

О ГОСУДАРСТВЕННОМ УСТРОЙСТВЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНО СЕГМЕНТИРОВАННОГО ОБЩЕСТВА

Н. В. Барбашова

Юго-Западный государственный университет (г. Курск)

Поступила в редакцию 9 июня 2016 г.

Аннотация: исследована проблема построения стабильного государства в территориально сегментированном обществе. Наиболее эффективным механизмом достижения и обеспечения внутривнутриполитической стабильности в таком государстве является построение его на принципах консоциональной демократии. Показано, что наименее устойчивыми являются государства, в которых общество дуалистически сегментировано.

Ключевые слова: консоционализм, конфедерация, регион, региональное государство, федерализм, многосоставное общество, сепаратизм.

Abstract: the problem of building a sustainable state in the territorially segmented society is studied. The most effective mechanism for achieving and ensuring political stability in the country is to build it on the principles of consociational democracy. The paper demonstrates that the least stable states are those in which the society is dualistically segmented.

Key words: consociationalism, confederation, region, regional state, federalism, multicomponent state, separatism.

В последнее десятилетие в мировом сообществе существенно активизировался процесс дестабилизации государств путем их территориального раздела между конфликтующими частями (сегментами) общества. Сепаратистские тенденции проявляются как в недавно образованных государствах (Азербайджан – Нагорный Карабах, Сербия – Косово, Молдавия – Приднестровье, Грузия – Абхазия, Украина – Донецкая Народная Республика и др.), так и в государствах, имеющих многовековую историю (Великобритания – Шотландия, Испания – Каталония, государства Северной Африки и Малой Азии). При аргументации закономерности такого процесса в первую очередь акцентируется внимание на процессе глобализации, следствием которого является существенное ослабление государственного суверенитета в результате деятельности различных субъектов современного общества: международных организаций и союзов, региональных сообществ, этнических диаспор, промышленных групп, религиозных движений, финансовых институтов и др.¹ Процесс глобализации протекает практически одновременно с самоидентификацией территорий и сопровождается проявлением различных форм взаимоотношений субъектов разного территориального масштаба. Роль указанных выше факторов существенно возрастает вследствие целена-

¹ См.: Глобализация и федерализм / В. Е. Чиркин [и др.] // Государство и право. 2007. № 7. С. 5.

правленной дестабилизирующей деятельности отдельных государств, либо их объединений в контексте получения для себя стратегических предпочтений в экономической и военной сферах.

Соглашаясь в целом с такими и аналогичными подходами в оценке дестабилизирующих государственное устройство факторов, представляется важным изучить особенности устройства нестабильных государств, используя в качестве основного критерия количество территориально сегментированных сообществ.

В теории государства и права под формой государственного устройства понимается административно-территориальная организация государственной власти, характер взаимоотношений между государством и составляющими его частями, между отдельными частями государства, между центральными и местными органами. Как отмечает В. В. Лазарев, «вовремя и правильно решенные вопросы государственного устройства в значительной мере обеспечивают стабильность государства, его плодотворное функционирование; напротив, неверно найденные формы устройства государства, не отвечающие его характеру и задачам, могут стать одной из причин его распада»². Форма государственного устройства тесно связана не только с публичной властью, но и с еще одним существенным свойством государства – территориальной организацией населения. Форма государственного устройства, наряду с формой правления и формой государственного режима, является системой взаимосвязанных элементов, определяющих государство как общественное явление.

Следствием доминирования в последние три десятилетия процесса децентрализации государственной власти в большинстве стран мирового сообщества стало ослабление властных полномочий центра и передача их нижестоящим территориальным органам власти. В федеративном государстве этот процесс означает усиление самостоятельности, в том числе и в законодательной сфере субъектов федерации. В унитарных государствах процесс передачи властных полномочий от центрального на региональный уровень фактически привел к созданию государств с квазифедеративной формой государственного устройства – региональных государств. В таких государствах регионы по своей сути являются обособленными, структурированными социально-территориальными системами, которые могут отличаться этническим и религиозным составом населения с присущей им культурой, особенностью регионального производства, социальной инфраструктурой, качеством жизни и многими другими показателями³.

Процессы децентрализации как в унитарных, так и федеративных государствах неизбежно связаны с риском проявления сепаратизма, а в предельном случае и с распадом государства. Причиной проявления се-

² Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 198.

³ См.: *Махина С. Н.* Сущность и системные характеристики политико-правовой категории «децентрализация» в современном демократическом государстве // Государство и право. 2006. № 7. С. 21.

паратистских тенденций являются, как правило, социально-экономическая нестабильность в стране, вызванная ухудшением качества жизни, политическая нестабильность, наличие межнациональных и религиозных конфликтов и др. Для сохранения своего суверенитета государства, отличающиеся внутренней неоднородностью регионов, должны обладать высокой степенью адаптивности и адекватно реагировать на проявление негативных процессов, которые подрывают их стабильность. В настоящее время основными дестабилизирующими государством факторами являются: этнолингвистический, конфессиональный, социокультурный и экономический. Необходимым условием практической реализации идеи сепаратизма является территориальная обособленность конфликтующих групп населения. Любой из указанных выше факторов может привести к конфликтному состоянию.

