

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ
В КОНТЕКСТЕ ФЕДЕРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ**

Ю. А. Матафонова

POLITICAL STABILITY AND POLITICAL SUSTAINABILITY IN THE FEDERATIVE SYSTEM

Yu. A. Matafonova

Статья посвящена рассмотрению и разграничению понятий политической стабильности и политической устойчивости в рамках федеративной системы, выявлению специфики федеративного политического процесса. На основе анализа общепринятых теоретических подходов к политической стабильности и политической устойчивости автор определяет сущность федеративной стабильности и федеративной устойчивости.

The author considers and differentiates the concepts of political stability and political sustainability in the federative system and identifies the specifics of the federative political process. On the basis of the analysis of the standard theoretical approaches to political stability and political sustainability the author defines the essence of federative stability and federative sustainability.

Ключевые слова: политическая стабильность, политическая устойчивость, федеративная система, федеративная устойчивость, федерализм.

Keywords: political stability, political sustainability, federative system, federative sustainability, federalism.

В настоящее время федеративные государства сталкиваются с комплексом проблем, дестабилизирующих их политико-территориальную организацию. Поэтому мы считаем необходимым рассмотреть понятия «политическая стабильность» и «политическая устойчивость» в рамках федеративной политической системы.

Несмотря на довольно частое обращение к понятиям «политическая стабильность» и «политическая устойчивость», в исследовательской литературе не сложилось однозначного их толкования. Так, распространённой формулировкой является определение политической стабильности как системы взаимосвязей между субъектами политической деятельности, для которой характерны целостность и функциональность [5, с. 281]. Д. Трумэн в работе «Управленческий процесс» определяет стабильность в рамках политического процесса как устойчивый тип группового взаимодействия.

Взаимосвязь устойчивости политической системы с политическим процессом, политическим развитием и политической стабильностью очевидна. Разграничим указанные политические категории.

Политический процесс мы рассматриваем с точки зрения комплексного подхода как сложную совокупность последовательных действий различных субъектов политики, направленных на завоевание, удержание, укрепление и использование политической власти. В данной трактовке политический процесс включает следующие этапы: 1) представление и доведение политических интересов социальных групп и слоев до институтов, принимающих управленческие решения; 2) принятие управленческих решений и формулирование политической воли; 3) выбор и корректировка принятого плана действий, регулирование информационного режима осуществления власти; 4) осуществление политической воли, выражающееся в форме управленческих решений.

С точки зрения теории политических систем политический процесс можно определить как динамическую характеристику политической системы, обеспечивающую её воспроизводство. Политический процесс имеет пространственно-временные характеристики. В

условиях перманентного реформирования стабильность политической системы (политическая стабильность) является залогом эффективности запланированных изменений во всех других сферах жизнедеятельности общества. Поэтому актуальным представляется как совершенствование теоретико-методологической базы, используемой для оценки реального состояния стабильности политической системы, так и анализ практических проблем, связанных с функционированием политической системы (в нашем случае, федеративной).

В рамках федеративной системы политический процесс может быть рассмотрен как последовательность действий, решений и мероприятий органов власти, направленных на сохранение федерации, обеспечение её стабильности и развития. Такой политический процесс может быть охарактеризован как федеративный или процесс федерализации. Данный подход к сущности федеративного политического процесса мы определяем, как историко-логический, отражающий связь федеративных систем прошлого с современными, выявляющий некую преемственность и прогнозирующий перспективы развития. Так, сегодня можно говорить об этапах федерализации постсоветской России, то есть о шагах, приближающих бывшее унитарное государство к новому способу организации власти и территории.

Для федеративного политического процесса также характерны три режима существования: 1) режим функционирования – характеризуется стабильностью, повторяющимися, устоявшимися федеративными отношениями; 2) режим упадка – характеризуется нарастанием кризисных явлений в федеративной системе, может закончиться распадом федеративного государства; 3) режим развития – происходит становление базовых институтов федеративной системы, динамика, адаптация, поиск оптимальных решений. Развитие федеративного государства представляет собой такие изменения в политико-территориальной организации, которые характеризуются обновлением федеративной системы, существенной трансформацией ее внутренней структуры и функций.

