

СТРУКТУРА ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

Д.В. Гончаров

<ГОНЧАРОВ Дмитрий Владимирович, доктор политических наук, профессор кафедры прикладной политологии Санкт-Петербургского филиала НИУ ВШЭ. Для связи с автором: goncharov@fulbrightmail.org>

Ключевые слова: территориальная политика, имперские системы, центр-периферийные отношения, контроль границ, субфедеральная политика в России, гибридный режим в России.

Двадцать лет назад распад СССР привел к тому, что поддерживаемая на протяжении многих десятилетий система контроля над государственным пространством разрушилась. В этой сфере произошел глубокий структурный срыв, породивший ситуацию институциональной неопределенности, преодоление которой явилось одним из наиболее важных пунктов в повестке дня постсоветской трансформации. Перед российским обществом был поставлен вопрос об учреждении структур, поддерживающих ту или иную форму организации политического пространства. В данной работе предлагается аналитическая модель, которая, возможно, будет полезной в объяснении институциональных механизмов, действующих на этой арене постсоветского развития.

Структура политического пространства: центр и периферия

В поисках концептуального инструментария, необходимого для рассмотрения предложенной проблематики, обратимся к теориям территориальной политики, и прежде всего – к классическим для данной области работам норвежского политолога Стейна Роккана. Роккан пишет: «всякий анализ различий между политическими системами нужно начинать с понятия о территории. Мы не можем изучать эти различия, не рассматривая структуру пространства, над которым они осуществляют свой контроль» [Rokkan 1999: 108]. В общем виде структура политического пространства включает следующие компоненты: *центр* (место, в котором принимаются решения, действуют соответствующие институты и элиты), *периферия* (территориальные сообщества, развитие которых зависит от принятых в центре решений) и *способы взаимодействия между ними* [ibid: 95-122]. Политическое пространство организуется как создаваемая в центре иерархия структур политического контроля, политических и административных юрисдикций. История пространственной экспансии, освоения или завоевания периферии (ее успехи или неудачи, а также физические размеры) определяет структуру системы территориального контроля и существенно влияет на внутреннюю структуру политических систем в целом.

Выстраивание целостной зоны территориально-политического контроля – непростая задача. Основная возникающая здесь проблема связана с феноменом социетальной идентичности периферии. Любое сколько-нибудь обширное территориальное сообщество неоднородно. Неоднородность, как правило, означает наличие определенного потенциала для кристаллизации структур автономного развития. Этот потенциал реализуется в создании более или менее самобытных форм культурной жизни и структур социальной, политической и экономической организации. В контексте отношений между центром и периферией эта самобытная организация территориальных сегментов публичного сообщества воспринимается как наличие социетальных (политических, культурных, социальных и экономических) границ. Сообщества и элиты на периферии стремятся контролировать границы, поддерживая максимально возможный уровень социетальной автономии, в то время как центр пытается

проникнуть через границы, взломать их. Роккан отмечает, что трансакции через границы представляют собой суть центр-периферийных отношений. Они оказывают существенное влияние на политическую структуру региональных сообществ и конфликта в них. Характер такого рода трансакций определяет степень и способы влияния центра на институциональную и социокультурную эволюцию периферии.

В связи с исследованием вопроса о влиянии центра на характер развития периферии существенный интерес представляет типология центр-периферийных систем, предложенная Ш.Эйзенштадтом [Eisenstadt 1981]. Типология Эйзенштадта основана на степени отличия «социетальных и культурных центров» от периферии, их социетальной и культурной исключительности в различных общественно-исторических контекстах. Выделяются два вида центр-периферийных систем: 1) системы, в которых центры радикально отличаются от периферии, и 2) системы, в которых такого различия не существует. При этом различие трактуется именно в терминах институциональной, социальной и культурной уникальности, а не в терминах, указывающих на некие внешние характеристики политического доминирования, связанные с концентрацией ресурсов в центре.

