

ВНУТРІШНЯ ІМПЕРСЬКА ГЕОПОЛІТИКА РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ: СУЧАСНІ НАПРЯМИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 2(37), с. 20–26

У сучасній Російській Федерації сформувалася імперська геопросторова політична система. Внутрішня імперська геополітика спрямована на забезпечення централізованого контролю над регіонами. Важливим інститутом для здійснення внутрішньої геополітики в Росії є федеральні округи.

Геопросторова політична організація сучасної Російської Федерації значною мірою є успадкованою від колишньої РРФСР. У радянську добу, попри формально демократичні засади територіальної організації, на всій території СРСР здійснювалася жорстка внутрішня імперська геополітика, яка забезпечувала систему вертикальних зв'язків “панування — підкорення” з усіма складовими Радянського Союзу. РРФСР була доволі специфічною союзною республікою — її політичні інститути були цілком підпорядковані загальносоюзним. Після розпаду СРСР, на початку 90-х років XX ст. у Російській Федерації різко загострилися регіональні проблеми. Внаслідок політичної дестабілізації, економічної кризи, загострення соціальних проблем, міжетнічних та міжконфесійних суперечностей, у РФ активізувалися відцентрові тенденції. На початку 2000-х років владна верхівка проявила політичну волю і знайшла ресурси для здійснення достатньо ефективної жорсткої внутрішньої геополітики, в результаті чого було подолано відцентрові рухи, зміцнилася територіальна єдність держави.

Курс на централізацію геопросторової політичної системи РФ нині зустрівся з численними викликами, що змушує федеральний “центр” удосконалювати засоби внутрішньої імперської геополітики. Вивчення особливостей імперської геополітичної системи РФ,

сучасних напрямів внутрішньої геополітики, оцінка їх ефективності та правомірності, визначення тенденцій подальшого розвитку — усе це є актуальними завданнями наукових досліджень у самій РФ та за її межами.

У політологічній та історичній літературі нині досить поширені імперіологічні дослідження. Сучасній територіальній політичній організації РФ і окремим напрямам регіональної політики в країні присвячені праці В. Гельмана, В. Дахіна, М. Добриніна, М. Ільїна, В. Кліманова, Н. Молчанової, Г. Нуришева, Е. Паїна, Р. Туrowsького, І. Яковенка та ін. вчених. Попри велику кількість праць, у сучасній науці недостатньо розкрито сутність внутрішньої імперської геополітики Російської Федерації, основні засоби її здійснення і перспективи розвитку.

Виявимо імперський характер сучасної внутрішньої геополітики в Російській Федерації, проаналізуємо основні напрями її реалізації та найімовірніші тенденції.

Сучасні імперії є великими геополітичними системами, що вирізняються складною багаторівневою ієрархічною структурою з різномірними компонентами і мають розвинені мережі впливу в глобальному геопросторі. Імперії здійснюють геополітику, що забезпечує контроль “центру” над внутрішніми і зовнішніми “периферіями”. Внутрішня імперська геополітика нерозривно пов'язана із зовнішньою і передбачає розробку та реалі-

зацію впорядкованої сукупності політичних заходів щодо забезпечення надійного функціонування всієї імперської геополітичної системи, ефективної взаємодії її підсистем і компонентів. По суті, внутрішня імперська геополітика спрямована на забезпечення домінування “центру” над регіонами та етнічними спільнотами усередині геопросторової політичної системи.

У РРФСР автономні республіки, області, округи зазвичай мали лише культурну автономію. Однак в окремих автономних республіках та областях, хоча й меншою мірою, ніж в союзних республіках, усе ж ішов процес формування місцевих квазіполітичних (номенклатурних) еліт. У добу “пізньої перебудови” за умов різкого послаблення імперського контролю місцеві еліти отримали можливість консолідуватися і певною мірою забезпечити реалізацію своїх політичних та економічних інтересів. У перший період існування незалежної РФ пройшов так званий “парад суверенітетів” колишніх автономних республік. При цьому збільшення обсягу суверенних прав республік здійснювалося ними в односторонньому порядку. Керівні еліти колишніх автономних областей, проголошених також республіками, виявляли, як правило, меншу політичну активність.