Даже стабильные федеративные системы подвергаются процессу реформирования, в частности, в силу

того, что условия формирования федерации не совпадают с условиями ее поддержания и функционирования [2, с. 9]. Политические процессы, протекающие в политико-территориальном пространстве федеративного государства разнообразны и могут быть рассмотрены с точки зрения разных критериев: пространственного (общефедеральные и региональные), по характеру и направленности проводимых преобразований (процессы, направленные на укрепление федеративной системы и процессы её разрушающие), по степени распределения полномочий (центробежные и центростремительные) и пр.

Мы предлагаем рассмотреть федеративный политический процесс на двух условных уровнях: макроуровень – включает внешнеполитические, социокультурные, этнические, территориальные, социально-экономические, институциональные процессы; микроуровень – непосредственно связан с федеративными отношениями, как совокупностью взаимоотношений между федерацией и ее субъектами, включающими первичный уровень – разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией как единым государством и субъектами, и вторичный уровень – установленные взаимосвязи между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов.

В соответствии с теорией политических систем и теорией принятия управленческих решений, стабильность понимается, как способность системы гармонизировать все то, что у неё на «выходе» со всем тем, что у нее было на «входе»; как способность любой системы не совершать деволюционного перехода при условии внешних возмущающих воздействий; как критерий эффективности.

Рассматривая содержание и структуру политической стабильности, исследователи исходят из системного подхода и отмечают её сложность и необходимость комплексной оценки взаимодействия (и возможных последствий) совокупности разнообразных, но взаимосвязанных и взаимовлияющих элементов [1]. Соответственно, анализируя стабильность федеративной политической системы, следует сопоставить функционирование системы с её реальными возможностями, в качестве которых можно назвать контролируемую, дистрибутивную (распределительную), адаптационную, реагирующую, коммуникационную и др.

Обладающая значительными возможностями федеративная система способна сохранить стабильность и стимулировать необходимые перемены. Баланс между стабильностью и переменами выступает важнейшим показателем эффективности любой политической системы.

Категорию «стабильность», или «политическая стабильность» правомерно применять для характеристики федеративной системы, как достаточно сложной, способной сохранять свою идентификацию и функционировать в условиях возмущающих воздействий.

С. Хантингтон отмечает: «Стабильность любого общества зависит от соотношения между уровнем политической активности населения и уровнем политической институционализации... С возрастанием политической активности должны возрастать также сложность, автономия, адаптивность и согласованность политиче-

ских институтов общества – если мы хотим, чтобы политическая стабильность сохранялась» [7, с. 95].

Стабильность федеративного государства связана с внутренним содержанием и логикой развития федеративной системы, с ее структурой и порядком взаимодействия ее составных частей (федерацией и субъектами), с параметрами и направлением их совместного движения и контролируемых изменений.

Таким образом, любое объяснение политической стабильности исходит из её взаимосвязи с динамикой политической системы. Определим стабильность федеративной системы как способность федеративного государства сохранять динамическое равновесие в рамках созданных институтов в долгосрочном периоде. Если федеративная система в процессе своего функционирования нарушает рамки идентичности, т. е. вступает в противоречие с собственной природой – основами федеративной государственности, то она теряет стабильность.

В. Н. Иванов указывает, что в общетеоретическом плане близкими к понятию «стабильность» выступают такие категории, как «неизменность» и «устойчивость», которые отражают некоторые специфические процессы, происходящие в различных сферах общественной жизнедеятельности. Он характеризует стабильность, устойчивость и неизменность как категории, непосредственно относящиеся к политическому процессу, но вкладывает в них разное содержание:

- «стабильность» как понятие может характеризовать лишь те процессы и явления, которым присущи изменения, причинно-следственные закономерности как линейного, так и вероятностного свойства;

- неизменность подразумевает процесс, в котором в пределах определенных временных и пространственных интервалов состояние рассматриваемых объектов остается в основном одним и тем же;

- устойчивость определяет процессы с точки зрения их способности удерживать изменения (колебания) в заданных (заранее известных) границах, в определенных параметрах, а также свидетельствует о способности системы восстанавливать нарушенное равновесие [1].