Наиболее острой является проблема целостности унитарных государств, которые имеют в своем составе артикулируемые территориально обособленные сообщества, поскольку унитарность по своей природе предполагает централизованное управление государством. В большинстве унитарных государств в целях сохранения целостности были проведены реформы системы государственного управления, направленные на повышение самостоятельности регионального уровня управления. Унитарные государства, в которых осуществлена деволюция государственно-властных полномочий, трансформируются, как правило, в региональные государства. Как утверждают авторы, такие государства суть следствия «крайней формы децентрализации унитарного государства»⁴, отличительной чертой которых является конституционная гарантированность региональной автономии. Регионы в данном случае не имеют учредительных полномочий, но имеют право принимать законы, сфера действия которых ограничена территорией соответствующего региона.

Анализ показывает, что в тех унитарных государствах с территориально сегментированными сообществами, которые «своевременно» провели децентрализацию государственной власти, удалось существенно уменьшить вероятность раскола (Великобритания, Франция, Испания и др.). В государствах, которые отстаивают принципы «жесткого» унитаризма, существует реальная угроза их суверенитету и территориальной целостности (Украина, Сирия, Ирак и др.).

Наличие конфликтов между территориально обособленными сегментами общества является необходимым, но недостаточным условием распада государства. Важнейшим фактором стабильности государств является количество субъектов федерации, число артикулированных сообществ в региональном государстве и суверенных государств в конфедерации. Практика свидетельствует, что наиболее устойчивыми являются полисубъектные государства. С уменьшением числа субъектов федерации и артикулированных сообществ в унитарном государстве

⁴ Глобализация и федерализм / В. Е. Чиркин [и др.]. С. 6.

риск проявления сепаратизма и распада государства значительно возрастает. В качестве примеров можно привести Чехословакию, Бельгию и др. Дуалистическая сегментация общества по конфессиональному признаку дает многочисленные примеры гражданских войн (Ливия, Сирия, Ирак, Йемен и др.). Причиной гражданской войны на Украине является в первую очередь раскол общества по социокультурному и лингвистическому признакам на два территориально обособленных сегмента: Юго-Восточную Украину (Новороссию) и Западную Украину. Несомненно, что отмеченные в качестве основных дестабилизирующих общество признаки дополняются другими, и это в совокупности может привести к распаду государства.

Опыт России, США и Германии свидетельствует, что в полисубъектных федерациях наблюдается обратный процесс – построение более устойчивого государства, которым является федерация. В данном контексте аргументированным представляется вывод о трансформации Европейского союза, созданного первоначально как экономическое объединение государств, в направлении создания федеративного государства⁵. На это указывают также попытки принятия общей конституции, создания собственных вооруженных сил, проведение единой внешней политики, общее экономическое пространство и др. С достаточно высокой вероятностью можно прогнозировать аналогичную ситуацию в Евразийском экономическом союзе по мере увеличения числа государств, входящих в этот экономический союз.

Созданное ранее на постсоветском пространстве Содружество Независимых Государств фактически явилось дезинтеграционным объединением, основной задачей которого, по сути, является «цивилизационный развод» республик бывшего СССР. Как отмечал С. О. Азаров, «...в настоящее время отсутствие у государств-участников единых целей и задач, а как следствие этого, – отсутствие интеграционного единения, позволяет рассматривать СНГ только как международную организацию, выполняющую функции обеспечения взаимного обмена мнениями с большинством государств постсоветского пространства»⁶. Превалирование в современном мире интеграционных процессов было реализовано впоследствии в целом ряде межгосударственных объединений, наиболее прочным и перспективным из которых является Евразийский экономический союз.

Важная роль количественного фактора в стабильности государства подтверждается результатами исследования Н. М. Добрынина, который используя синергетический подход пришел к выводу, что из различных видов государств, являющихся сложнейшими открытыми социальными системами, наиболее прогрессивные федерации, которые функционируют с возрастанием уровня упорядоченности и обладают способностью

⁵ См.: *Пастухова Н. Б.* Международная интеграция и государственный суверенитет // Государство и право. 2006. № 10. С. 82.

⁶ *Азаров С. О.* Конфедеративное государственное устройство : теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 9.

наиболее динамично учитывать изменения во внешнем мире в своей структуре. По его мнению, «для полицентрической (федеративной) системы... многие проблемы федерализма (от угрозы сепаратизма до экономического застоя в регионах) могут быть решены посредством развития коммуникации между составными частями систем»⁷. Здесь необходимо указать: синергетический принцип работает только в многокомпонентных системах. Для малоразмерных систем (в количественном отношении) процессы самоорганизации затруднены или невозможны. Отсюда следует вывод, что в предельном случае для дуалистических сообществ относительно стабильной может быть только конфедеративная форма государственного устройства как временная (переходная) форма государственного устройства.