Внаслідок згаданого вище “параду суверенітетів” і послаблення централізованого контролю спостерігалася значна автономність регіональних політичних режимів. Федералізм у Росії 90-х років був нестійким. Крім того, давалися взнаки розбіжності між положеннями Конституції РФ і конституціями (або статутами) суб’єктів федерації, особливо республік. Ще більшою мірою розбіжності стосувалися федеральних законів і законів суб’єктів федерації. У переважній більшості регіонів консолідація політичних режимів відбулася не на демократичних, а на авторитарних засадах [5, 22], регіональні олігархічні угруповання фактично узурпували владу в суб’єктах федерації. Як позитивне явище можна відзначити пожвавлення процесів етнополітичного розвитку в республіках і, значно меншою мірою, автономних округах.

На початку 90-х років пропонувалися такі шляхи перебудови державного устрою РФ: створення національних республік і так званої Руської республіки; відмова від національного принципу виділення суб’єктів федерації і створення лише територіальних одиниць на основі “губернізації”; створення федерації національних республік і руських земель, що мають рівні права [5, 22]. Жодний із цих проектів не був реалізований.

У Конституції Російської Федерації від 1993 р. державний суверенітет республік не був підтверджений і залишився лише в конституціях та законодавчих актах окремих із них. До речі, чимало областей вимагали в ті часи для себе таких самих повноважень, які мали республіки. У 90-х роках ХХ ст. посилювалася політична та економічна нестабільність, зростала диференціація в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, дедалі погіршувалася демографічна ситуація, відбувалися масштабні стихійні міграції населення. На Північному Кавказі в Чечні спалахнув воєнно-політичний конфлікт, що мав тенденцію до поширення на сусідні регіони. За цих умов постала загроза не лише децентралізації геопросторової політичної організації країни, а й навіть розпаду єдиної держави.

У 2000 р. у Кремлі відбулася зміна влади, і нова політична верхівка на чолі з В. Путіним розпочала проведення значно жорсткішої зовнішньої та внутрішньої геополітики. На Північному Кавказі силові методи, попри великі жертви, привели до успіху — вогнище сепаратизму припинило існування. У 2000-х роках відбувалася централізація геополітичної системи Російської Федерації, набула поширення політика втручання федерального “центру” в справи суб’єктів федерації. Так, згідно з Федеральним законом від 19 липня 2000 р. передбачалися, наприклад, можливості розпуску Президентом регіонального законодавчого органу (за умови схвалення Держдумою), відсторонення ним від посади глави виконавчої влади тощо [5]. У 2004 р. було скасовано пряме обрання населенням глав виконавчої влади суб’єктів федерації. Вочевидь, реформи мали на меті послаблення

повноважень регіональних еліт і концентрацію потужних адміністративних і фінансових ресурсів у руках федеральної бюрократичної верхівки. Спостерігалось зміцнення “вертикалі влади”, жорстке підпорядкування регіонів “центру”. За умов розвитку процесів рецентралізації сформувалася своєрідна система управління суб’єктами федерації, яку деякі російські дослідники називають “унітарним федералізмом”.

Достатньо обґрунтованою є думка Р. Туровського, що в Російській Федерації нині політичні відносини мають “персоналізований, квазімонархічний та ієрархічний характер” [6, 87]. Для політичної влади в Росії у цілому притаманний жорсткий моноцентризм, щоправда побудований на зовнішньодемократичних засадах.

