизонтальных коммуникаций с другими регионами и, как следствие, – психологическое, политическое и пр. их «отчуждение». Другой вероятный результат – «тихая экспансия» Евросоюза, помимо прочего, настаивающего на решении ряда территориальных вопросов в пользу своих членов (например, Эстонии). В данном случае можно ожидать сокращения территориального «имперского комплекса».

Имперские сценарии в целом требуют выполнения *комплекса политических условий*. В первую очередь отнесем к ним:

- наличие жесткого политического режима и соответствующего стиля управления регионами, безусловно признающими «руку Москвы», при отсутствии явно выраженных сепаратистских стремлений у регионов с выраженным политическим и экономическим потенциалом;
- харизматичность общенационального лидера, воспринимаемого как гаранта стабильности и процветания всего государства;
- уменьшение роли или даже упразднение Совета Федерации;
- сохранение принципа назначения глав субъектов Федерации, обеспечение максимального присутствия «варягов» на местах с исключением перспективы появления харизматичных лидеров в регионах, вытеснение «провинциалов» из федеральной политической элиты;
- применение «имперского маркетинга» в целях создания благоприятного образа центра и обеспечения полной лояльности населения.

Однако абсолютизация названных условий почти неизбежно приведет к деградации принципа территориальной целостности. Все более возрастающие потребности центра (Москвы, Санкт-Петербурга, обеих столиц, центральной элиты), постоянное стягивание к нему ресурсов, его превращение в единственного легального и легитимного арбитра и медиатора вертикальных и горизонтальных политических и иных коммуникаций, стимулирование центром внутрорегиональной конфликтности породят угрозу политического и экономического «обескровливания» регионов, их отчуждения. Отсутствие же диалога и конкуренции актуальных идей, инициатив, акторов при всеобъемлющем контроле центра может стать *залогом нового тоталитаризма*.

Поддержку имперской идеи может обеспечить прагматичная лояльность населения и регионов центру и правящей элите благодаря успешности их социально-экономической политики, в т.ч. в плане модернизации. Последняя, однако, ввиду названных условий должна сохранить «верхушечный» характер и вряд ли будет направлена на обеспечение подлинного прогресса в разных сферах. Другая предпосылка — нагнетание ультрапатриотических настроений вследствие ужесточения внешних угроз и вызовов государству и режиму, создающего негативный образ «внешнего врага» и мобилизующего население на борьбу с ним. Содержание имперской идеи, с учетом предшествующего исторического опыта, могут составить прежде всего мессианские лозунги, ориентированные вовне и имеющие религиозный или националистический характер.

Подобные лозунги имеют скорее отношение к имперскому сценарию, предполагающему более обширные пространственные границы реализации. Его можно обозначить как *«Русский мир — Православная Империя»*.

Сценарий базируется на исторически-цивилизационной линии священного империализма, которую Россия унаследовала от Византии. На

современном этапе идея «Русского мира» нередко перетекает в идею православного единства, по крайней мере, на пространстве бывшего СССР, имея преимущественно культурно-цивилизационный смысл, но одновременно предполагая духовное и морально-политическое лидерство России в данном геополитическом регионе.

Движущие силы данного сценария – усиление позиций Русской Православной Церкви (далее – РПЦ) внутри России, активизация ее внешних связей, при безусловной поддержке и участии действующего Патриарха, дальнейшая интеграция с РПЦ Русской Православной Церкви Заграницей (РПЦЗ) и иных Самоуправляемых Церквей, нормализация отношений с Украиной. Также весьма показательны новые имиджевые характеристики РПЦ и Патриарха, которые в сложившихся условиях превращаются в одного из акторов трансформационных процессов в социально-духовной сфере. В усложняющейся политической обстановке, в преддверии «демократической революции» или другого радикального события, они могут серьезно повлиять на массовые настроения и предпочтения, снижая импульсы к нагнетанию «комплексов агрессивности». В глобальных масштабах важное значение приобретет «религиозный ренессанс», наблюдаемый в странах Ближнего Востока, Северной Африки и даже в последнее время в Европе.

