

МАТАФОНОВА Юлия Анатольевна — к.полит.н., доцент кафедры государственного, муниципального управления и политики Забайкальского государственного университета (672039, Россия, г. Чита, ул. Александро-Заводская, 30; mega-yulya@mail.ru)

УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАТИВНЫМ ГОСУДАРСТВОМ: БАЗОВЫЕ ИНСТИТУТЫ ФЕДЕРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению федеративного государства как сложно организованной системы, системы политико-территориального устройства государства, включающей совокупность субъектов федерации, политических институтов, социально-политических общностей, форм взаимодействий и взаимоотношений между ними, в которых реализуется федерализм. В данном ракурсе и на основе анализа работ отечественных и зарубежных ученых установлено, что федеративная система – это нечто большее, чем совокупность субъектов федерации. Эффективное управление федеративным государством возможно лишь при формировании базовых институтов федеративной системы: института федерации, института самоуправления и субсидиарности, института выборов, института многопартийности и демократического большинства.

Ключевые слова: федерализм, федеративное государство, федеративная система, системный подход, базовые институты федеративной системы

С точки зрения политического анализа федеративное государство не представляет собой застывшую институциональную форму. Несмотря на многообразие современных проявлений федерализма, существует базовая структура политических институтов, политических феноменов и принципов, поддерживающих федеративную политико-территориальную организацию. Поэтому целесообразно рассмотреть управление федеративным государством с точки зрения системного и институционального подходов.

Представляя федерализм как многогранный политический феномен, исследователи все чаще обращаются к его системной трактовке, согласно которой «структура государства сложна и включает в себя субъекты федерации, обладающие самостоятельностью вне сферы реализации общих для всей федерации целей и задач, а также возможностью участия в принятии общифедеральных решений» [Глигич-Золотарева, Добрынин 2007: 5-28].

Федеративное государство – это не просто форма государственного устройства, юридическая или институциональная конструкция. С точки зрения системного и структурно-функционального анализа федеративное государство представляет собой сложно организованную политическую систему, включающую такие основные подсистемы, как институциональная, нормативная, идеологическая, культурная. Федеративному государству присущи все черты сложно организованных систем: целостность, целеполагание, синергетический эффект, структурированность, сложная зависимость федерации в целом от свойств входящих в нее элементов (субъектов и несубъектов) и подсистем [Matafonova 2014: 1827].

Исходя из того, что федеративная система – это нечто большее, чем совокупность субъектов федерации, мы определяем ее как систему политико-территориального устройства государства, включающую совокупность субъектов федерации, политических институтов, социально-политических общностей, форм взаимодействий и взаимоотношений между ними, в которых реализуется федерализм.

В исследовательской литературе существует узкое и широкое толкование базовых институтов федеративной политической системы.

В узком смысле базовыми институтами федеративной политической системы являются только учреждения, организации и структуры, созданные для управления федеративным государством – органы государственной власти. В широком смысле под базовыми институтами федеративной системы понимается совокупность политических институтов, позволяющих реализовать принципы федерализма и регулирующих политико-территориальную организацию власти. В данном ракурсе базовый институт федеративной системы представляет собой определен-

ный социально-политический феномен, основанный на повторяемом и устойчивом коллективном поведении, приводящем к формированию универсальных норм федеративной государственности.

С точки зрения второго подхода базовыми институтами федеративной системы являются: институт федерации, институт самоуправления и субсидиарности, институт выборов, институт многопартийности и демократического большинства.

В федеративной системе территориальное устройство регулируется институтом федерации, который определяет правила взаимодействия частей государства между собой и государства как целого. Политическая трактовка федерации исходит из понимания федерации как института, регулирующего территориальную организацию политической власти. По своей сущности федеративное государство дуалистично. Федерация сохраняет свой суверенитет, а субъекты федерации – суверенную государственность (суверенность). Управляемость федеративного государства напрямую зависит от качественных и количественных характеристик входящих в нее субъектов [Матафонова 2013: 48].

Следующий важнейший базовый институт в федеративном политическом устройстве – это институт самоуправления и субсидиарности, основной функцией которого является регулирование системы федеративных отношений и разграничение полномочий и компетенций между федеральным и региональным уровнями государственного управления.