Сучасний політичний режим по суті має напівдемократичний характер. Державна влада перебуває в руках політичної елітної групи, яка підпорядковує собі й контролює всі владні інститути і суспільство в цілому. Правляча верхівка сформувалася в результаті зрощування державно-бюрократичної еліти із керівництвом силових відомств (особливо ФСБ). Крім того, кремлівське керівництво тісно співпрацює з провідними олігархічними групами, що домінують в економіці країни. У 2000-х роках посилилася роль державного сектору в стратегічних галузях економіки, особливо в паливно-енергетичному комплексі, ВПК, транспорті. Зокрема, державі (фактично правлячій номенклатурі) належить контрольний пакет світового лідера газової промисловості “Газпрому”, який за даними Forbes у світовому рейтингу за обсягами прибутків у 2011 р. посідав перше місце серед корпорацій, а в 2012 р. (за підсумками попереднього року) опустився на третє [4]. Результати 2012 р. свідчать про певні проблеми економічного розвитку “Газпрому” — його прибутки зменшилися на 15 %, а питома вага на європейському ринку скоротилася з 27 % до 25,6 % [1].

Саме в інтересах правлячої верхівки розробляється і здійснюється внутрішня (а також зовнішня) геополітика, спрямована на утримання політичного контролю над вну-

трішньодержавними регіонами й окремими сусідніми країнами, що має насамперед забезпечувати економічні інтереси провідних олігархічних груп, споріднених з державним керівництвом РФ. По суті, сучасна внутрішня геополітика покликана забезпечувати оптимальні умови для економічної діяльності в регіонах РФ державних корпорацій і близьких (принаймні лояльних) до нинішньої кремлівської влади приватних.

Починаючи з 2000-х років вища державна влада РФ проводить внутрішню геополітику, спрямовану на встановлення прямого політичного контролю “центру” над суб’єктами федерації. З цією метою, згідно з Указом Президента РФ В. Путіна, у 2000 р. було запроваджено федеральні округи. У складі Російської Федерації нині налічується 8 федеральних округів: Центральний, Південний, Північно-Кавказький, Північно-Західний, Приволзький, Уральський, Сибірський та Далекосхідний. У кожному федеральний округ призначається постійний представник (постпред) президента, який є посадовою особою, безпосередньо підпорядкованою і підзвітною Президенту РФ, і має забезпечувати реалізацію конституційних повноважень глави держави в межах відповідного федерального округу. Фактично постпреди взяли під контроль приведення законодавства підпорядкованих ним суб’єктів федерації у відповідність із федеральним, а також забезпечили “вертикаль влади” щодо силових та інших відомств у суб’єктах федерації: “центр – федеральний округ – суб’єкт федерації”. Таким чином, силові відомства в регіонах були фактично повністю виведені зі сфери компетенції губернаторів і перетворилися на інструмент контролю і проведення внутрішньої геополітики з боку федерального “центру”.

Отже, в результаті створення федеральних округів зменшилися реальні повноваження органів влади суб’єктів федерації, значною мірою були подолані “відцентрові” тенденції в їх діяльності. Нині функції постпредів полягають насамперед у загальному політичному контролі над підпорядкованими суб’єктами федерації і координації діяльнос-

ті федеральних відомств на теренах ФО. Слід зазначити, що існування і функціонування інституту постпредів і самих федеральних округів досі не знайшло закріплення у федеральному законодавстві Росії і ґрунтується на президентських указах. Нині висловлюються аргументовані припущення, що органи влади федеральних округів можуть стати легітимними й отримати окремі повноваження в соціально-економічній сфері, тим самим перетворившись на повноцінний ієрархічний рівень у геопросторовій політичній організації Російської Федерації.