Сценарий может быть продолжением контекстного имперского сценария. В краткосрочной перспективе он предполагает наращивание поддержки русскоязычного населения в странах СНГ и Балтии и дальнейшее сближение с Беларусью и Украиной, возможно, с Сербией – исторически главной опорой российской политики панславизма. В среднесрочной перспективе допустимы складывание кондоминиума государства и церкви в сфере внутренней и внешней политики, активизация русской (православной) диаспоры в зарубежных странах, превращение ее в важного политического лоббиста, глубокая интеграция славянских и православных государств.

В то же время необходимо учитывать особенности геополитической ситуации на пространстве СНГ и за его пределами, в т.ч. тенденцию переориентации большинства славянских и православных государств на другие интеграционные центры. Мыслимая «Православная империя» может базироваться на тесном взаимодействии России, Украины и Беларуси, образующих историческое ядро государственности восточных славян и исторический оплот православия в регионе. Тем не менее здесь имеются проблемы.

Это, например, уменьшение значения Беларуси как традиционно главного партнера России в регионе Содружества, относительная нормализация отношений с Украиной при безусловном доминировании РПЦ на территории Республики Беларусь и отсутствии попыток оспаривания ее роли и, напротив, наличия таковых в Украине. Также можно констатировать усиление интереса к Молдове – православному, но неславянскому государству, выражающему евро-атлантические интеграционные намерения, фактический «отрыв» Сербии от России. Следует указать и на нивелирование «православного» фактора ролью Казахстана – одно-

го из главных интеграционных партнеров России на современном этапе. Названные обстоятельства не позволяют четко определить возможную конфигурацию «Православной Империи».

Направления эволюции федеративной модели

В данной плоскости можно рассмотреть сценарии, в которых основными тенденциями выступают централизация и децентрализация Российского государства. Соответственно, речь здесь можно вести о сценариях, где главными ориентирами будут, с одной стороны, оформление унитарного государства; с другой — утверждение реального федерализма. Оба они представляются труднодостижимыми, и скорее всего реализуемы их промежуточные варианты. Обратимся вначале к вероятным «федералистским» сценариям.

Первый из них — сценарий «Симметричная Россия», предполагающий создание симметричной территориальной федерации.

Его основой является укрупнение субъектов Федерации. Реализация сценария возможна в результате придания статуса субъектов Федерации макрорегионам — федеральным округам, с вероятным увеличением их количества и одновременной ликвидацией ныне существующих субъектов. Внешний фактор стимуляции укрупнения и ликвидации существующей асимметрии субъектов Федерации — углубление российско-белорусской интеграции, обуславливающее завершение политико-правового оформления Союзного государства Беларуси и России как конфедерации с некоторыми элементами федерации, либо даже Российско-Белорусской Федерации¹.

Однако создание гипотетической симметричной федерации в более обширных пространственных рамках (имея в виду объединение России и Беларуси) требует решения столь сложных принципиальных вопросов (например, проблемы центра), что делает этот сценарий скорее виртуальным.

Симметричная федерация в границах РФ — другой вариант предложенного сценария — требует отказа от этнического или иного подобного основания федерализма и достижения нового политического пакта на всех уровнях территориальной организации. Следует обратить внимание на разработку стратегии и тактики действий по предупреждению нарастания шовинизма и разграничить сферы ответственности в области инновационной политики, с внесением соответствующих положений в текст Конституции РФ.

Симметричная федерация сохранит многонациональный состав, но гарантии развития мультикультурализма будут создаваться скорее благодаря политике федерального центра, в котором будут представлены разные этносы, а также широкому внедрению национально-культурной автономии. Жизнеспособность федерации должна поддерживаться политическими соглашениями и межкультурным диалогом, основанным на

¹ О потенциале федерализации Союзного государства Беларуси и России см.: Бахлова О.В. Интеграционная политика Белоруссии и перспективы федерализации политической системы Союзного государства Беларуси и России // Федерализм. 2009. № 4. С. 131–146.