Стабильность и устойчивость политической системы (в том числе федеративной) не могут быть рассмотрены как идентичные понятия.

Понятия «стабильность» и «неизменность» федеративной системы позволяют определить направленность политического процесса, выступают как его качественные характеристики. Понятие устойчивости не содержит указания на то или иное качество процесса или состояния. Устойчивым может быть и разрушительный процесс, и созидательный. Устойчивость не означает обязательно неизменность, хотя и может включать ее как частный случай.

Устойчивость федеративного государства балансирует на грани централизации и децентрализации, включает как центробежные, так и центростремительные процессы.

В. Н. Иванов определяет устойчивость политической системы как «способность системы восстанавливать нарушенное равновесие» [1]. И. В. Соболева конкретизирует понятие устойчивости, понимая под ней реакцию на внешние вызовы, выводящие систему из состояния равновесия. Предлагает воспринимать

стабильность как качество политической системы, заключающееся в том, что в рамках созданных институтов система способна эволюционировать без сбоев. А устойчивость как дискретную характеристику стабильности [6].

Различая понятия «политическая стабильность» и «политическая устойчивость», исследователи всё же в обобщенном, сближающем данные категории варианте рассматривают факторы, воздействующие на них. Среди таких факторов институциональные, функциональные, нормативные, идеологические, организационные, коммуникативные и др. основы конкретной политической системы или политического процесса. Поддержание стабильности и устойчивости политической системы всегда связано с сохранением её целостности, идентичности, воспроизводством существующих властеотношений. Г. В. Пушкарева к числу политических практик (факторов), поддерживающих политическую систему относит политическую социализацию, политическую институционализацию и политическую легитимацию [4, с. 36].

А. О. Ярославцева, суммируя разные подходы к определению стабильности политической системы, приходит к выводу, что для сохранения политической стабильности существует ряд общих условий, к которым относит: тип взаимоотношений элиты и неэлитных слоев населения, отсутствие угрозы нелегитимного насилия, адаптационные возможности системы, легитимность системы и ее фундаментальных ценностей, порядок и преемственность, эффективное экономическое и институциональное развитие [8].

К факторам, подрывающим стабильность политической системы, и указывающим на нестабильность политического процесса относят: отсутствие механизма рекрутирования политических кадров; воспроизводство политической элитой прежней неэффективной недемократической модели управления; «закрытость» органов государственной власти (невозможность влияния общественных и политических сил на принятие политических решений); отсутствие или недостаточный уровень развития структур гражданского общества и др.

На основе синтеза теорий принятия решений, политических систем и теории тоталитаризма И. В. Соболева сформулировала следующие правила определяющие стабильность и устойчивость системы: 1. Залог устойчивости – эволюционирующий уровень институционализации политической системы, ее своевременные ответы на вызовы общества. 2. Чем более общество плюралистично, тем менее оно способно адекватно реагировать на внешний вызов, но тем более оно адаптируется к динамическому развитию. 3. Чем более политическая система монистична, тем меньше стимулов у акторов, претендующих на принятие решений, поддерживать ее целостность. 4. Развитые горизонтальные связи системы придают ей и стабильность, и устойчивость. 5. При высокой политической активности политическая система более стабильна, но менее устойчива. 6. Система более устойчива к кризисам в том случае, если число лиц, принимающих решения, стремится к единице, но в континуальности она стабильна лишь в случае, если число этих лиц приближается к бесконечности (т. е. ЛПР имеют ин-

ституционализированную возможность экономической и политической активности) [6].

Таким образом, определение стабильности и устойчивости в контексте федеративной системы обусловлено общими методологическими подходами политической науки.