Институт субсидиарности основан на приоритете прав и интересов индивида, малых групп и территориальных общностей перед правами и интересами образований более высокого порядка. При федеративно-субсидиарном политическом устройстве основополагающим институтом формирования властей всех уровней являются выборы. Как указывает А.А. Захаров, «вне зависимости от условий, места и времени демократия, гражданские институты и федерализм взаимно обуславливают друг друга. Федералистская модель вырождается в фарс там, где традиции гражданственности слабы, демократические институты не работают, а государству принадлежит безусловный приоритет над индивидом» [Захаров 2003: 45]. Следовательно, ни одна федеративная конструкция не будет устойчивой без демократических основ – практики согласования интересов, демократической политической культуры, гражданского общества, института выборов. Благодаря периодическим выборам в федеративном государстве обеспечивается процесс естественного обновления (ротации) состава государственных органов федерального и регионального уровней.

Для принятия важнейших государственных решений в федеративных политических системах существует институт многопартийности и демократического большинства. Канадский ученый Джордж Андерсон отмечает, что политические партии лежат в основе механизма функционирования федерации [Андерсон 2009: 69]. Естественно, что партии являются основой функционирования демократического процесса, т.к. являются связующим звеном между гражданами и политической системой – представляют интересы и потребности населения в политике. Однако, как отмечает М.Г. Миронюк, в федеративных системах значение партий не исчерпывается только функцией представительства и политизации существующих в обществе противоречий [Миронюк 2008: 105]. У. Райкер предположил, что в федеративном государстве партийная система совместно со второй палатой парламента, исполнительной и судебной ветвями федеральной власти выполняет функцию поддержания федеративной сделки – сохранения федерализма как принципа государственного устройства [Riker 1975: 93-172].

Сравнивая существующие федеративные системы, У. Райкер выводит прямую зависимость между конфигурацией партийной системы и устойчивостью федеративного государства. Если федеральные партии контролируют партии субъектов федерации (региональные отделения, филиалы), то устойчивость федерации возрастает. Однако существует и опасность такой централизации, которая приводит к перерождению федеративной системы в унитарную. При отсутствии контроля со стороны центрального аппарата партии повышается уровень децентрализации, возникает угроза политико-территориальной целостности федерации.

Институт демократического большинства является естественным следствием действия института многопартийности. В условиях общества, разделенного на независимые партии (или суверенные штаты, земли и т.п.), которые не соподчинены иерархически, но обладают равными правами, существует объективная основа складывания этих обособленных социальных позиций, голосов, мнений для формирования общего решения.

Действие института демократического большинства выражается, прежде всего, в порядке изменения важнейших документов государства, например Конституции. Так, поправки к Конституции США принимаются, если они поддержаны законодательными органами не менее 3/4 штатов, т.е. если за них высказалось демократическое большинство равноправных образующих государство политических субъектов.

Однако институт демократического большинства в федеративных государствах также имеет свою специфику. Канадский исследователь Ред Уайтэкер обратил внимание на различие в функционировании институтов демократии в унитарных и федеративных системах [Whitaker 1992: 167].

В унитарных государствах с демократическим политическим режимом основой демократических институтов является большинство, воля которого выражается в сформированном на основе представительства правительстве, органах законодательной и судебной власти. В федеративных государствах институты демократии имеют другую генетическую природу. По мнению Р. Уайтэкера, в федерации институты демократии ориентированы не только на большинство, но и на защиту интересов меньшинства — будь то субъект федерации или этническая и религиозная группа. Воля большинства в федеративной политической системе трансформируется в более общую категорию суверенитета и феномен демократического гражданства. С данными суждениями трудно не согласиться, поскольку сама идея федерализма априори основана на сочетании в политико-территориальных пределах федеративного государства принципа государственной целостности и принципа самоопределения, предполагающего сохранение этнического, языкового, социокультурного, религиозного и др. многообразия.

Таким образом, если исходить из системной трактовки федеративного государства как сложно организованной политической системы, нам представляется целесообразным под базовыми институтами федеративной системы понимать не органы государственной власти, созданные для управления федеративным государством, а всю совокупность политических институтов, позволяющих реализовать принципы и доктрину федерализма. Институциональная подсистема федеративного государства — это не только структура, каркас, а сочетание определенных социально-политических феноменов и процессов, основанных на повторяемом и устойчивом коллективном поведении, приводящем к формированию универсальных норм федеративной государственности.