толерантности, что требует социальной и политической стабильности и согласия, развитых институтов гражданского общества. Специфика современного состояния российской политической системы и российского общества пока не способствует их активизации на ближайшую и даже среднесрочную перспективы. Политическая целесообразность сохранения национальных образований, в первую очередь республик в составе РФ, вполне вероятно, может «заморозить» процесс укрупнения регионов. Социально-экономические реалии также не позволяют говорить о полномасштабной и эффективной реализации данного сценария.

Следующий сценарий – «Россия регионов» – предполагает создание децентрализованной федерации при сохранении в целом прежнего субъектного состава и внедрение модели интегрального федерализма, с широким соучастием в управлении политических акторов и территориальных единиц разного уровня.

Важным внешним фактором осуществления этого сценария является активное и разноплановое участие регионов РФ в международных связях и интеграционных процессах в рамках СНГ. Вообще регионы (субъекты федеративных государств и административно-территориальные единицы унитарных государств) теоретически и практически выступают в них как агенты или проводники интересов своих стран либо как «полюса роста», способные сыграть роль субъектов углубления межгосударственного взаимодействия и модернизации страны.

Участие регионов в интеграционных процессах может содействовать реализации модели горизонтальной интеграции и усиливать предпосылки для реализации федералистских проектов, что в конечном итоге повлияет и на пространственную композицию и форму РФ. Обретение субъектами РФ новых статусно-ролевых характеристик сбалансирует центрально-региональные отношения.

Движущей силой еще одного сценария – *децентрализованной федерации во внутренней сфере* – может стать перераспределение полномочий между Федерацией и ее субъектами в пользу последних. Приоритет отдается горизонтальной кооперации на внутри- и межгосударственном уровнях. Федеральный центр выступает в качестве медиатора, сохраняя необходимые рычаги воздействия на регионы и оставляя за собой исключительные полномочия в сфере внешней политики, обороны и безопасности. Регионы, при создании Федерацией благоприятных рамочных условий и разумно организованном менеджменте на уровне субъектов, добиваются значительных успехов в модернизации разных сфер общественной жизни.

По смысловой нагрузке этот сценарий имеет некую аналогию с проектом «Европы регионов». Таким образом, под воздействием поступательного развития страны и регионов, а также интеграционных процессов, гипотетически может образоваться новая, «цивилизованная», федерация, в которой действуют одобренные политическими акторами всех уровней правила игры. Серьезные препятствия на этом пути – неравенство возможностей и заинтересованности субъектов Федерации в развитии межрегионального сотрудничества в рамках СНГ, опасность перетекания децентрализации в сепаратизацию.

Следующий сценарий – «*Вотчинная Россия*», или «*Поместная федерация*», – несет иную смысловую нагрузку. Предполагает нарастание негативных тенденций в центрально-региональных отношениях, развитии страны и ее регионов. Определенным образом пересекается со сценарием «*Московская Империя*», предполагая, с одной стороны, образование мегаполисов и сохранение фактора «руки Москвы». С другой – «тихую», «ползучую» сепаратизацию регионов, превращающихся в вотчины региональных лидеров. Федеральный центр имеет лишь формальный статус и довольствуется доминированием в пределах столичной агломерации. Провоцируется консервацией сложившихся региональных элитных групп, отсутствием их заинтересованности в участии в «большой политике», усилением разрыва в уровне развития субъектов.

Однако, по нашему мнению, *базовыми сценариями* развития политико-территориальной системы России на ближайшую и среднесрочную перспективы станут сценарии «частичная федерация» и «унитарная Россия».

«*Частичная федерация*» основана на внедрении федеративных отношений «в рассрочку», т.е. постепенное преобразование фактически унитарного государства в федеративное. Данное направление развития может стимулироваться нарастанием разногласий в федеральной политической элите, потребностями в координации действий «партии власти» с другими политическими партиями и «новым пробуждением» региональных элит, недовольных последствиями укрупнения субъектов, а также требующих больших преференций в обмен на продолжение поддержки партий и их кандидатов, интересующих центр. В роли внешнего фактора федерализации может выступить необходимость сохранения имиджа демократического государства, а также заинтересованность правящей элиты в хороших отношениях с Западом.