Ко второму виду относятся системы, очень близкие к классической модели традиционных (преимущественно неевропейских) патримониальных обществ, в которых территориальный контроль осуществляется в рамках децентрализованных союзов-конгломератов. Центр в таких системах заинтересован лишь в извлечении ресурсов на периферии, не проявляя интереса к ее структурному или культурному преобразованию. Первый вид в типологии Эйзенштадта соответствует имперским и имперско-феодальным системам. Их особенностью является не только ярко выраженное отличие центра от периферии, но также и отчетливо демонстрируемое стремление к социетальному и культурному проникновению на периферию, к ее преобразованию, своего рода цивилизационной унификации политического пространства, подлежащего контролю. В этом случае формируются не просто способы ресурсной эксплуатации периферии – вырабатываются механизмы ее масштабной социетальной мобилизации в соответствии с цивилизационными образцами, которые продуцируются в центре. Системы этого типа стремятся преодолеть закрытость периферии, выстраивая механизмы коммуникации, поддерживая более или менее обобщенную структуру рынка в рамках имперского пространства и предоставляя периферии определенные каналы доступа к культурным и институциональным образцам в центре.

В имперско-феодальных системах отношения между центром и периферией носят сравнительно симметричный характер. Такие структуры предполагают наличие множественных центров (политических, религиозных и др.), допускают иерархию центров (первичных и вторичных) и наличие региональных центров. В рамках этих систем множественные центры имеют сравнительно независимый доступ к ресурсам, что позволяет им поддерживать автономию соответствующих сообществ и, что особенно важно, создавать культурные и институциональные инновации.

Эйзенштадт полагает, что имперско-феодальные системы являются частью уникального исторического опыта Западной Европы. Они возникают в условиях, характеризующихся особыми «политико-экологическими чертами», которые присущи только этой исторической традиции [ibid: 104]. Ключевой особенностью здесь является социальный и культурный плюрализм. Он предполагает наличие множественных и взаимосвязанных ориентаций и образцов, описывающих содержание фундаментальных культурных практик, высокий уровень активности

широкого круга групп в осуществлении этих практик и высокий уровень доступности этих практик для большого числа групп. Результатом становится формирование плюралистической структуры культурных и политических элит, высокий уровень автономии социальных групп и периферийных сообществ, а также инновационный характер социокультурной и институциональной эволюции не только отдельных сегментов периферии, но и сообщества в целом. В таких условиях сегменты периферии способны создавать эффективные системы контроля социетальных границ, что обуславливает большую подвижность режимов территориального контроля.

Имперские структуры, в свою очередь, крайне централизованы и носят монолитный характер. Социетальная мобилизация пространства здесь распространяется из единого центра и подавляющим образом пронизывает периферию. Доступ к институциональным, культурным образцам и моделям стратификации (статусным позициям) в центре не означает, что периферия получает доступ к материальным или политическим ресурсам, которые дали бы ей возможность повысить уровень своей автономии и усилить контроль над границами соответствующих сообществ (или групп). Примером монолитных имперских систем служат Китай, Византия и Россия.

Циклы централизации/децентрализации в российской истории

Итак, российская традиция территориальной политики связана с концептом монолитной имперской системы. Наиболее фундаментальным основанием, а также главным следствием такой системы становится слабость институциональных структур на периферии. Именно институциональная слабость и социетальная неразвитость периферии позволяют монолитным системам на протяжении длительного времени поддерживать статичный режим жесткого централизованного контроля, разрушая границы периферии и систематически снижая потенциал ее социетальной автономии и инновационности. Однако это вовсе не означает, что монолитные империи могут существовать бесконечно долго. Устойчивость жесткого централизованного контроля зависит от доступности ресурсов, необходимых для того, чтобы поддерживать границы сегментов периферии в постоянно «разрушенном» состоянии. Стратегии, применяемые в рамках такого режима (сильный военный, политический и административный контроль и социокультурная экспансия) довольно затратны; кроме того, они требуют определенного уровня институциональной эффективности и элитной консолидации в центре. Как только в центре существенно уменьшается объем доступных ресурсов, падает качество институтов и нарушается единство элитного слоя, на периферии начинается центробежное движение – ее сегменты стремятся повысить уровень своей социетальной автономии, а на смену периодам имперской консолидации приходят периоды дезинтеграции. Этот процесс может привести к распаду империи. Однако возможен и другой ход событий: имперская элита «собирается с силами» и переходит в наступление на вынужденно предоставленные периферии права. Так возникают циклы имперской централизации/децентрализации.

