

Ольга БАХЛОВА, Иван КУРЛЕВСКИЙ

ПОЛИТИКА МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА*

В статье анализируются содержание и механизмы реализации политики модернизации российского федерализма. Выявляются ее основные характеристики и тенденции на разных этапах формирования и реализации. Рассматриваются сценарии оптимизации отечественной модели территориального устройства. Определяются факторы позитивного и негативного развития ситуации в данной сфере.

Ключевые слова: модернизация, регион, сценарий, территориальное устройство, федерализм, федеративное государство, федеративные отношения

Политика модернизации российского федерализма, а более широко — совершенствования модели территориального устройства Российской Федерации — обусловлена комплексом факторов, в т.ч. исторических.

С одной стороны, децентрализация и повышение политического статуса регионов отличали постсоветскую Россию от сверхцентрализованного, де-факто унитарного СССР. С другой — частью советского наследия являются форма политико-территориального устройства и основания российского федерализма. Последствия исторического институционального выбора, политическая и иная асимметрия субъектов Федерации, предпочтение многими из них стратегии суверенизации по отношению к федеральному Центру в условиях посткоммунистической трансформации определили разрыв между формой и содержанием новой Федерации, как следствие — необходимость выработки курса на преодоление этого разрыва.

Эволюция политики модернизации российского федерализма

Модернизационный аспект совершенствования модели территориального устройства России имеет два направления анализа.

* Издание научной статьи осуществлено при финансовой поддержке Минобрнауки РФ в рамках госзадания. Проект 6.3306.2011 «Трансформация статусно-ролевых характеристик национальных образований финно-угорских народов России в процессе модернизации политико-территориальной системы».

Во-первых, его отождествление со строительством «нового», или «реального» федерализма в постсоветский период, с обеспечением целостности пространства Федерации и сбалансированной системы государственного территориального управления.

Во-вторых, исследование процесса трансформации традиционных имперских институтов в контексте системной модернизации России¹ и комплексный подход к такой модернизации².

На **первом этапе модернизации** федеративных отношений официальная позиция по проблеме совершенствования территориального устройства России первоначально тяготела к первой точке зрения. Ее основы были определены еще в 1990-е гг., когда предпринималась попытка федерализации политико-территориальной системы РСФСР на принципах классического федерализма. Именно тогда были названы ориентиры «последовательной реформы федеративного устройства страны», среди которых: защита и обеспечение интересов Федерации, сохранение единства и территориальной целостности государства; децентрализация власти, расширение полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и повышение степени их ответственности перед населением; выравнивание реальных прав и компетенции субъектов Федерации и пр.³

Во второй половине 1990-х гг. — начале 2000-х гг. внимание федерального Центра было сосредоточено на механизмах рецентрализации. Главные детерминанты этого — сепаратизм регионов и требования политической ситуации. Сначала федеральным Центром был сделан акцент на усилении финансовых рычагов воздействия на регионы — через реформирование налоговой и бюджетной политики, а также на упорядочении их международной деятельности. Особое значение имела реализация пакета инициатив по корректировке внутренней пространственной организации страны, восстановлению вертикали власти, политической маргинализации «регионалов» и законодательной власти, устранению «несистемной множественности» политических партий.

Концептуальные и содержательные основы политики реформирования в данной области были сформулированы в Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 2000 г.⁴ В нем указывалось на *отсутствие полноценного федеративного государства* и давалась оценка первым шагам по укреплению федерализма. Второй шаг должен был определить, по сути, параметры института федеральной интервен-

¹ См., напр.: *Алексеев В.В., Алексеева Е.В.* Распад СССР в контексте теорий модернизации и имперской эволюции // Отечественная история. 2003. № 5. С. 3–20; *Добрынин Н.М.* Российский федерализм: генезис, эволюция: избранные публикации. В 2 т. Новосибирск: Наука, 2008; *Каспэ С.И.* Империя и модернизация: Общая модель и российская специфика. М.: РОССПЭН, 2001 и др.

² См.: *Бахлов И.В.* Политические механизмы трансформации территориальной системы России. Саранск: Издательский центр Историко-социологического института МГУ им. Н.П. Огарева, 2009 и др.

³ Основные положения региональной политики в Российской Федерации / URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/26.html>.

⁴ На тот момент федеральный Центр уже заявил о себе как об инициаторе субъекте модернизации РФ (см.: Указ Президента РФ от 13.05.2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» / URL: <http://www.rg.ru/2000/05/14/okruga-dok-site-dok.html>).