Главным политическим актором остается Федеральный центр, определяющий рамочные условия развития регионов и поведения «регионалов», но одновременно признающий их новый, более высокий, статус. Приоритет отдается коммуникациям по вертикали, но с активизацией межрегиональных контактов в социально-экономической сфере, что обусловлено и задачами модернизации страны. Возможна реанимация Межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия (далее – МАЭВ) в рамках тенденции к внедрению элементов кооперативного федерализма. Однако в этой области требуется согласование разнородных интересов центра, субъектов Федерации и разных элитных групп. В первую очередь для центра возникают сложные с политической точки зрения вопросы разграничения границ макрорегионов и МАЭВ, сохранения контроля за горизонтальными контактами, за «регионалами» в целом. Необходимость большей экономической активности регионов обуславливает корректировку бюджетной и налоговой политики, с перераспределением полномочий в пользу субъектов.

«Частичная федерация» предполагает выборный порядок назначения глав субъектов². В то же время могут быть усилены механизмы

² Важный шаг в этом направлении – принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодатель-

косвенного воздействия на них, осуществляемого через территориальные подразделения федеральных органов на территориях субъектов Федерации. В подобных же целях допустима и корректировка форм правления и моделей властных отношений в регионах в пользу законодательных ассамблей. На федеральном уровне также возможна активизация Совета Федерации и Госсовета. В дальнейшем соотношение сил между Федеральным центром и «регионалами», продолжение или, напротив, торможение федерализации в социальном и политическом ракурсе во многом будет обусловлено степенью стабилизации федеральной элиты и лояльности населения.

Основа сценария «Унитарная Россия» – централизация. Сценарий фактически распадается на два.

Первый – «унитарный федерализм». Предполагает сохранение статус-кво с возможными модификациями, различающимися большей или меньшей степенью централизации:

- «статус-кво плюс» – приближение к «частичной федерации»;
- «статус-кво-минус» – суперцентрализованная квазифедерация – фактически унитарное государство, но с формально-юридической фиксацией федеративной формы.

«Статус-кво плюс» означает сохранение ведущей роли Федерального центра и федеральной элиты, подчиненности регионов и их региональных элит, принципа назначения их руководителей, приоритетности административных методов, «властной вертикали» в целом. Возможно номинальное перераспределение полномочий между Федерацией и субъектами, прежде всего в плане корректировки механизмов бюджетных трансфертов и налоговой политики. Сценарий стимулируется иницирующими действиями центра в области модернизации и политики инновационного развития, высоким авторитетом государства и его руководителей, отсутствием серьезного политического «вызова» внутри федеральной элиты и со стороны «регионалов». Фактором внешнего плана могут быть международные успехи России – укрепление ее позиций на международной арене, в сфере региональной интеграции, обеспечение безопасности и стабильности на пространстве Содружества и по периметру границ.

Модификация «статус-кво минус» вероятна в ситуации консолидации федеральной политической элиты и отсутствия альтернативных политических центров на региональном уровне. Благоприятная конъюнктура на мировом энергетическом рынке позволит государству укрепить свои позиции как главного модератора преобразований и гаранта стабильности. Регионы также будут связывать свои ожидания преимущественно с Федеральным центром. Занятость международных акторов своими внутренними или внешними проблемами отвлечет их внимание

ных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (по вопросу об избирательном праве высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), вступающего в силу с 1 июня 2012 г.

от процессов в России. Однако «статус-кво минус» можно допустить и в противоположной ситуации — усиливающегося внутреннего и внешнего вызова, когда необходимость сохранения территориального единства и суверенитета страны ликвидирует необходимость в маскировке унитаризма.