Подобная цикличность является отличительной чертой российской истории [Rowney 1997]. Первый в XX в. виток имперской дезинтеграции начинается на фоне глубокого политического кризиса, вызванного Первой мировой войной. Возникает масштабное революционное движение, в ходе которого политическая власть оказывается в руках большевиков. Есть основания полагать, что победа досталась им во многом потому, что в условиях ослабления центра они сумели наиболее эффективным образом решить проблему территориального контроля. В то время как «белые» правительства слишком часто растрачивали силы в

бесплодном стремлении сохранить старый имперский порядок, большевистская элита сосредоточила усилия на решении главной задачи – сохранении контроля над центром империи [Пайпс 2005]. Путем демагогического отказа от традиции российского империализма ей удалось в одних случаях добиться нейтралитета, а в других – даже заручиться поддержкой восставшей периферии. Однако после того как режим в центре был консолидирован, началась реставрация имперской системы – она была восстановлена в новом институциональном облике, основой которого стала структура тоталитарного контроля над обществом. Внешне эта новая система была оформлена как федерация.

Разумеется, советский федерализм был формальным. За его фасадом действовали механизмы крайне централизованного имперского контроля. Впрочем, история показывает, что любое привнесение той или иной институциональной логики, даже и тогда, когда она имеет чисто формальный характер, не проходит бесследно: институты действительно имеют значение. Фиктивный (или имитационный) советский федерализм оказал существенное влияние на последующую эволюцию центр-периферийных отношений. Он способствовал росту потенциала автономии сегментов периферии, подспудной кристаллизации социетальных границ, постепенно подрывающих режим безусловного территориального контроля. Во-первых, советский федерализм подтвердил наличие оснований для широкого спектра региональных идентичностей и глубоко сегментированную структуру российского политического сообщества/имперского пространства. Во-вторых, установленные на основе федеративной системы административные границы, бюрократические структуры, а также формирование региональных элит в значительной степени стимулировали дальнейшее развитие субнациональных (или субимперских) идентичностей на периферии [см. Гельман, Хопф 2003]. В-третьих, традиция советского федерализма, а также соответствующая практика официальной пропаганды сформировали один из наиболее значимых компонентов общественного и политического дискурса, на фоне которого складывалась постсоветская политическая система.

1990-е годы: «сегментированный регионализм» – создание системы пограничного контроля на периферии

На рубеже 1980-90-х годов федерализм стал одним из ключевых лозунгов, сопровождавших становление «новой» России. Федерализация тогда представлялась «естественной» перспективой в построении постимперской государственности – настолько естественной, что сам факт формального провозглашения России федеративным государством (в Конституции 1993 г.) рассматривался почти как констатация успеха институционального строительства в этой сфере. Однако поводов для оптимизма было не так уж много. Причины, в силу которых постсоветский федеративный проект столкнулся с трудностями, очевидны. В зрелых федерациях сегменты периферии обладают развитым социокультурным и институциональным потенциалом. Наличие такого потенциала способствует повышению уровня социетальной автономии регионов, что позволяет им формировать масштабные и высокодифференцированные структуры гражданской (публичной) самоорганизации, а это, в свою очередь, дает возможность поддерживать эффективный режим защиты социетальных границ данного сегмента. В структуре федеративной системы регионы предстают как равноправные политические сообщества. Они вступают в договорные отношения, направленные на создание федерального правительства, которое служит инструментом, реализующим соответствующий режим территориального и политического контроля в рамках союзного государства. Автономия публичных

сообществ в регионах обеспечивается фрагментацией правительственных институтов федерации. При этом правительства регионов формируются на основе более или менее демократических процедур, обеспечивающих сравнительно высокий уровень их публичной ответственности и подотчетности [Остром 1993; Elazar 1987].

На постсоветской периферии (впрочем, как и в центре) не существовало социально-культурных и институциональных условий, способных обеспечить поддержку жизнеспособной федерации. Особое значение в связи с этим имело отсутствие развитых форм современного гражданского общества, традиций и институциональной структуры местного самоуправления, квалифицированной и морально мотивированной элиты, а также эффективной бюрократии. И все же в условиях существенного ослабления системы централизованного контроля регионам удалось значительно повысить уровень своей политической автономии. Какие же ресурсы сегментов периферии были для этого использованы?