Потенційно у РФ можливе формування нових федеральних округів. У 2011 р. тодішній президент РФ Д. Медведєв виступив з ідеєю утворення Столичного ФО. Проте в 2012 р. відбулося лише розширення меж самої Москви (суб'єкта федерації) приблизно в 2,4 рази. Контроль над столицею — головним політичним центром, ще й найбільш економічно розвиненим суб'єктом федерації, є стратегічно важливим для Кремля. При створенні Столичного ФО в руках федерального “центру” можуть опинитися додаткові важелі політичного контролю над столицею держави. У такому разі над органами влади суб'єкта федерації виникне додаткова контролююча структура, що може призвести до істотного зростання бюрократизованості та ускладнення політичного управління. Крім того, геополітична структура Центрального ФО, який втратить свій “центр”, виявиться абсолютно нераціональною і потребуватиме докорінної трансформації.

У 2011 р. були також оприлюднені пропозиції щодо утворення окремого федерального округу чи принаймні території у межах російського напівексклаву — Калінінградської області, яка по суходолу фактично відрізана від основної території РФ і межує з Польщею та Литвою. Згідно з оприлюдненим проектом у регіоні має не лише зберегтися режим особливої економічної зони, а й сформуватися адаптоване до співпраці з ЄС соціально-економічне середовище. Політичні сили регіону висувають пропозицію, щоб майбутній федеральний округ (територія) очолювався губернатором, який мав би статус заступни-

ка глави адміністрації президента і тому не залежав би від апарату Північно-Західного ФО і чиновників численних федеральних відомств. Вважаємо формування нового ФО на базі лише Калінінградської області недостатньо обґрунтованим, проте отримання цим регіоном особливого статусу в перспективі цілком можливе, особливо, якщо це відповідає інтересам спорідненого з Кремлем великого російського бізнесу.

За радянських часів держава мала геопросторову структуру, значною мірою схожу на описану О. Мотилем “втулкоподібну” [3], за якої центральні еліта і влада домінують над периферійними елітами і спільнотами, і політична та економічна взаємодія периферій одна з одною відбувається через “центр” [3, 24]. У сучасній РФ така імперська структура найприйнятніша для “центру”, оскільки надає йому важелі імперського управління регіонами, отримання з них необхідних ресурсів, забезпечення підконтрольності регіональних політичних еліт. Проте така структура з точки зору економічної співпраці між регіональними суб'єктами є неефективною, оскільки доволі громіздка, ще й часто пов'язана з корупційними схемами. Тому об'єктивно розвиваються процеси безпосередньої економічної взаємодії між регіонами в цілому та їх окремими економічними суб'єктами.

Серед федерацій світу РФ має найбільше суб'єктів — 83 (було 89). За такої великої кількості регіонів, ще й різномірних, геополітична структура є дуже складною, тому керувати нею з погляду імперського “центру” неймовірно складно, оскільки треба враховувати політичну, економічну, соціальну, культурну специфіку окремих регіонів, тримати під контролем їхні еліти. У зв'язку з цим одним з напрямів внутрішньої імперської геополітики в РФ є зменшення кількості суб'єктів федерації. При цьому в кожному укрупненому суб'єкті федерації є можливість забезпечувати домінування імперського “центру” шляхом або патрунування регіональної елітної групи, або контролю над певною кількістю різних елітних груп, жодній з яких не дають змоги надмірно посилюватися (“розді-

лай і володарюй”). При цьому федеральний “центр” може використовувати суперечності між окремими територіальними та етнічними спільнотами для зміцнення свого домінування, виступаючи вищим арбітром.

За нинішніх умов задекларованої демократії неможливе суто адміністративне вирішення геополітичних завдань. Застосування силових методів тим більше неприпустиме. Кремлю необхідно враховувати і світову громадську думку, і навіть вітчизняну. Першим на порядку денному постало питання “скорочення” малонаселених з не впливовими політичними елітами автономних округів. Об’єднання окремих суб’єктів проголошувалося необхідним шляхом для розв’язання соціально-економічних проблем дрібних, малозаселених чи депресивних регіонів. Кожному об’єднанню передувала потужна пропагандистська кампанія через засоби масової інформації, суспільна думка всієї Росії і відповідних регіонів налаштовувалася на позитивне сприйняття злиття суб’єктів федерації. Легітимними підставами для об’єднань проголошувалися лише референдуми серед населення регіонів, що проводилися з максимальним застосуванням “адміністративного ресурсу”.