Конфедерация представляет собой юридический союз суверенных государств, созданный для обеспечения их общих интересов, в том числе и в сфере международных отношений. Принято считать, что конфедеративные объединения имеют нестойкий, переходный характер: они либо распадаются, либо преобразуются в федерации⁸. Вместе с тем А. А. Алексеев полагает, что у конфедеративной формы государственного устройства вследствие ряда достоинств имеется будущее. К такому же выводу приходят и другие современные исследователи, изучающие особенности функционирования конфедераций⁹.

Релаксация противоречий конфликтующих артикулированных сообществ с целью сохранения государства может найти свое воплощение в конфедеративной форме государственного устройства. Теоретической основой такой трансформации может стать концепция консоционализма, в рамках которой рассматривается двойной феномен возникновения вертикального сегментирования общества на отдельные группы населения по определенным общим признакам (религия, язык, раса, этнос, идеология) и институционализация переговорного процесса на уровне элит вышеназванных групп. Как отмечает автор концепции А. Лейпхард, общественная демократия в многосоставных обществах предполагает консенсус во взаимоотношениях сегментов, при котором ни один из них не оказывается в состоянии, которое можно рассматривать как изоляцию¹⁰.

⁷ Добрынин Н. М. Синергетика и федерализм : оценка состояния, соотношение, новая методология // Государство и право. 2007. № 7. С. 38.

⁸ См., например: Теория государства и права : учебник / под ред. С. С. Алексеева. М., 2005. С. 8–10.

⁹ См.: Xiaokun Song. Federalism, Confederalism and Consociationalism. URL: <http://poli.vub.ac.be/publi/orderbooks/federal/08song.pdf> (дата обращения: 12.05.2015) ; Попов Р. В. Конфедеративное объединение государств : история и современность // История государства и права. 2002. № 6. С. 26–30 ; Михайлова С. Ю. Классическая и современная концепции конфедерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. №1. С. 141–151.

¹⁰ См.: Лейпхард А. Демократия в многосоставных обществах : сравнительное исследование : пер. с англ. / под ред. А. М. Салмина, Г. В. Каменской. М., 1997. С. 10.

Создание «большой коалиции» в многосоставном обществе предусматривает участие всех политических элит в управлении страной, следствием чего будет сглаживание между ними конфликтов и стабилизация общества. Отклонение от власти большинства возможно только в сфере исключительных интересов меньшинства. По всем вопросам, имеющим общее значение, решения должны приниматься всеми сегментами вместе, с примерно пропорциональной степенью влияния. А. Лейпхарт отмечает, что важнейшей предпосылкой для возникновения консоциального общества должна быть институционализация права вето в процессе принятия политических решений на государственном уровне как процедура для защиты позиции меньшинства¹¹.

Анализируя приведенные выше критерии построения государства на принципах консоциальной демократии можно сделать вывод, что они могут быть использованы и для случая дуалистического общества. Например, «право вето меньшинства» и «большая коалиция» предполагают существование «малой коалиции» меньшинства. А. Лейпхарт в своем исследовании, выдвигая «вторичные» условия, благоприятствующие установлению и функционированию общественной демократии, фактически признает особую роль дуалистической конфигурации общества: отсутствие сегмента, представляющего абсолютное большинство, примерно одинаковый размер сегментов и ограниченность их числа.

Таким образом, конфликт территориально обособленных сегментов дуалистического общества унитарного государства может найти свое разрешение в трансформации последнего в конфедерацию двух суверенных государств, деятельность которой будет базироваться на принципах общественной демократии. Несомненным плюсом такой трансформации является ликвидация конфликтной ситуации и ее наиболее острой фазы, гражданской войны, сохранение субъекта международных отношений и достаточно тесная исторически сложившаяся связь между суверенными частями государства в экономической и гуманитарной сферах. Именно по такому сценарию, по-видимому, должны быть ликвидированы конфликты, носящие в настоящее время вооруженный характер, в Сирии, Украине, Ираке.

Обратный процесс – создание конфедерации, состоящей из двух суверенных государств, в контексте проводимого исследования представляется маловероятным в силу возникающих проблем в обществе с дуалистической конфигурацией. Примером такого государства может служить Объединенная Арабская Республика, созданная Египтом и Сирией, которая просуществовала как конфедерация около трех лет. В качестве другого примера можно привести незавершенность проекта создания Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь, которая объяснялась ранее множеством причин объективного и субъективного характера¹². Представляется обоснованным выделить здесь в качестве

¹¹ См.: *Лейпхарт А.* Демократия в многосоставных обществах... С. 91.

¹² См.: *Азаров С. О.* Конфедеративное государственное устройство... С. 19.

фундаментальной причины нежизнеспособности этого новосозданного государства конфигурационный фактор: возникшие проблемы при его образовании являются следствием дуалистической конфигурации не предполагающей приоритетный характер интеграционных процессов.

Юго-Западный государственный университет (г. Курск)

Барбашова Н. В., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры трудового права, гражданского и административного процесса

E-mail: n.barbashova@mail.ru

Тел.: 8-919-277-67-64

South-West State University (Kursk)

Barbashova N. V., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Labor Law, Civil and Administrative Process Department

E-mail: n.barbashova@mail.ru

Tel.: 8-919-277-67-64