Ответ на данный вопрос связан с исследованием советского институционального наследия. В новых условиях самой устойчивой его частью оказались структуры административного и элитного взаимодействия, основанные на сетях бюрократического патронажа. Наиболее сильными эти структуры были в регионах с высоким уровнем концентрации крупного промышленного производства и в «этнических» регионах (бывших автономных республиках в составе РСФСР) [Stoner-Weiss 1997; Willerton 1992; Ryavec 2003]. В условиях кризиса имперской системы они стали ключевым ресурсом для повышения уровня политической автономии регионов и построения системы контроля границ – поэтому неудивительно, что фрагментация российского публичного пространства позволила именно элитным акторам присвоить право распоряжаться социетальными ресурсами регионов и сделала их важнейшими игроками на поле центр-периферийных отношений. Возникает система, которую вслед за Ричардом Саквой мы назовем «сегментированным регионализмом» [Sakwa 2004].

По отношению к центру данная система контроля границ на периферии означала очередной виток децентрализации. В России сложилась система «договорного» федерализма – внеконституционная система двухсторонних договоров между центром и регионами, характеризующаяся «войной законов»; асимметричной системой межбюджетных отношений; регионализацией административного контроля (контроля над органами публичной администрации, судами и органами охраны правопорядка) и т.п. Другой стороной этой структуры стал особый характер политического развития на периферии – консолидация региональных режимов по правилам, определяемым группами местных элит.

В процессе консолидации ведущие режимные акторы опирались на определенный набор институциональных ресурсов, как формальных, так и неформальных. Нужно отметить, что формальная структура режимов на периферии в значительной степени стала результатом идущих из центра усилий, направленных на разработку институционального дизайна, отвечающего задачам мобилизации политической поддержки для центрального руководства на местах. Именно с этим обстоятельством связано намеренное усиление института глав регионов, что должно было повысить влияние президента в его борьбе с оппозиционными парламентскими структурами и политическими партиями¹.

В «этнических» регионах этот процесс имел свои особенности. Опираясь на советскую традицию асимметричного федерализма, более высокий уровень административного потенциала и умело используя в своих интересах массовые

¹ Реформаторское руководство в центре было склонно рассматривать в качестве образца США, где губернаторы штатов являются довольно сильными политическими фигурами [Туровский 2007: 227].

движения, направленные на повышение уровня этнических автономий, руководители этих регионов оказались способны самостоятельно, не опираясь на поддержку из центра, закрепить за собой ведущие политические позиции. В то время центру пришлось смириться с таким положением дел, а в дальнейшем президентская команда научилась находить относительно эффективные способы неформального взаимодействия с президентами республик. Москва, исходя из прагматических соображений, стала воспринимать их как единственную политически компетентную силу в структуре сообществ, существенно укрепляя этим их позиции.

Таким образом, главы регионов получили позиции доминирующих режимных акторов на периферии. Обладание данным институциональным ресурсом сыграло ключевую роль в «завоевании» других компонентов в формальной структуре региональных режимов: органов представительной власти; административных органов; политических организаций и организаций гражданского общества; местного самоуправления. Успех такой программы режимной консолидации был обеспечен созданием элитных «клановых» структур, организованных на началах патроната и коррупционных связей и ориентированных на обслуживание политических интересов региональных «боссов». Деятельность этих структур составила ядро неформальных стратегий, направленных на консолидацию «губернаторских/президентских» режимов. Они обеспечили политический и административный контроль в рамках данного сообщества, контроль над электоральными процессами и мобилизацию иных форм массовой поддержки, а также контроль над экономическими ресурсами.

2000-е годы: авторитарная рецентрализация – «взламывание» границ

Консолидация региональных режимов на описанной выше основе, разумеется, носила авторитарный характер – российское политическое пространство во второй половине 1990-х годов превратилось в набор региональных авторитаризмов². При этом возникло определенное различие между направленностью политического развития режима в центре и режимов на периферии. Несмотря на гибридный в целом характер российской политики, федеральный ее уровень на протяжении большей части этого десятилетия сохранял «скорее демократический» характер, в то время как субфедеральная политика была «скорее авторитарной» или «совсем авторитарной». Такой феномен нередко обнаруживается в странах, находящихся в состоянии поставторитарных трансформаций и определяется как проблема «субнационального авторитаризма» [Gibson 2005; Gelman 2010]. В этих условиях задачи создания системы централизованного территориального контроля совпадают с задачами демократизации – чтобы распространить правила демократического порядка на все сегменты периферии, оказывается необходимым «взломать» границы периферии, охраняющие анклав авторитаризма. Однако очевидно, что возможен и другой сценарий: политическая направленность централизации изменяется в связи с тем, что режим в центре эволюционирует в авторитарном направлении, и в этом случае границы периферии взламываются для того, чтобы подчинить ее влиянию авторитарной системы в центре.

