

КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

© 2014

О.В. Цветкова, кандидат политических наук, доцент
Ульяновский государственный университет, Ульяновск (Россия)

Ключевые слова: компаративный метод; индикаторы компаративистики; федеративное государство; унитарное государство; модели территориально- государственного строительства.

Аннотация: В статье рассматриваются мировые модели территориально-государственного строительства, применяется компаративный метод кросстранового характера, с помощью которого выявляются и объясняются общие и особенные политические характеристики различных моделей федеративных и унитарных государственных устройств.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Сравнение как метод познания представляет собой способ выявления общего и особенного в изучаемых феноменах. Политологи используют сравнительный метод для получения научных результатов, т.е. на формирование научного политического знания.

Сравнительный метод в политологии представляет собой весьма действенный инструмент исследования, поэтому он избран для целей данной работы. Описывая и объясняя сходства и различия (главным образом различий) условий или результатов развития крупных социальных единиц – стран, регионов мы достигнем компаративного анализа. Предлагаемая нами стратегия заключается в систематизации контекста сравнений – как в плане выбора компаративных индикаторов (измерений), так и в плане объяснения компаративных сходств и различий.

ПОСТАНОВКА ЗАДАНИЯ

Цель настоящей статьи – провести компаративный анализ территориально-государственного строительства по двум направлениям: 1) поиск индикаторов, определяющих влияние на модель территориально-государственного строительства данного государства; 2) компаративный анализ модели территориально-государственного строительства данного государства (в нашем случае России) в сопоставлении с аналогами и эталонами других государств.

ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ ИССЛЕДОВАНИЯ

Под территориально-государственным строительством понимается процесс направленного формирования отношений между центром и регионами. Субъектами этого процесса являются все властные органы непосредственно, а также иные политические институты и группы, которые обычно действуют опосредованно, пытаясь влиять на властные органы.

На первом этапе нашего исследования мы предлагаем выделить основные индикаторы сравнения. На наш взгляд, индикаторы сравнения в сложносоставных федеративных и унитарных территориально-политических системах, следует выявлять, опираясь на формирование отношений между центром и регионами, так как, исследуя модели территориально-государственного строительства, мы имеем в виду, прежде всего форму территориальной организации власти.

Для исследования моделей территориально-государственного строительства выделим основные индикаторы (критерии) сравнения. На наш взгляд, инди-

каторы сравнения в сложносоставных федеративных и унитарных территориально-политических системах, следует выявлять, опираясь на территориальный принцип. Первый индикатор – централизация и децентрализация. Второй индикатор – индикатор регионализация в территориально-государственном строительстве. Третий индикатор сравнения – региональная идентичность и этничность.

Как только созданы надежные компаративные индикаторы, сравнительный анализ переходит к решению более сложной задачи ко второму этапу – производству описания и объяснений сравнительных различий.

В данной работе одним из базовых является понятие «федерализма». Так как не существует универсального определения, мы опираемся на определение, данное в Оксфордском словаре по политологии: «Термин предполагает, что все могут быть удовлетворены хорошим объединением национальных и региональных (территориальных) интересов внутри сложной структуры сдержек и противовесов между центральной, или национальной, или федеральной системами управления, с одной стороны, и множеством региональных систем с другой стороны» [1, р. 179]. Это определение фиксирует отношения между центральными и региональными органами власти и управления, построенном на основе разделения властей.

Традиционные федерации (США, Германия, Австралия, Австрия, Швейцария) в последние десятилетия подверглись различным модификациям, часто серьезным, позволяющим утверждать о переходе части из них от одного федеративного типа к другому. Часть унитарных государств подверглась вызовам, как со стороны глобализации международных отношений, так и со стороны локальных внутренних политических процессов. Такие государства, как Бельгия, Испания, Великобритания, Италия ответили на это либо серьезными процессами децентрализации власти, либо формированием по сути или по форме федеративных государственных устройств. Создание межгосударственных образований, таких, как Европейский Союз, поставило проблему пути, по которому они будут развиваться. Все больший вес в этой связи получали идеи, связанные с построением межгосударственных союзов на принципах федерации. Таким образом, проблема поиска оптимальной модели территориально-государственного строительства для того или иного государства стала актуальной в теоретическом и практическом плане.

Индикатор централизация и децентрализация в территориально-государственном строительстве.

В нашем исследовании при проведении компаративного анализа необходимо учитывать исторические предпосылки, которые способствовали становлению процессов децентрализации в моделях государственно-территориального строительства различных стран.