ции. Следующий шаг – реформа Совета Федерации в целях, помимо прочего, организации постоянного диалога руководителей субъектов Федерации и главы государства. В качестве формы участия регионов в подготовке и принятии общегосударственных решений мыслился Государственный Совет при Президенте. Главная стратегическая задача новой федеральной политики – собирание всех ресурсов государства с целью реализации единой стратегии развития страны⁵.

В итоге были созданы Федеральный регистр нормативно-правовых актов субъектов Федерации и Госсовет, изменен порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ⁶.

В Послании 2001 г. в оценку состояния российской государственности были внесены заметные коррективы. Констатировалось, что период «расползания» государственности позади. Основные концепты Послания – «по-настоящему сильное государство – прочная Федерация», «консолидированная и эффективная государственная власть»⁷. В Послании 2003 г. принципиальные установки официального курса *были конкретизированы*, поставлены задачи переноса на окружной уровень исполнения некоторых федеральных функций, продолжения работы по разграничению сфер ведения между уровнями власти.

Более явный новый акцент – определение позиции по практике заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Центром и субъектами Федерации. Она называлась легитимной и необходимой в «известный момент нашей истории». Однако отмечалось, что существование таких договоров часто приводит к фактическому неравенству в отношениях между субъектами Федерации. В качестве важного достижения позиционировалось преодоление ситуации, при которой отдельные российские территории находились вне пределов федеральной юрисдикции⁸.

Практическое выражение данной позиции главы государства – *вне-сение изменений* в организацию законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации и порядок разграничения предметов ведения и полномочий⁹.

⁵ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г. / URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2000/07/08/0000_type63372type63374type82634_28782.shtml.

⁶ См.: Указ Президента РФ от 10.08.2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» (в ред. от 18.01.2010) / URL: <http://base.garant.ru/182397/>; Указ Президента РФ от 1.09.2000 г. 1602 «О Государственном Совете Российской Федерации» (в ред. от 10.08.2012 г.) / URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=133960.html>; Федеральный закон от 5.08.2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» / URL: <http://www.rg.ru/2000/08/05/sovfed-dok.html>.

⁷ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 16 мая 2003 г. / URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2003/05/44623.shtml>.

⁸ Там же.

⁹ См.: Федеральный закон от 4.07.2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 27. Ч. 2. Ст. 2709.

Укрепление Федерации продолжалось трактоваться как крупная задача в сфере государственного строительства и в дальнейшем. Главный предполагаемый результат на этом направлении, согласно Посланию 2005 г., — это построение эффективного государства в существующих границах. Основной его сюжет в сфере территориального устройства — укрупнение субъектов Федерации¹⁰.

Желание субъектов Федерации объединяться рассматривалось как *положительная тенденция*. По официальной позиции, оно должно преследовать цели оптимизации управления и более эффективной социально-экономической политики. Характерна увязка данной темы с реализацией национальных проектов и развитием российских территорий¹¹.

К концу первого этапа модернизации территориального устройства в официальном курсе *произошло смещение акцентов* — от преодоления дезинтеграции, обоснования федерального вмешательства и т.п. к децентрализации полномочий в сфере государственного управления.

Так, в Послании 2007 г. одним из главных критериев политической культуры и развития общества называлось увеличение объема полномочий региональных и местных властей. Говорилось о состоявшейся передаче субъектам Федерации важнейших полномочий и дальнейших шагах в этом направлении. Указывалось на необходимость усиления связи Совета Федерации с регионами. Однако необходимые преобразования намечалось произвести «без потрясений и кадровой чехарды»¹². Была обоснована связь региональной политики, направленной на достижение фактического равноправия субъектов РФ, и модернизации государственного управления¹³.

Задачи совершенствования федеративных отношений продолжали оставаться в центре внимания власти. В качестве достижений здесь отмечались создание в целом нормативно-правовой базы для обеспечения сбалансированного развития субъектов Федерации и эффективной реализации принципов государственного устройства, формирование правил межбюджетных отношений, начало внедрения механизмов повышения эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации. Среди сложностей — незавершенность процесса разграничения полномочий между уровнями власти и организации

¹⁰ Посредством принятия ряда ФКЗ 2004–2007 гг. был изменен субъектный состав РФ — ликвидирована федеративная правосубъектность 6 автономных округов путем создания Пермского края в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (с 1 декабря 2005 г.), включения Таймырского и Эвенкийского округов в Красноярский край (с 1 января 2007 г.), образования Камчатского края в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа (с 1 июля 2007 г.), вхождения Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в Иркутскую область (с 1 января 2008 г.), создания Забайкальского края в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа (с 1 марта 2008 г.).