Для России конца 1990-х годов этот вопрос не был отвлеченным. Первое постсоветское десятилетие закончилось в обстановке масштабного кризиса. Одним из его измерений была опасность перерастания «сегментированного регионализма» в процесс распада российского государственного пространства.

² Г.Голосов [Голосов 2008], правда, полагает, что авторитарная консолидация режимов на периферии была завершена несколькими годами позже, в начале 2000-х годов.

Пришедшее в 2000 г. в Кремль новое руководство сделало предотвращение этой опасности своим приоритетом. Вместе с тем, общественно-политический кризис («кризис российской демократии») обусловил то обстоятельство, что проблема восстановления приемлемого уровня государственной интеграции стала восприниматься в контексте вопроса, способна ли демократия в России обеспечить политические условия для построения эффективной системы территориального контроля (федеративной или какой-либо иной). Этот аспект можно отнести к разряду наиболее трудно разрешимых «российских» вопросов, но, так или иначе, десять лет назад правящая группа при поддержке общества отказалась видеть в демократии инструмент, позволяющий создать эффективную систему территориального контроля. Поэтому в дальнейшем разрушение границ периферии проводилось по правилам авторитарной политики³. Результатом стала программа рецентрализации, которая позволила переориентировать региональные общественные и политические ресурсы так, чтобы они стали служить интересам режима «верховой власти» в центре.

Программа рецентрализации достигла поставленной цели – доминирующим актором в системе центр-периферийных отношений стало центральное политическое руководство. Добиться этого удалось в ходе устранения системы двухсторонних договоров, унификации правового пространства (прекращение «войны законов»), централизации бюджетов и административного контроля и т.п. Все это, в свою очередь, потребовало серьезной корректировки структуры формальных институтов на периферии. Перемены, прежде всего, коснулись института глав регионов, а также способов контроля над органами публичной администрации и региональными legislatures. Важную роль сыграли такие меры, как изменение механизма формирования Совета Федерации, создание федеральных округов, существенное усиление института федеральных инспекторов в регионах и др. В 2004 г. произошла отмена прямых (фактически, всяких) выборов губернаторов; в последующие годы были внесены изменения в законодательство, позволяющие президенту РФ отстранять губернаторов от должности и распускать региональные органы представительной власти.

Чрезвычайно эффективным инструментом «приручения» институциональных ресурсов в регионах оказалась новая партийная система, основанная на господстве партии власти «Единая Россия» [Гончаров 2010]. Деятельность «ЕР» позволила привнести в политическую жизнь регионов общенациональное измерение – в современных условиях такая стратегия является наиболее успешным способом разрушения границ периферии [Gibson 2005]. Внедрение партии власти на периферии проходило на фоне масштабного изменения законодательства, регулирующего как избирательный процесс в регионах в целом, так и порядок избрания и работы региональных legislatures. Особое значение здесь имело повышение роли региональных организаций «ЕР» в новом механизме назначения глав регионов. Откорректированная таким образом избирательная система обеспечила доминирование «ЕР» в регионах, но она также предоставила дополнительные возможности и другим партиям – той условной оппозиции, которая осталась в легальном «полупартийном» поле. Парадоксальным образом существенное снижение уровня политического плюрализма в российской политике

³ Впрочем, российский режим и после 2000 г. сохранял гибридный характер. Во многом это определяется тем, что правящая элита стремится поддерживать высокий уровень вовлеченности в международные экономические, политические, социальные и культурные институты [Dawisha 2011]. Эволюция в сторону откровенной диктатуры закрыла бы российской элите путь на Запад. Поэтому режим трансформировался в некую разновидность «соревновательного авторитаризма», в условиях которого насилие, направленное против политических оппонентов, должно сохраняться на сравнительно низком, приемлемом для западных партнеров уровне [Levitsky, Way 2002; Way, Levitsky 2006; Levitsky, Way 2010].