В современных государствах процессы децентрализации достаточно распространенное явление. Италия отличается высокой степенью региональной неоднородности, отражающей сложный исторический процесс формирования единого государства из множества территорий со своей историей. Основы децентрализации были заложены конституцией 1948 г., в частности определившей особый статус пяти областей. В Португалии на децентрализацию повлияла смена политического режима в и развитие демократических процессов в 1970-х гг. Швейцария, несомненно, является одним из самых маленьких существующих федеративных государств. Исторически Швейцария как страна возникла на месте традиционной конфедерации старых средневековых государств. Хотя формально Швейцария стала федеративным государством, она все еще называется Конфедерацией. Латинская Америка (Аргентина, Бразилия, Мексика, Венесуэла) выбирает финансовую и функциональную децентрализацию (касающуюся сфер образования, здравоохранения, оказания социальной помощи) как способ выхода из финансового кризиса. Индия также выбирает политику децентрализации («кооперативный федерализм»), но по другой причине, как способ повысить влияние регионов на центральную политику, приведшую к региональному неравенству и финансовому дисбалансу. Ряд стран принимает принцип федерализма в качестве конституционного (Судан, Ирак). В соединенных Штатах в одно и то же время параллельно происходят процессы централизации и децентрализации. Централизация вызвана необходимостью обеспечения безопасности и борьбы с терроризмом («принудительный федерализм»). Децентрализация происходит при решении проблем, возникающих в условиях чрезвычайных ситуаций («дисперсионный федерализм»).

Государства, которые традиционно относятся к унитарным (Великобритания, Испания, Италия), в последние десятилетия значительно повышают самостоятельность отдельных частей государства, так что некоторые исследователи считают этот процесс федерализацией.

Испания не была исторически сложившимся централизованным государством, она всегда отличалась правовым, политическим и культурным плюрализмом. Хотя Испания по Конституции 1978 г. не считается федеративным государством, но отношения между центральным правительством и автономными коммунами здесь строятся по принципу федерации.

Что касается России, то принято считать, что с точки зрения формирования и развития федеративных отношений, исторические предпосылки не слишком благоприятны. Опыт федеративных отношений отсутствует. Хотя Российская Империя допускала автономии различных территорий, и довольно существенную (достаточно вспомнить о Польше и Финляндии), тем не менее, эта политическая система строилась на унитарных началах. Конституция СССР 1977 г. за-

крепляла принцип демократического централизма как основу организации и деятельности советского государства. Фактически, отсчет строительства новой федеративной государственности мы можем вести лишь с момента подписания Федеративного договора в марте 1992 г. и принятия Конституции в декабре 1993 г.

Франция – унитарное государство. На протяжении долгого времени скрепляющим элементом государственного единства являлся институт представителя центральной власти на местах. Однако в конце XX в. Франция стала искать более эффективного способа государственного управления. Начиная с 1980-х гг. этим средством стала децентрализация. При всем различии исторического развития Франции и России на их примере можно увидеть некоторые общие черты эволюции государственного строительства, так же как и специфические особенности. Если Франция из централизованного государства превратилась в децентрализованное, то Россия в последние годы осуществляет обратный процесс – от разобщенности к целостности, от анархии взаимоотношений между субъектами Федерации к формированию сбалансированной Федерации.

Индикатор регионализация в территориально-государственном строительстве.

В контексте данной работы мы опираемся на определение французского политолога-региолога Г. Марку. Он предлагает дефинировать регионализацию как процесс, в ходе которого происходит формирование способности к самостоятельной деятельности, целью которой является содействие развитию субнациональной сферы при помощи мобилизации ее экономики и соответствующего сотрудничества локальных и региональных сил, а также посредством развития потенциала самой этой сферы [2, с. 8].

Регионализация может происходить либо на основе уже существующих институтов (если в обществе развиты институты самоуправления), либо такой основой может стать новое территориальное деление, которое определяется потребностью в более эффективном устройстве территории. Но в любом случае этот процесс, с целью устранения социальных конфликтов и военных столкновений, возможен только в жестко установленных политических и институциональных рамках.

Сегодня регионализацию рассматривают в качестве движущей силы интеграции Европы. Вспомним, концепцию национальных государств в контексте регионализации политолога С. Роккана, который рассматривал перспективы действительности европейского объединения и выделял три стадии развития западного национального государства в последние два столетия, происходившие одновременно с процессом регионализации [3, р. 53].

Д.Дж. Элейзер указывает на наличие целого ряда подвидов федерализма и определяет формы реализации принципа федеративных отношений в отношениях между регионами и государствами. Каждая из данных форм предлагает свое собственное решение неких специфических проблем управления, основная цель найти пути, позволяющие обеспечить сочетание единого управления в целом с достаточным уровнем самоуправления ее частей и добиться создания системы соучастия во власти с тем, чтобы способствовать демократическому самоуправлению всего государства либо его составляющих.

Д.Дж. Элейзер выделяет следующие формы: унии (например, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии); лиги (например, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии); кондоминиумы (например, Испания); конституциональная регионализация (например, Италия); конституциональное самоуправление (например, Япония) [4, с. 107].

Отметим, что формы не имеют четких границ и могут переходить из одной формы в другую или же сочетаться. Конституциональная регионализация сочетается с конституциональным самоуправлением, а унии или лиги могут перейти в конфедерацию.

