

О. Гаспарян

Национальный
исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ НА ЛЕГИТИМНОСТЬ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В настоящее время проблема центробежных и центростремительных сил в системе взаимоотношения «центр — регион» встала довольно остро. Это связано с тем, что ряд унитарных государств все больше стремится к децентрализованному управлению, объясняя подобную организацию своей власти тем, что «сосредоточение всех возможных функций в центре ведет к чрезмерной бюрократизации, созданию громоздкого и неэффективного аппарата, не способного оперативно и адекватно решать проблемы территорий» [Туровский, 2006, с. 164]. Яркими примерами подобных процессов [Там же, с. 164–165] являются Италия, Испания, Франция, Великобритания, Филиппины. Ряду федеративных государств, напротив, свойственна чрезмерная склонность к централизованному управлению и концентрации большинства полномочий в руках центра.

Все это говорит о том, что изучение процессов политической децентрализации становится довольно актуальной темой. Мы также видим, что процессы политической децентрализации могут оказывать непосредственное влияние на организацию власти в государстве. Политическая децентрализация способствует появлению сильных региональных партий [Brancati, 2008], которые способны проводить более эффективную политику в отношении проблем конкретного региона, нежели центральное правительство. Такое положение вещей может привести к потере центральной властью своей легитимности. Следовательно, *основная проблема* данного исследования — действительно ли с увеличением степени политической децентрализации существующая центральная власть теряет свою легитимность.

Рабочая гипотеза данного исследования состоит в том, что в условиях политической децентрализации граждане склонны в большей степени доверять региональной, нежели центральной, власти, что приводит к ситуации, когда в условиях увеличения политической децентрализации государства его центральная власть все меньше пользуется доверием у граждан. Иными словами, политическая децентрализация приводит к снижению уровня легитимности центральной власти.

По своей структуре исследование состоит из следующих частей:

- теоретическое обоснование выбранной проблемы исследования, степень ее изученности, концептуализация основных понятий исследования, а также примеры ряда исследований по данной тематике;
- описание методологии и основных методов исследования;
- проведение операционализации исследуемых понятий и описание массива анализируемых данных;
- описание результатов эмпирического исследования и интерпретация полученных результатов.

1. Концептуализация исследуемой проблемы

Концептуализация понятия «децентрализация». За последние 40 лет волна децентрализации распространилась практически по всему миру. Если в начале 1970-х гг. число стран с очевидной децентрализацией (без учета стран с формально закрепленной в законодательстве политической децентрализацией) было довольно мало, то в настоящее время процессы децентрализации стали неотъемлемой чертой политических режимов по всему миру. Начало 1970-х гг. характеризовалось явным преимуществом централизованных национальных государств, сегодня же примерно 95% всех демократий мира избирают региональные правительства. Процессы децентрализации привели к политическим трансформациям и в федеративных государствах.

Профессор Калифорнийского университета в Лос-Анжелесе Д. Трисман в своей книге «Архитектура построения государства: рассуждения о политической децентрализации» [Teisman, 2007] выделяет нескольких типов децентрализации: административную, политическую и фискальную. Однако по сути описанные им типы децентрализации являются «идеальными». Следовательно, в реальной политической практике все они оказываются сильно взаимосвязанными процессами. Иными словами, мы можем назвать децентрализованным то государство, в котором центральный уровень власти играет меньшую роль, чем все остальные уровни власти [Schneider, 2003].

Концептуализация понятия «легитимность». Идея о том, что легитимность должна восприниматься исключительно в нормативном смысле, потерпела поражение с появлением веберовского подхода к пониманию легитимности, который и по сей день не теряет своей актуальности. С точки зрения М. Вебера (http://www.nir.ru/socio/articles/weber_politika.htm), любое государство представляет собой отлаженную систему функционирования государственных органов, направленную на моральное правление и благоденствие и процветание государства. Все же зависит исключительно от того, в чьи

руки попадает это государство. А потому логично, чтобы граждане оценивали не просто систему нормативно-правовых актов, на основе которых работает то или иное правительство, а непосредственные решения, которые принимает это правительство [Weber, 1992]. Иными словами, легитимность представляет собой многосоставное понятие, которые включает в себя как политические факторы, т.е. оценку существующего законодательства и результатов тех решений, которые принимает действующая власть, так и психологические характеристики, выраженные в доверии граждан находящимся у власти должностным лицам.