Процес розпочався у грудні 2003 р., коли було організовано проведення референдуму щодо об’єднання Пермської області та Комі-Перм’яцького автономного округу, і за два роки на карті Росії з’явився Пермський край. У 2005 р. успіхом завершилися референдуми щодо приєднання Таймирського та Евенкійського автономних округів до Красноярського краю й об’єднання Камчатської області та Коряцького автономного округу в Камчатський край (у 2007 р. ці об’єднання набули сили). У квітні 2006 р. був проведений (безумовно, з позитивним результатом) референдум щодо приєднання Усть-Ординського Бурятського автономного округу до Іркутської області, що з 1 січня 2008 р. і було реалізовано на практиці. У березні 2007 р. успішно відбувся референдум щодо об’єднання Читинської області та Агінського Бурятського автономного округу, в результаті чого у 2008 р. виник Забайкальський край. До речі,

свого часу Республіка Бурятія претендувала на приєднання Усть-Ординського та Агінського Бурятських автономних округів, мотивуючи свої претензії етнічною спільністю з населенням цих суб’єктів федерації.

Нині процес об’єднання регіонів у Російській Федерації призупинився. Особливо складним є розв’язання проблем з титульними етнічними спільнотами в республіках і, значно меншою мірою, автономних округах. Було розпочато попередні роботи щодо перспективного об’єднання Архангельської області та Ненецького автономного округу, проте нині цей процес “заморожений”. У Ненецькому АО частка ненців разом з іншими корінними народами становить лише 18,6 %, а руських — 66,1 %, решта населення — переважно “російськомовні”. Справа в тому, що Архангельська область дотаційна, а Ненецький АО є “регіоном-донором”. Регіональна еліта, яка тісно пов’язана бізнес-інтересами з провідними ТНК і Кремлем, не має бажання переходити під контроль еліти Архангельської області, натомість прагне вирішувати всі питання безпосередньо із Санкт-Петербургом (резиденція постпреда в Північно-Західному ФО) чи Москвою.

Об’єднання Алтайського краю і Республіки Алтай, двох дотаційних регіонів, загальмувалося насамперед через спротив політичної еліти етнічної спільноти алтайців. Висловлюється припущення, що нині федеральний “центр” стимулює процес об’єднання, робить його привабливим шляхом значних дотацій і державних інвестицій до Республіки Алтай. Крім того, нині вже триває процес об’єднання органів федеральних відомств у названих регіонах (митниці, служби виконання покарань, органів Держнаркоконтролю та ін.).

Надзвичайно важливими механізмами для проведення внутрішньої імперської геополітики в Росії є органи влади в суб’єктах федерації. За сучасної неонomenclатурної системи влади в Росії [2] саме глава виконавчої влади суб’єкта федерації (губернатор) з його апаратом є одним з головних важелів впливу “центру” на життєдіяльність регіону. Губернаторський моноцентризм [6] потрібний федеральному “центру” як необхідний

елемент функціонування “вертикалі влади”. Проте за умов неминучих суперечностей між “центром” і регіонами, обрані населенням губернатори часто-густо намагалися проводити політику в інтересах своїх регіональних еліт. Щоб запобігти будь-яким спробам губернаторського “сепаратизму”, згідно із законом 2004 р., прямі вибори губернаторів були скасовані, і Президент фактично отримав вирішальний вплив на обрання регіональною асамблеєю вищої посадової особи (губернатора) у кожному із суб’єктів РФ. Набув поширення так званий “варязький” спосіб призначення губернаторів, коли на посаді глави регіону під тиском Кремля законодавчі збори затверджували політика, який не мав зв’язків з місцевим політичним і бізнес-середовищем, був цілком залежний від “центру” і сумлінно виконував усі його вказівки.