Следует отметить, что федерализм, как таковой, не обязательно должен быть выражением регионализации, но его институты испытывают его безусловное и значительное влияние. В той или иной степени, регионализация побуждает федеральные органы власти передавать соответствующие компетенции территориальным образованиям и признавать их в качестве регионов. Это означает, что с регионализмом который сопутствует регионализации в современной государственной политике, нельзя бороться, необходимо вырабатывать совместную политику заинтересованности регионов и центра во включение их на равных основаниях в интегрированное федеративное пространство.

Индикатор региональная идентичность и этничность в территориально-государственном строительстве.

Как известно, одной из наиболее заметных «линий разделения» в многосоставном обществе является этничность, которая в отдельных случаях может быть использована в качестве принципа организации федеративного государства. В данном случае под этничностью понимается групповая идентичность, т.е. организация части людей, принадлежащих к одному этносу; форма взаимодействия между культурными группами, действующими внутри большой общности. Такие федеральные системы принято называть этническими (в прошлом СССР, Югославия, ЧССР), в настоящем – РФ, Эфиопия, Мьянма).

Рассматривая как этничность влияет на государственно-территориальное строительство, мы опираемся на классификацию федеральных систем швейцарского политолога Г. Эро, так как в основу он закладывает именно принцип этничности [5, s. 75]. Он делит федеральные системы на неэтнические и этнические. Неэтнические федерации могут возникать либо в гомогенном обществе (ФРГ, Австрия), либо в гомогенизированном, т.е. ставшим гомогенными в результате того, что разные нации и народности, получившие свое происхождение или проживающие в данной федерации по тем или иным причинам отказываются от родного языка в пользу языка большинства, а затем, в результате адаптации перенимают и культуру этого большинства (США, Австралия, Бразилия). Исключение составляет Швейцария, так как по всем признакам это мультиэтническое государство, в котором проживает разноязычное население, говорящее на четырех языках (немецком, французском, итальянском и ретороманском), получивших статус государственных. Однако в основе федеративного устройства Швейцарии лежит не этнический принцип, а территориальный и деление страны

на кантоны происходит, в первую очередь, по историческому и экономическому основаниям.

Д.Дж. Элейзер, разработавший основы применения сравнительного подхода для изучения федеративных политических систем, выделяет одну из главных политических проблем нового столетия – это защита территориально-этнической и региональной идентификации [6, р. 322]. Мы согласны с позицией политолога, так как проблема современного мироустройства заключается в растущем требовании многих этносов, не имеющих своей государственности, территориальной идентификации на самоуправление, а это не может не происходить за счет других этносов. Вследствие чего и возникают межэтнические конфликты.

ВЫВОДЫ

Проведенный компаративный анализ предоставляет возможность сделать ряд выводов, которые можно обобщить в две наиболее важные для нас группы.

Первая группа выводов относится к модели территориально-государственного строительства федеративного государства и состоит в следующем. Федеративные и другие децентрализованные системы при эффективности управления делают информационный процесс быстрым и эффективным. Местные власти имеют возможность принимать решения автономно, учитывая региональные интересы, а это гибкая система в управлении государства.

Вторая группа выводов касается модели территориально-государственного строительства унитарного государства. Современное централизованное государственное управление очень сложно и имеет сильно бюрократизированный аппарат, что делает информационный процесс сложным. Должностным лицам на центральном уровне не хватает понимания и информации, чтобы должным образом оценить ситуацию, которая складывается в отдаленных районах. Следовательно, принцип децентрализации по существу (включая как унитарные децентрализованные, так и федеративные государства) до сих пор является наиболее приемлемым конституционным и административным способом для разрешения многих проблем, особенно касающихся принципа эффективности управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Oxford Concise Dictionary of Politics / ed. by I. McLean. Oxford; New York Oxford University Press, 1996. 624 p.
2. Marcou G. Die Regionalisierung in Europa. – Regional Policy Series. – 2000. – № 4. S. 7–18.
3. Rokkan S. State, Nation, Class. – Oslo: Universitetsforlaget, 1987. 149 p.
4. Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. – 1995. – № 5. С. 106–115.
5. Heraud G. Ethnischer Foederalismus – zur Vermeidung ethnischer Konflikte. – Foederalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. – Schriftenreihe des Instituts fuer Foederalismusforschung. – Wien, 1977. – Bd. 6. – 119 s.
6. Elazar D.J. Federal Systems on the World: a Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. Harlow, UK: Longman Current Affairs, 1991. 402 p.

COMPARATIVE ANALYSIS OF MODELS OF TERRITORIAL-STATE BUILDING

© 2014

O.V. Tsvetkova, candidate of political sciences, associate Professor
Ulyanovsk state University, Ulyanovsk (Russia)

Keywords: comparative method; indicators of comparative linguistics; federal state; unitary state; model of the territorial state-building.

Annotation: In article world models of the territorial and state construction are considered, the komparativny method of krosstranovy character by means of which the general come to light and speak and special political характеристики various models of federal and unitary state systems is applied.