¹¹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. / URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type63374type82634_87049.shtml.

¹² Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 27 апреля 2007 г. / URL: <http://www.rg.ru/2007/04/27/poslanie.html>.

¹³ Выступление В.В. Путина на расширенном заседании Государственного Совета «О стратегии развития России до 2020 года» / URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_type63374type63374type63378type82634_159528.shtml.

их эффективного исполнения и некоторые другие. Одним из важнейших механизмов повышения эффективности политики федерального Центра на региональном уровне было признано *радикальное усиление роли института полномочных представителей* Президента РФ¹⁴.

Примечательной характеристикой предложенных Центром и проведенных преобразований в области территориального устройства можно считать *возрастание значения партийных механизмов*. Это касалось как роли «партии власти», располагавшей устойчивым парламентским большинством, на федеральном уровне, так и фактически ее филиалов на региональном уровне, получивших легальные возможности влиять на формирование Совета Федерации и назначение руководителей субъектов Федерации¹⁵. Эта тенденция получила дальнейшее развитие на следующем этапе модернизации российского федерализма.

В Послании Президента РФ Д.А. Медведева 2008 г. укрепление федеративных начал государства было признано *фундаментально значимым*. Указывалось, что государственная политика здесь во многом осуществлялась путем «проб и ошибок» — с учетом опыта других государств и сложившихся в мире форм федерализма. При этом подчеркивалась уникальность российской модели федеративного устройства: «такой многосубъектной, многонациональной и многоконфессиональной федерации, как Россия, в мире больше не существует». Развитие российского федерализма увязывалось с несколькими главными ориентирами:

- достижением оптимального баланса разграничения полномочий между Федерацией и регионами;
- нахождением схемы оптимального размещения территориальных структур федеральных органов исполнительной власти с их одновременным сокращением, а также схемы эффективного взаимодействия с региональными органами власти;
- усилением роли Совета Федерации как координатора законодательной деятельности представительных органов территорий;
- поддержкой национальных традиций и культур народов России как условия укрепления федеративных основ.

Общее направление — это дальнейшая децентрализация¹⁶.

Для официальной позиции **второго этапа модернизации** характерно стремление к дополнительной аргументации новшеств. Она аккумулировалась в тезисе «Мы — сложное федеративное государство, и поэтому нам необходимо иметь консолидированную исполнительную власть, которая действительно действует в едином режиме»¹⁷. Сходные

¹⁴ Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации: проект / URL: <http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/koncept.doc?AttachID=1677>.

¹⁵ См.: Федеральный закон от 4.07.2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» (в ред. от 2.05.2012 г.) / URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=1291241>

¹⁶ Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. / URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349_type63372type63374type63381type82634_208749.shtml.

¹⁷ Альтернативы модернизации не существует: Встреча Президента Российской Федерации Д.А. Медведева с парламентом «Единой России» 28 мая 2010 г. / URL: <http://kremlin.ru/news/7885>.

тенденции прослеживались и в Послании 2011 г. Но скорее они касались партийных полномочий на региональном уровне.

Кардинальный поворот — предложение перейти к выборам глав субъектов Федерации прямым голосованием жителей. Предлагались инициативы в сфере децентрализации. Большое внимание уделялось экономическим аспектам совершенствования основ федеративного государства. Утвердилось понятие «лучшие региональные практики» с выраженным инвестиционным аспектом, с которым увязывалась также оценка эффективности работы губернаторов¹⁸. Новые предложения руководства страны нашли свое воплощение в создании рабочих групп по вопросам децентрализации, а также в возвращении в новом формате (с ключевой ролью партийных инструментов) к выборности руководителей субъектов Федерации¹⁹.

Обобщая сказанное выше, видимо, можно говорить о существенной динамике основных тенденций в сфере модернизации российского федерализма.

Во-первых, происходит коррекция стратегических ориентиров официального курса — с централизации на децентрализацию. Если на первом этапе акцент делался на преодолении сепаратизма регионов, укреплении территориальной целостности Федерации, то позже — на перераспределении властных полномочий и бюджетных ресурсов в пользу регионов и муниципалитетов. Однако позже позиция власти частично претерпевает обратную эволюцию. Признается недопустимость «механической перетасовки» ресурсов и полномочий между уровнями власти, «фетиша» централизации или децентрализации. Особо подчеркивается необходимость «сильного, дееспособного, пользующегося уважением» федерального Центра — «ключевого политического стабилизатора баланса межрегиональных, межэтнических и межрелигиозных отношений»²⁰. Более артикулированными становятся этнический и религиозный факторы обеспечения единства, целостности и суверенитета России в ракурсе внедрения правил добросовестной политической конкуренции²¹.