У 2012 р. повернулися до прямих виборів губернаторів населенням, імовірно внаслідок загострення ситуації в окремих суб’єктах федерації через суперечності між регіональними легіслатурами і губернаторами-“варягами” і відсутність реальної відповідальності губернаторів перед населенням регіонів. Крім того, політичний режим РФ прагнув продемонструвати свою відданість демократії, зміцнити свій авторитет серед населення країни.

Геополітика федерального “центру” спрямована на “приручення” еліт суб’єктів федерації, побудову такої системи взаємовідносин з регіонами, за якої самі регіональні еліти будуть зацікавлені в збереженні імперської геопросторової політичної організації держави. Коли “вертикаль влади” вже побудована, правляча верхівка вважає за можливе запровадження певної демократизації політичного життя в країні. Політичному режиму потрібна легітимність для збереження свого панування на перспективу.

При цьому проявляється тенденція до подальшого зміцнення позицій “центру”, зокрема, посилення ролі контролюючих органів федеральних округів. Простежується тенденція до зменшення ступеня реальних політичних повноважень регіонів, зростання їх економічної і політичної залежності від “цен-

тру” і пов’язаних з ним корпоративних “мережових” структур. Водночас декларується збільшення повноважень органів місцевого самоврядування як потенційної опори центральної влади.

Цілком вірогідною тенденцією розвитку геополітичної системи РФ вважаємо незначне зростання кількості федеральних округів, перетворення їх у повноцінні геополітичні регіони, розширення кола функцій органів влади ФО, посилення їх впливу на суб’єкти федерації.

Внутрішня геополітика федерального “центру” спрямована на забезпечення подальшого домінування над суб’єктами федерації, що зумовлено політичними та економічними інтересами правлячої верхівки. Таке імперське домінування забезпечує “центру” (Кремлю і спорідненим з ним корпораціям) політичний контроль над суб’єктами федерації, дає можливість цілком безконтрольно експлуатувати ресурсний потенціал регіонів, тримати більшість регіонів на “дотаційній голці”, спрямовувати загальнодержавні ресурси на досягнення власних стратегічних цілей.



Література

1. “Газпром” отстывает. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/business/2013/02/08/4957825.shtml>
2. Дахин А. В. Система власти в России в 2000-х годах и модели политического управления регионами // ПОЛИС. — 2009. — № 2. — С. 52–59.
3. Мотиль О. Підсумки імперій: занепад, розпад і відродження: Монографія: Пер. з англ. — К.: Критика, 2009. — 200 с.
4. Рейтинг Forbes: 2000 крупнейших компаний мира. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.forbes.ru/stil-zhizni-slideshow/81417-kompanii/slide/1>
5. Смирнягин Л. В., Бусыгина И. М. Краткая методика оценки состояния и перспектив политической системы России. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.inop.ru/page529/page484/>
6. Туровский Р. Ф. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // ПОЛИС. — 2009. — № 2. — С. 77–95.

Внутрішня геополітика РФ спрямована на збереження імперської геопросторової політичної системи. Спостерігається зменшення реальних політичних повноважень регіонів, посилення їх підпорядкованості федеральному центру. Прогнозується незначне зростання кількості федеральних округів, розширення функцій їх керівних органів.

Внутренняя геополитика Российской Федерации направлена на сохранение имперской геопространственной политической системы. Наблюдается уменьшение реальных политических полномочий регионов, усиление их подчинения федеральному центру. Прогнозируется незначительное увеличение количества федеральных округов, расширение функций их руководящих органов.

Inner geopolitics of the Russian Federation is targeted on preservation of the imperial geospatial political system. Real political powers of regions decrease while their subordination to the federal centre increases. Forecasts indicate the insignificant growth of number of federal districts and expansion of functions of their governing bodies.

Надійшла 12 лютого 2013 р.