сопровождалось активизацией партийной жизни в регионах. До этого региональные бароны более или менее успешно противились росту партийной активности. Они не нуждались в партиях для консолидации своих режимов и в то же время хорошо понимали, что общероссийские политические организации являются основанием альтернативной по отношению к губернаторам (и президентам) общественно-политической мобилизации.

Активизация «управляемой» партийной активности позволила не только установить контроль над главами регионов, региональной бюрократией и легислатурами, но также и овладеть структурой неформальных институциональных ресурсов на периферии. Решению данной задачи способствовало и то, что новому политическому руководству удалось изменить состав региональных элит и скорректировать доминирующую в этой среде ментальность, не затрагивая основы культуры патрон-клиентских отношений. Основой путинского призыва политической элиты (как в центре, так и в регионах) стали «силовики». Ментальность и особенности карьеры, присущие этому «государственному сословию», сделали их идеальным орудием сосредоточения власти в руках авторитарного правительства в центре.

В результате проведенных преобразований удалось демонтировать структуру сегментированного регионализма. За счет разрушения структур, обеспечивающих защиту общественных и политических границ сегментов периферии, федеральное руководство овладевает ресурсами региональных сообществ и создает систему централизованного территориального контроля. Фрагментация российского политического пространства сменяется процессом консолидации – очередной цикл российской политической истории завершается.

Заключение: порочный круг циклических траекторий

Рецентрализация, достигнутая на описанных выше основаниях, означала политический успех «верховой власти» в центре. Однако, если рассматривать эту тему в более широком историческом контексте, следует задаться вопросом: способствовало ли это решению важнейшей для российской истории проблемы – проблемы создания устойчивой, сплоченной государственности? Другими словами, позволяет ли она разорвать замкнутый круг имперской (или квази-имперской) модели центр-периферийных отношений?

Едва ли можно на эти вопросы отвечать положительно. По-прежнему сохраняется неустойчивость отношений между центром и периферией, их зависимость от баланса сил, который определяется действием ряда изменчивых, часто случайных, факторов и неформальных институтов. Особенно важно подчеркнуть, что путинская рецентрализация не только поддерживает институциональную и социокультурную слабость периферии, но и усугубляет ее. Очевидно также, что это означает неудачу федеративного проекта, который двадцать лет тому назад как раз и воспринимался как способ содействия институциональному и социокультурному развитию периферии, что, в свою очередь, должно было создать устойчивую систему отношений между центром и регионами и положить конец цикличности российской истории.

Траектория постсоветской общественно-политической эволюции проходит в «серой» (гибридной) зоне поставторитарных систем, «застрявших» между последовательно диктаторскими режимами и успешными демократиями. Многие авторы, подчеркивая безосновательность оптимистических ожиданий, основанных на допущениях транзитологической парадигмы, характеризуют такое положение как состояние «нормальности», т.е. как возвращение к обычному, исторически свойственному данному обществу состоянию [Carothers 2002; Schleifer, Treisman 2004].

Циклическая траектория в этом случае обуславливается неспособностью обществ к подлинному развитию, генерированию (или принятию) социетальных инноваций. Она означает возвращение в состояние институционального равновесия, из которого сообщества выходят в периоды кризиса. Ситуация кризиса – это момент институциональной неопределенности, пункт «слома» и «сочленения» в институциональной традиции, который предоставляет исторически редкую возможность порвать с зависимостью от институционального наследия [Thelen, Steinmo 1992]. Однако в случае циклических траекторий этого не происходит – социетальные системы попадают в колею зависимости и стремятся восстановить институциональное равновесие в соответствии со старыми правилами. Трансформация подобного рода открывает путь к состоянию сообщества, которое описывается в литературе как институциональная (или социальная) ловушка [Rothstein 2005; Гельман 2010]. Институциональная ловушка представляет собой такую разновидность институционального равновесия, которая носит дисфункциональный характер, способствуя эрозии социетальных ресурсов сообщества, его социокультурной деградации.