¹⁸ Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. / URL: <http://www.kremlin.ru/news/9637>; Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. / URL: <http://kremlin.ru/news/14088>.

¹⁹ См.: Распоряжение Президента Российской Федерации Д.А. Медведева от 27.06.2011 г. № 425-рп «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» / URL: <http://www.kremlin.ru/news/11760>; Федеральный закон от 2.05.2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (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”» / URL: <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.

²⁰ Путин В.В. Демократия и качество государства / URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753>.

²¹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. / URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/17118>.

Во-вторых, наблюдается все большая экономизация взглядов федерального Центра на проблему, в т.ч. перенаправление внимания в сторону механизмов бюджетной и региональной политики.

В-третьих, осуществляются детализация и конкретизация прежних установок, расширение обоснования инициатив федерального Центра.

В-четвертых, постепенно меняется понятийно-категориальный аппарат власти. С одной стороны, за счет главным образом экономико-технологических новаций. С другой – путем фактического отказа от «модернизационной лексики» применительно к развитию федерализма. Употребляются более общие выражения «укрепление Федерации», «совершенствование основ российского федерализма» и пр. Отмечается корреляция стратегических приоритетов с ситуацией в стране, социально-экономической обстановкой, политической конъюнктурой и в некоторой степени – общественной реакцией. Однако неизменной остается декларируемая приверженность федеративной модели государственного устройства России с признанием ее специфики и необходимости ее дальнейшей оптимизации.

Сценарии и механизмы оптимизации модели территориального устройства России

Итак, несмотря на заметный рост внимания к регионам, в стране *продолжают господствовать* централизованные механизмы взаимодействия с ними федерального Центра. Это касается: государственной поддержки территорий; выравнивания региональных различий; воздействия на регионы посредством инвестиционного фонда; направлений деятельности федеральных ведомств (Министерства экономического развития, Министерства регионального развития и Министерства по развитию Дальнего Востока) по мониторингу и анализу социально-экономических процессов на региональном уровне, по разработке стратегий и программ экономического и социального развития макрорегионов и субъектов Федерации и т.п.

Эта ситуация оценивается экспертами по-разному.

Рядом авторов модернизация увязывается с *реализацией потенциала федерализма*, что положительно повлияет на развитие страны.

Например, Н.М. Добрынин полагает, что проблемы управляемости развития, вопросы разграничения полномочий между Центром и субъектами Федерации с неизбежностью ставят на повестку дня задачу формирования более эффективной системы федеративных отношений, как одного из главных составляющих элементов нового российского федерализма²².

Другие специалисты придерживаются точки зрения, согласно которой основной вектор модернизации федерализма – это *выстраивание его централизованной модели*.

²² См., напр.: Добрынин Н.М. Российский федерализм: Становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск: Наука, 2005. С. 317; Сироткин М.В. Особенности федерализма на современном этапе развития России: Дис. к.ю.н. М. 2005. С. 3.

Одновременно выявляется и определенная опасность – «пересечения той черты, за которой от федерализма мало что остается», возможного вследствие неполноты конституционного регулирования федеративных отношений. Поэтому реформирование федерализма предлагается увязать с пересмотром Конституции РФ²³.

Модернизационный аспект присутствует также *в сценарных моделях развития России*.

В них артикулированным является региональный уровень. Так, Р. Орттунг формулирует два сценария:

- инерционный, когда региональные элиты, не имея полномочий для инноваций, будут выделять ресурсы на поддержание отношений с бизнес-элитами;
- оптимистичный, возможный в результате раскола в федеральной элите, прихода к власти новой элиты, реализации программы, направленной на обеспечение большей прозрачности политического процесса.

Уменьшение политического контроля из центра может позволить региональным элитам начать пропаганду приоритетности региональных проблем. Россия, по мнению Р. Орттунга, могла бы предпринять ряд шагов для оптимизации будущей траектории ее развития в плоскости отношений «центр – периферия». В качестве первого шага им предлагается восстановление регионального представительства в избирательном процессе²⁴.

Акцентированной тенденцией является *укрупнение регионов*.