Второй сценарий — «унитарное государство» с модификациями, различающимися степенью контроля центра над регионами, присутствием или, напротив, отсутствием его представителей на местах, местных выборных органов:

- «унитарное централизованное государство»;
- «унитарное децентрализованное государство»;
- «унитарное относительно децентрализованное государство».

Данные модификации предполагают полный отказ от федеративного устройства России и юридическое закрепление ее унитарной формы, что стимулируется невозможностью адекватного решения проблемы асимметрии субъектов РФ в условиях их усиливающейся разнородности. Внешний фон для этого сценария во многом совпадает с условиями реализации сценария «унитарного федерализма». Предпочтение в сложившихся условиях отдается традиционным действиям «сверху». Нарастание сложностей может побудить регионы к автономизации с концентрацией ресурсов на местах, что вместе со слабыми возможностями Федерального центра приведет к кризису межбюджетных отношений. Это заставит центр отказаться от каких бы то ни было федералистских элементов и методов и окончательно перейти к унитаристской модели отношений. Однако сложившиеся традиции определенной самостоятельности прежних субъектов Федерации и необходимость избежать развала государства или сепаратизма отдельных территорий скорее будут определять предпочтительность варианта «унитарного относительно децентрализованного государства», возможно, построенного по итальянской или французской модели.

Наконец, как *альтернативный*, выделим сценарий «Россия — национальное государство». Теоретически его реализация обусловлена завершением модернизации, должной привести к окончательной ликвидации элементов традиционализма, имеющих имперскую природу. Однако практически сценарий неосуществим в «цивилизованной» форме. Препятствиями являются консервативный характер модернизационных процессов и сложный состав населения. В условиях многонациональности его осуществление может означать установление жесткого унитаризма с подавлением инациональных элементов или, напротив, национальный сепаратизм. Поэтому гипотетически допустим только радикальный вариант — «Русское централизованное государство», локализованное в более узких пространственных границах, нежели современная Россия. Во внешнем измерении данный сценарий частично перекликается со сценарием «Русского мира».

Два последних сценария с точки зрения идеологического обоснования и политической целесообразности являются достаточно уязвимыми. Унитаризм может отождествляться с великорусским шовинизмом, политикой русификации. Устранение этой параллели путем нового распада

государства, при котором произойдет *суверенизация «русского ядра»*, необходимо рассматривать как катастрофический вариант. В политическом сообществе идеи унитарного и тем более — национального государства — не имеют широкой поддержки³.

Представленный набор сценариев развития политико-территориальной системы России охватывает самые «перспективные вероятности». Предпочтения Федерального центра и правящей элиты пока склоняются в пользу сценария, который можно назвать *сценарием «ответственной децентрализации»*. В нашей интерпретации он имеет определенные параллели со *сценарием «частичной федерации»*. Однако по мере «консервативной» стабилизации политической ситуации вероятным становится его «перенаправление» в *сценарий «унитарного федерализма» в модификации «статус-кво минус»*, имея в виду потенциал и перспективы федерализации России. Доминантными могут стать и преимущественно внешние вызовы, способные деструктивно сказаться на судьбе базовых сценариев и усилить альтернативные. На фоне финансово-экономического кризиса и напряженности в разных регионах мира ими выступают эскалация «демократических революций», ксенофобии и сепаратизма, вооруженные конфликты по периметру границ РФ, деградация интеграционных форматов под эгидой России.

³ Характерно, что идею унитарного государства среди парламентских политических партий России высказывает только ЛДПР. С позиции партии, Россия должна стать унитарным государством с административным делением на губернии, с отказом от национально-республиканского устройства страны. Для большинства других партий РФ востребованными являются призывы к формированию общественного мнения в пользу межнационального и межкультурного сотрудничества (см.: Практическая программа ЛДПР / URL: http://www.ldpr.ru/#party/Program_LDPR/A_practical_program_for_the_Liberal_Democratic_Party; Программа Партии «Справедливая Россия» / URL: http://www.spravedlivo.ru/information/section_11/section_99/p_55).