Циклическость, присущая российской системе центр-периферийных отношений, является следствием такой дисфункциональности. Неспособность разорвать порочный круг циклов централизации/децентрализации означает неспособность разрешить проблему контроля над публичным пространством. Такого рода неспособность объясняется социетальной неразвитостью российского общества, но, в свою очередь, циклическая траектория означает постоянное воспроизведение институциональных структур, консервирующих отсталость. Структуры, возникающие в «нормальных» фазах циклических траекторий, активно поддерживают те общественные процессы и практики, что ведут к отсталости. Именно такой институциональный контекст складывается в рамках российского гибридного режима. Режимные стратегии в центре, система центр-периферийных отношений и структура субнациональной политики составляют единое поле социально-политической трансформации российского общества [Ross 2005] и образуют конструкцию «нормального» общества, которое уничтожает ресурсы своего развития.

Представленные выше выводы имеют отношение, прежде всего, к первому из двух «проклятых» русских вопросов, а именно: кто виноват? Хотя, как хотелось бы надеяться, они могут послужить основанием для поисков ответа и на второй из этих вопросов – что делать? Опираясь на понимание того, как структура территориальной политики формировалась в обществах, движущихся в мейнстриме современного развития, можно говорить о повестке дня, включающей два ключевых пункта: возрождение федеративного проекта и демократизацию. Разумеется, такая повестка совершенно противоречит интересам доминирующих режимных акторов, которые много и успешно потрудились, чтобы создать отвечающий своим интересам «нормальный» институциональный контекст в нижней точке очередного исторического цикла.

Еще недавно стадия нормализации представлялась довольно продолжительным эпизодом постсоветской трансформации, границы которого выделялись лишь в неясных и весьма отвлеченных спекуляциях. Но сейчас ситуация изменилась – существовавшая на протяжении второго постсоветского десятилетия режимная конструкция вступает в период кризиса, и можно полагать, что мы находимся довольно близко к тому историческому моменту, когда цикл начнет разворачиваться в восходящем направлении. Поэтому гораздо важнее попытаться увидеть затруднения, которые возникнут, когда российская политическая система будет выходить из состояния нормализации.

Главной проблемой вновь станет недостаток социетальных ресурсов, необходимых для создания плюралистичной и более симметричной структуры территориального контроля в рамках единого демократического сообщества. Возможное возвращение к правилам демократической политики и федеративной системе возрождает опасность субнационального авторитаризма. Как следствие, можно ожидать появления очередного периода «сегментированного регионализма» и нарастания угрозы государственной дезинтеграции. Уже сейчас эти опасения становятся аргументом, которым пользуются те, кто выступает за сохранение общественно-политического *status quo*. Но, как мы попытались показать, состояние квази-имперской нормализации, достигнутой в рамках существующей режимной конструкции, также не может служить основанием для устойчивой системы территориального контроля; кроме того, оно способствует социетальной деградации всех сегментов российского публичного сообщества.

Можно ли разорвать порочный круг цикличности в истории России? Ответ на этот вопрос потребует еще более пространных и отвлеченных рассуждений, чем те, что автор представил в данной работе. Поэтому предлагаем сосредоточиться на более частной проблеме: возможно ли предотвратить опасность субнационального авторитаризма?

Как нам кажется, здесь есть повод для сдержанного оптимизма. Во-первых, опираясь на опыт развития ряда стран со схожими траекториями, есть возможность указать режимные стратегии, которые могли бы существенно снизить данную опасность. Ключевым условием здесь является демократическая «национализация» [Gibson 2005] или «федерализация» общественной и политической повестки дня на периферии – данный фактор нами предлагается понимать как создание развитого институционального контекста, способного эффективно действовать во всех сегментах политического пространства. Средства для решения этой задачи – демократически ориентированное политическое руководство в центре; поддержка институтов политической и гражданской самоорганизации, как в центре, так и на периферии; проведение честных и справедливых выборов; повышение уровня эффективности администрации; существенное снижение уровня коррупции; развитие институтов верховенства закона (включая судебную систему и органы охраны правопорядка). Важнейшим ресурсом, обуславливающим возможность принятия такого сценария, является наличие более или менее квалифицированной и ответственной элиты.