По мнению группы исследователей ИНСОРа, сценарии развития ситуации здесь прямо связаны с перспективами развития страны в целом в ближайшее время. Проект «принуждения к укрупнению» обоснован представлениями «о правильности симметричных форм». Однако высказывается сомнение, что «объединение ради симметричности» одновременно поддержали бы все группы федеральной элиты, не говоря уже о «регионалах». Тем не менее, признается, что сценарий создания мегарегионов может стимулироваться субъективными факторами – личной идеологической убежденностью либо возможностью для полпреда Президента в федеральном округе самому возглавить мегарегион²⁵.

Полагаем, что рассмотренные точки зрения фиксируют важные, но частные проблемы и механизмы модернизации российского федерализма. Задача, которая стоит перед российским обществом, более сложная и включает несколько компонент.

Во-первых, это политика сбалансированного пространственного развития.

Ее успех во многом будет обеспечиваться продвижением политики системной модернизации на общегосударственном и региональном

²³ Гаранжа А. П. Российский федерализм: Зарождение, становление, развитие: Автореф. дис. к.ю.н. Омск. 2009.

²⁴ Ortting R. Center-Periphery relations / URL: <http://russia-2020.org/ru/2010/07/05/center-periphery-relations/>.

²⁵ Объединение субъектов Российской Федерации: за и против / отв. ред. С.С. Артоболевский, Е.Ш. Гонтмахер. М.: ИНСОП, 2010. С. 93, 130, 167–169.

уровнях. Вероятным результатом видится решение проблемы маргинализации провинций и мегаполизации обеих столиц. По крайней мере, возможно предполагать уменьшение влияния Москвы и Санкт-Петербурга в области формирования и реализации управленческих решений, транслируемых на другие регионы. Это может позитивно сказаться на достижении равноправия субъектов Федерации.

Отметим, что сдерживающими данную модернизацию факторами могут стать:

- несовершенство демократических институтов, сохранение патриархальной политической культуры;
- доминирование отношений субординации в системе управления, государства, отождествляемого с федеральным Центром;
- усиление дисбаланса в плоскости горизонтальных властных отношений на федеральном уровне;
- дифференциация регионов при абсолютном большинстве дотационных субъектов Федерации и наличии геополитически уязвимых территорий (прежде всего Кавказа, Калининградской области, Сибири и Дальнего Востока);
- возобладание технократического подхода к развитию территорий.

Во-вторых, это укрупнение субъектов Федерации с одновременным выравниванием их статуса в целях создания более крупных управленческих единиц при условии представления ими однородных территориальных комплексов. Необходима также конкретизация статуса федеральных округов, которые могут выступать прототипом новых субъектов Федерации.

При этом нельзя не понимать, что укрупнение регионов, при сохранении прежних императивов функционирования политической системы и поведения политической элиты и различий между субъектами Федерации, может обострить национальный вопрос, т.к. потеря особых статусных позиций и ролевых характеристик в системе российского федерализма и отношениях с федеральным Центром грозит главным образом национальным образованиям. Не исключено, что вопрос о границах новых субъектов Федерации, учитывая логику игры на «политическом рынке», будет решаться в закрытой форме, на основе концепции торга, хотя, вероятно, с одновременной имитацией широкого диалога и публичного обсуждения.

В-третьих, это реанимация Межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия (далее – МАЭВ) как инструмента горизонтальных коммуникаций, ориентированного на устранение дисбаланса в центрально-региональных отношениях, формирование содержательно наполненного и структурированного не только по вертикали, но и по горизонтали коммуникативного пространства федеративного государства. Данный механизм может стать своего рода компенсацией регионам за статусные потери – последствия укрупнения.

Но нельзя не понимать, что политически вопрос о реактивизации МАЭВ и, как результат, о возможном совпадении сферы деятельности ассоциаций с территориями новых субъектов Федерации весьма сложен.

Таким образом, можно предположить, что наиболее реалистичным вариантом модернизации отечественного федерализма скорее всего *будет усредненный*, основанный на сочетании элементов активного и пассивного сценариев. Он будет характеризоваться:

- приверженностью принципу «вертикали власти»;
- продолжением политики делегирования «варягов» в регионы и использования партийных механизмов;
- усложнением структуры системы управления за счет появления новых федеральных специализированных ведомств и госкорпораций;
- экспансией мегаполисов; частичной реструктуризацией Федерации.

Это не лучший вариант развития событий. Но сценарий, в отличие от «книжных», — реализуемый.