Список литературы

- Андерсон Дж. 2009. *Федерализм: введение*. М.: Экономика. 127 с.
- Глигич-Золотарева М.В., Добрынин Н.М. 2007. Федеративное государство и самоорганизация: опыт синергетического анализа. — *Федерализм*. № 1(45). С. 5-28.
- Захаров А. 2003. *E PLURIBUS UNUM. Очерки современного федерализма*. М.: Московская школа политических исследований. 192 с.
- Матафонова Ю. 2013. Образование Забайкальского края как способ повышения федеративной устойчивости. — *Власть*. № 6. С. 48-51.
- Миронюк М.Г. 2008. *Современный федерализм: Сравнительный анализ*. М.: МГИМО МИД России; РОССПЭН. 279 с.
- Matafonova Yu. 2014. A Federative State as a Complex System. — *Middle-East Journal of Scientific Research*. Vol. 21. No 10. P. 1823-1827.
- Riker W.H. 1975. Federalism. — *Handbook of Political Science*. Vol. 5. P. 93-172.
- Whitaker R.A. 1992. *Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*. Montreal: McGill-Queen's University Press. 337 p.

MATAFONOVA Yulya Anatolyevna, *Cand.Sci.(Pol.Sci.)*, Assistant Professor of the Department of State and Municipal Management and Politics, Transbaikal State University (Alexandro-Zavodskaya str., 30, Chita, Russia, 672039; mega-yulya@mail.ru)

MANAGEMENT OF A FEDERATIVE STATE: BASIC INSTITUTIONS OF A FEDERATIVE SYSTEM

Abstract. The author analyzes a federative state as a complex system of governing that is characterized by a union of partially self-governing states or regions, political institutions, social and political communities, forms of interaction and relationships among them. Using the interpretation of the Russian and foreign scientists the author concludes that a federative system is something more than a sum of its states or regions.

Effective management of a federative state is possible only if the basic institutions of the federative system, such as the institute of federation, institute of government and subsidiary liability, electoral institute, institute of multi-party system and the democratic majority, would be developed.

Keywords: federalism, federative state, federative system, system approach, basic institutions of federative system

УДК 327

ДЕРГУНОВА Нина Владимировна – д.полит.н., профессор; заведующий кафедрой социологии и политологии Ульяновского государственного университета (УлГУ) (432017, Россия, г. Ульяновск, ул. Л. Толстого, 42; comm3@yandex.ru)

НАСЫБУЛЛОВА Венера Наилевна – аспирант кафедры социологии и политологии УлГУ (venera.nasybullova@mail.ru)

ПРОТИВОРЕЧИЯ ИНТЕГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ЕВРОПЕЙСКОЙ ЧАСТИ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА (реализация прогнозов З. Бжезинского)

Аннотация. Целью данной статьи является анализ работ американского исследователя З. Бжезинского, написанных в середине первого десятилетия XXI в. («Глобальное господство или глобальное лидерство», «Стратегический взгляд: Америка и глобальный кризис»). Учитывая динамику развития международных отношений, Бжезинский приходит к выводу о неизбежной смене ранее существовавшей расстановки сил – о постепенной утере США и Европейским союзом, переживающим институциональный кризис, лидерских позиций при отсутствии явного претендента, способного занять место Америки.

Ключевые слова: международные отношения, геополитика, Российская Федерация, Европейский союз, США, Евразийский регион, постсоветское пространство

В течение 2014 г. внимание всего мирового сообщества приковано к стремительно развивающимся и приобретающим, к сожалению, все более драматичный характер событиям на Украине. Политические аналитики сходятся во мнении, что возникшее на фоне украинского кризиса противостояние в российско-американских, а в более широком смысле – российско-западных отношениях наиболее серьезно со времен распада Советского Союза.

В связи с этим особую актуальность приобретают работы американского исследователя, в прошлом одного из ведущих идеологов внешней политики США в период биполярного противоборства Збигнева Бжезинского. На протяжении более двух десятилетий в своих книгах и публикациях Бжезинский последовательно формулирует тезис о существующей для США потенциальной угрозе при реализации