

Секция «Теоретическо-методологические аспекты изучения стабильности и устойчивости современных политических систем»

Влияние федеративных институтов на устойчивость федераций с недемократическими политическими режимами

Научный руководитель – Абрамова Марианна Григорьевна

Праведников Антон Владимирович

Аспирант

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Факультет политологии, Кафедра государственной политики, Москва, Россия

E-mail: a.pravednikov12@gmail.com

В политической науке распространено убеждение во взаимосвязанности федерализма и демократического политического режима. [2] [7] Это не удивительно, учитывая тот факт, что большинство распространенных определений федерализма делают акцент на распределении власти на разных уровнях, то есть федерализм становится своеобразным инструментом «разделения властей» (наряду с традиционным разделением на исполнительную, законодательную и судебную), только в «вертикальной», а не «горизонтальной» плоскости [4] [5] [6]. В то же время, истории известно немало случаев сочетания недемократического политического режима с федеративным административно-территориальным устройством в рамках одной политической системы

Закономерно предположить, что любая автократия будет стремиться не только к полной минимизации сопутствующих федерализму эффектов диверсификации политической власти, но и к ликвидации федерализма как такового. Тем не менее, этого не происходит. На наш взгляд, это может быть связано с двумя основными причинами:

1. Издержки отказа от федерализма слишком велики (что может быть связано с этническим характером федерации, сильными региональными элитами и т.д.);
2. Институты федерализма могут быть эффективным инструментом устойчивости авторитарного режима.

Так, часто федеративное устройство является устоявшейся политической традицией (к примеру, доставшейся от бывшей метрополии). Ещё одна причина - многосоставность сообществ. Как бы сильно автократия ни стремилась к централизации и максимизации своих полномочий, ей необходимо обращать внимание на обладающие хотя бы некоторой долей субъектности этнические и языковые группы, а также их политические элиты. В этом случае, при определенном институциональном дизайне, федерализм может значительно ослабить проблему этнических конфликтов (яркий пример - Нигерия) [8].

По мнению российского исследователя Г. Голосова, «смысл авторитарного федерализма состоит в обмене политическими монополиями. Региональные элиты признают право центра на некий объем общеобязательных решений, а центр, в свою очередь, дает им право на бесконтрольную, неограниченную власть в регионах». [9] Подобная модель может действовать эффективно лишь в условиях сильной авторитарной власти в центре. В противном случае, слабая автократия, теряя рычаги управления, не имея возможности заставить субъекты соблюдать федеральные законы и контролировать постоянство налогов поступлений в федеральный бюджет, в конечном итоге попадает в заложники региональных автократов, что ведет к дезинтеграции и возможному распаду страны. Так, российский политик и исследователь местного самоуправления С. Митрохин в 1997 году отмечал, что такая ситуация сложилась и в России: «Децентрализация принимает крайне односторонний характер, затрагивая, по существу, только взаимоотношения между федерацией и ее субъектами. Следствием подобной односторонности является активизация встречных

процессов централизации. Новыми центрами концентрации государственной власти становятся исполнительные органы регионов”. [3]

Еще одна причина, по которой недемократические режимы не спешат отказываться от федерализма заключается в том, что федеративная автократия может «обкатать» те или иные государственные решения в отдельно взятых субъектах. Даже в жестко централизованных федерациях вроде российской [1], существующие в регионах политические режимы достаточно неоднородны, а, зачастую, могут кардинально отличаться друг от друга. Если «пилотные проекты» политических реформ - довольно редкое явление, то в ходе авторитарной модернизации апробация реформ на отдельных субъектах федерации является достаточно распространенной практикой. При возникновении необходимости проведения сложных и потенциально непопулярных реформ, автократии обладают двумя важными опциями, недоступными унитарным государствам: 1) запуск пилотного проекта реформы, позволяющий получить данные о ходе проведения реформы, возникших административных трудностях, общественном недовольстве и т.д.; 2) вводить реформы постепенно, не допуская эскалации общественного недовольства по всей стране.

Таким образом, можно выделить следующие особенности федеративного устройства, способствующие устойчивости авторитарных режимов:

1. Возможность канализации угроз устойчивости режима в рамках отдельных субъектов;
2. Дробление ответственности в рамках федеративных структур, облегчающие автократиям выполнение контрольных функций;
3. Кооптация региональных элит в систему управления, что препятствует дезинтеграции и возможным угрозам в виде попыток сепарации и вооруженных конфликтов;
4. Возможность пилотного запуска сложных экономических и социальных реформ в отдельных регионах;
5. Возможность постепенного осуществления подобных реформ, которое может растянуться на достаточно продолжительный срок.

Тем не менее, риски, которые несет федеративная автократия, также весьма велики, и могут превосходить возможные плюсы. Наш взгляд, в большинстве случаев автократия попросту не может отказаться от своего федеративного устройства, так что ей приходится стараться максимально эффективно использовать предлагаемые искаженной версией федерализма возможности.

Источники и литература

- 1) Захаров А.А. Спящий институт: федерализм в современной России и в мире. – М.: Новое литературное обозрение, 2012. – 134 с.
- 2) Миронюк М.Г. Современный федерализм и проблемы становления федерации в России в условиях демократического транзита: сравнительный анализ : дис. ... канд. полит. наук. – М., 2002. – 206 с.
- 3) Митрохин С. С. Модели федерализма для России: (В поисках альтернативы хаосу и распаду) // Федерализм: Теория. Практика. История. 1997. № 1. С. 99–118.
- 4) Федерализм: Учебное пособие / Под общей ред. В.И. Коваленко, О.В. Морозова. – М.: Издательство Московского университета, 2016. – 496 с.
- 5) Федерализм: Энциклопедия / Отв. Редакторы К.С. Гаджиев, В.И. Коваленко, Э.Г. Соловьев, Й. Траут. – М.: Изд-во МГУ, 2000. – 640 с.
- 6) Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. – 1995. – № 5. – С. 106-115.
- 7) Elazar D.J. Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. Harlow: Longman Group Limited, 1994. – 364 p.

- 8) Williams F.R.A. The Making of the Nigerian Constitution // Goldwin R., Kaufman A. (Eds.). Constitution Makers and Constitution Making: The Experience of Eight Nations. Washington: American Enterprise Institute, 1988. – 399 p.
- 9) Голосов Г.В. Кадыров и гримасы федерализма // Republic, 2016. [Электронный ресурс]. – URL: <https://republic.ru/posts/63438>