В качестве одной из первых попыток измерения легитимности была предложена концепция профессора Университета Калифорнии в Санта-Барбаре М. Уезерфорда в работе «Измерение политической легитимности» [Weatherford, 1992], включающая в себя следующие компоненты:

1) ответственность правителей и правительства в целом перед своими гражданами;

2) эффективность, предполагающая эффективное использование ресурсов страны и времени, отведенного данному правительству для реализации конкретной политики;

3) процедурная справедливость, предполагающая открытость принимаемых правительством решений;

4) справедливость в распределении, предполагающая равномерное распределение общественных благ между всеми гражданами;

5) политический интерес и включенность в политический процесс (психологическая характеристика, определяющая желание и готовность людей участвовать в политической жизни своей страны);

6) ожидания граждан относительно деятельности политических акторов;

7) оптимизм по отношению к политической системе (основанный на восприятии гражданами процедурной справедливости и справедливости в распределении).

Б. Усеем и М. Усеем в своей работе «Государственная легитимность и политическая стабильность» [Useem B., Useem M., 1979] акцентируют внимание на определении легитимности и ее взаимосвязи с государственной стабильностью. По их мнению, легитимность можно также измерять по наличию или отсутствию протестной активности и характеру этой активности в государстве.

Профессор политологии Портландского государственного университета Б. Гилей в своей работе «Понятие и измерение государственной легитимности: результаты для 72 стран» [Gilley, 2006] определяет легитимность как способность граждан на независимое признание или непризнание действу-

ющего политической курса (действующей власти), а также разграничение таких понятий, как политическая и социальная власть.

Связь политической децентрализации и легитимности центральной власти государства: обзор литературы. Изначально считалось, что децентрализация способствует развитию демократических институтов, развитию рынка, а также снижению бюрократического бремени. Однако дальнейшее изучение федерализма и децентрализации в разрезе межстрановых исследований показало, что влияние новых процессов в организации государственной власти не столь однозначно. Так, например, процессы распределения полномочий между отдельными уровнями власти имеют целый ряд довольно серьезных издержек и негативное влияние как на эффективность государственного управления, так и на уровень экономического развития страны. Произошло развенчание «иллюзии о федерализме» («federalism disillusion»; http://www.oxfordhandbooks.com/oso/public/content/oho_politics/9780199566020/toc.html/).

В середине 1990-х гг. широкое распространение получило изучение процессов федерализма и децентрализации. В частности, А. Родригез-Позе, С.А. Тиймстра и А. Бвире в своей работе «Финансовая децентрализация, эффективность и рост» [Rodriguez-Pose, Tijnstra, Bwire, 2009] на примере Германии, Индии, Мексики, Испании и США отмечают, что децентрализация может способствовать росту государственной эффективности и государственной состоятельности.

Изучая негативные процессы децентрализации, А. Хадениус в своей работе «Децентрализация и демократическое управление» [Hadenius, 2003] отмечает, что к негативным эффектам децентрализации относят также коррупцию и неэффективное управление на низовом (региональном) уровне. Впервые к такому выводу приходит профессор экономики Университета Калифорнии в Беркли П. Бардхан в своей работе «Децентрализация государства и развитие» [Bardhan, 2002]. А. Хадениус в свою очередь предполагает, что все это имеет прямое отрицательное влияние на эффективность работы общественного сектора, а также политическую систему в целом. Неэффективное и коррумпированное правительство зачастую стимулирует появление клиентелизма в политической системе государства. Все это ведет к тому, что обычные рядовые граждане (grass root) перестают что-то решать в политической жизни своей страны. Это неминуемо приводит к снижению легитимности государственной власти¹.

¹ Здесь уже заложена идея не просто сравнения легитимности регионального уровня с легитимностью власти федерального центра, а в принципе рассуждения о легитимации государственной власти как таковой на обоих уровнях. Снижение легитимности — доверия власти — есть результат государственной неэффективности.

2. Методология исследования, операционализация понятий, описание данных

Для проверки нашей гипотезы были использованы данные по 75 государствам за период с 1981 по 2009 г. Само исследование было проведено преимущественно с использованием количественных методов исследования (корреляционного, регрессионного, кластерного анализа и метода главных компонент).