Во-вторых, и это, пожалуй, самое главное, одним из позитивных результатов десятилетия нормализации стало заметное повышение социально-экономического уровня российского общества в целом и связанный с этим существенный социокультурный прогресс в крупных городских центрах (появление масштабного среднего класса и соответствующий ценностный сдвиг). Эти перемены позволяют надеяться, что на новом витке российской исторической трансформации спрос на качественные политические и государственные институты и качественную элиту окажется более высоким – причем настолько, что в центре удастся сформировать развитую в социетальном плане структуру современных институтов. Это, в свою очередь, позволит центру стать образцом для социетального развития сообществ на периферии, создания ресурсов, необходимых для общественной (гражданской) самоорганизации и политического самоуправления, а также нейтрализации политических амбиций элитных групп. Таким образом, может быть не только снижена угроза субнационального авторитаризма, но и созданы условия для органичного и устойчивого единства российского политического пространства в рамках федеративной системы территориального контроля.

- Гельман В., Хопф Т. 2003. *Центр и региональные идентичности в России*. СПб., М.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге; Летний сад.
- Гельман В. 2010. Россия в институциональной ловушке. – *Pro et Contra*, № 4-5.
- Голосов Г. 2008. Электоральный авторитаризм. – *Pro et Contra*, № 1.
- Гончаров Д. 2010. Политические партии в Оренбургской области. – Петров Н., Титков А. (ред.). *Власть, бизнес, общество в регионах: неправильный треугольник*. М.: РОССПЭН.
- Остром В. 1993. *Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество?* М: Арена.
- Пайпс Р. 2005. *Русская революция*. Кн. 3. М.: Захаров.
- Туровский Р.Ф. 2007. *Центр и регионы. Проблема политических отношений*. М.: ГУ-ВШЭ.
- Carothers Th. 2002. The End of Transition Paradigm. – *Journal of Democracy*, vol. 13, № 1.
- Dawisha K. 2011. Is Russia's Foreign Policy That of Corporatist-Cleptocratic Regime? – *Post-Soviet Affairs*, vol. 27, № 4.
- Eisenstadt S. 1981. Cultural Orientations and Center-Periphery in Europe in a Comparative Perspective. – Torsvik P. (ed.). *Mobilization, Center-Periphery Structures and Nation-Building: A Volume in Commemoration of Stein Rokkan*. Bergen: Universitetsforlaget; Irvington-on-Hudson, N.Y.: Columbia University Press.
- Elazar D. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, Ala.: University of Alabama Press.
- Gelman V. 2010. The Dynamics of Sub-National Authoritarianism: Russia in Comparative Perspective. – Gel'man V., Ross C. (eds.). *The Politics of Sub-National Authoritarianism in Russia*. Aldershot: Ashgate.
- Gibson E. 2005. Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. – *World Politics*, vol. 58, № 1.
- Levitsky S., Way L. 2002. The Rise of Competitive Authoritarianism. – *Journal of Democracy*, vol. 13, № 2.
- Levitsky S., Way L. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. N.Y.: Cambridge University Press.
- Rokkan S. 1999. *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan: Based on His Collected Works*. Oxford, N.Y.: Oxford University Press.
- Ross C. 2005. Federalism and Electoral Authoritarianism under Putin. – *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 13, № 3.
- Rothstein Bo. 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge, UK; N.Y.: Cambridge University Press.
- Rowney D. 1997. Center-Periphery Relations in Historical Perspective: State Administration in Russia. – Stavrakis P., DeBardeleben J., Black L. (eds.). *Beyond the Monolith*. Washington, D.C.: W. Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ryavec K. 2003. *Russian Bureaucracy: Power and Pathology*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Pub.
- Sakwa R. 2004. *Putin: Russia's Choice*. L., N.Y.: Routledge.
- Shleifer A., Treisman D. 2004. A Normal Country. – *Foreign Affairs*, vol. 83, № 2.
- Stoner-Weiss K. 1997. *Local Heroes. The Political Economy of Russian Regional Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Thelen K, Steinmo S. 1992. Historical Institutionalism in Comparative Politics. – Thelen K, Steinmo S., Longstreth F. (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, N.Y.: Cambridge University Press.
- Way L., Levitsky S. 2006. The Dynamics of Autocratic Coercion After the Cold War. – *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 39, № 3.
- Willerton J. 1992. *Patronage and Politics in the USSR*. Cambridge, N.Y.: Cambridge University Press.