Исходя из теоретических воззрений Т. Парсонса, система является стабильной или находится в относительном равновесии, если отношения между ее структурой и протекающими внутренними и внешними процессами таково, что её структура (свойства и отношения между элементами), остаются неизменными. Соответственно, федеративная система стабильна, если она сохраняет основы федеративной государственности и базовые институты федерализма [3].

Устойчивость политической системы характеризуется через возможность действующих акторов удерживать изменения в заданных границах, в определенных параметрах. Понимается, как способность системы восстанавливать нарушенное равновесие. Устойчивость федеративной системы обусловлена её политико-территориальной организацией и отношениями «федерация – субъекты федерации».

В федеративном государстве понятие стабильности и устойчивости могут приобретать диаметрально противоположное значение. Мы считаем, что следует разграничивать сущность стабильности и устойчивости в отношении политической системы и в отношении политического процесса. Необходимо различать стабильный и устойчивый политический процесс в политико-территориальном пространстве федерации. Стабильное развитие федеративной системы отражает качественные характеристики протекающих в ней политических процессов. Стабильное развитие федерации всегда направлено на её сохранение. Устойчивым может быть и процесс трансформации федерации и в унитарное государство (сверхцентрализация), и в конфедеративное образование (крайняя децентрализация, дезинтеграция, распад).

Если в отношении политических процессов, протекающих в федеративной системе, устойчивость и стабильность выступают, как разные характеристики, то в отношении федеративной системы в целом они имеют множество точек соприкосновения.

Сближающими понятия «политическая стабильность» и «политическая устойчивость» в контексте федеративной системы является их направленность на сохранение основ федерализма – территориальной целостности, баланса централизации и децентрализации, субсидиарности и др.

Устойчивость – состояние системы, в котором она сохраняет эволюционное развитие, несмотря на усложнение институциональной структуры, способность бороться с внешними и внутренними деструктивными факторами. Соответственно, устойчивость федеративной системы создает потенциал для её стабильного развития, стабильность Федерации – это следствие её устойчивости.

Таким образом, мы определяем федеративную устойчивость как качество федеративной системы, являющееся залогом её стабильности. Федеративная устойчивость – это политическая категория, характеризующая принципы взаимоотношений между федеративным центром и субъектом Федерации; полити-

ко-территориальная устойчивость федеративного государства в целом и устойчивость отдельного субъекта в рамках федерации. Сущностные характеристики федеративной устойчивости обусловлены специфиче-

скими основами федерализма и его конкретной политико-территориальной формы – Федерации (федеративной государственности, федеративной системы).

Литература

1. Иванов В. Н. Политическая социология. М.: Мысль, 2000. 367 с.
2. Колмогорова Д. М. Федеративный процесс и укрупнение российских регионов: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Пермь, 2002. 30 с.
3. Матафонова Ю. А. Управление федеративным государством: базовые институты федеративной системы // Власть. 2014. № 11. С. 133 – 136.
4. Пушкарева Г. В. Политическая система: синергетический подход // Вестник Московского университета. (Серия 12: Политические науки). 2001. № 6. С. 32 – 49.
5. Санжаревский И. И. Политическая наука: словарь-справочник. 6-е изд., испр. и доп. Тамбов. 2014.
6. Соболева И. В. Анализ факторов стабильности и устойчивости политической системы на примере Индии // Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: сб. студенч. работ / Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010.
7. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция, 2004. 480 с.
8. Ярославцева А. О. Политическая стабильность: современные параметры и коннотации // Политическая стабильность: новые вызовы, методологические аспекты анализа и прогнозирования, региональные исследования. М.: РУДН, 2012. С. 11 – 44.

Информация об авторе:

Матафонова Юлия Анатольевна – кандидат политических наук, доцент кафедры государственного, муниципального управления и политики Забайкальского государственного университета, mega-yulya@mail.ru.

Yulia A. Matafonova – Candidate of Political Science, Assistant Professor at the Department of State and Municipal Administration and Politics, Trans-Baikal State University.

Статья поступила в редколлегию 12.03.2015 г.