Наиболее нетривиальной задачей стала проблема операционализации исследуемых понятий. Вопрос квантификации является одним из ключевых и наиболее спорных моментов в определении понятия децентрализации. В качестве так называемого прокси (проху), т.е. наиболее подходящего индикатора для измерения децентрализации, мы использовали *долю расходов региональных правительств* (subnational share in total government expenditure), по данным МВФ. Политическая легитимность была измерена специально построенным с помощью метода главных компонент интегральным индексом, включающим в себя следующие индикаторы (взятые из баз данных «World Value Survey» и «The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project»):

- 1) интерес к политике;
- 2) доверие органам власти;
- 3) доверие полиции;
- 4) политическая активность;
- 5) независимость судебной ветви власти;
- 6) внесудебные убийства;
- 7) наличие политических заключенных.

В качестве интерпретации статистических результатов был использован качественный метод анализа — case-study.

3. Моделирование влияния уровня политической децентрализации на легитимность центральной власти: результаты эмпирического исследования

Из табл. 1 корреляционного анализа видно, что между уровнем децентрализации и показателем легитимности наблюдается статистически значимая (на уровне значимости, равном 1%, так как минимальный уровень значимости Sig. = 0,000), положительная, но не очень сильная корреляция, равная 0,347.

Таблица 1. Результаты корреляционного анализа политической децентрализации и индекса легитимности

		Index of Legitimacy	Decentralization
Index of Legitimacy	Correlation Coefficient	1,000	0,347*
	Sig. (2-tailed)		0,000
	<i>N</i>	1962	1153
Decentralization	Correlation Coefficient	0,347*	1,000
	Sig. (2-tailed)	0,000	
	<i>N</i>	1153	1161

* Correlation is significant at the 0,01 level (2-tailed).

Для проведения регрессионного анализа была оценена *модель с фиксированными эффектами и робастными ошибками* (panel model with fixed effects and robust estimators) (табл. 2).

Таблица 2. Модель с фиксированными эффектами и робастными ошибками

VARIABLES	Index of Legitimacy
Decentralization	0,169
	(0,166)
Infant Mortality	-0,00173
	(0,00222)
Life Expectancy	-0,00383
	(0,00666)
GDP p/c PPP (international)	1,05e-06
	(1,18e-06)
Population	-3,57e-10*
	(1,87e-10)
Urban Rate	-0,00440*
	(0,00237)
Constant	1,170*
	(0,620)
Observations	1,092
Number of num_count	54
R-squared	0,038
Robust standard errors in parentheses	

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1.

Из табл. 2 видно, что при наличии фиксированных эффектов коэффициент регрессии при уровне децентрализации оказывается также статистически незначимым, притом что минимальный уровень значимости $\text{Sig.} = 0,314$. Иными словами, результаты этой модели показывают, что влияние процессов политической децентрализации на уровень легитимности центральной власти на примере данной выборки не наблюдается.

Исходя из результатов регрессионного анализа, мы можем сделать вывод, что на полной выборке, состоящей из 75 стран, за период с 1981 по 2009 г. статистически значимая связь между уровнем политической децентрализации и уровнем легитимности центральной власти не наблюдается. Однако мы провели кластерный анализ и рассмотрели наличие подобной взаимосвязи в каждом из кластеров.

Кластерный анализ. В качестве входных условий кластеризации мы использовали индекс легитимности, уровень политической децентрализации и этническую неоднородность, которая также может являться одним из факторов переориентации модели легитимности в современном мире.

В результате мы получаем следующую классификацию нашей выборки на пять групп:

1) Аргентина, Беларусь, Бразилия, Индия, **Россия**, Колумбия, Мексика, Перу, ЮАР;

2) Болгария, Чили, Хорватия, Чехия, Франция, Литва, Румыния, Словакия, Словения, Уругвай, Армения, Азербайджан, Доминиканская Республика, Филиппины, Эстония;

3) Австралия, Финляндия, Германия, Венгрия, Италия, Южная Корея, Нидерланды, Норвегия, Польша, Швеция, Соединенное Королевство (Великобритания);

4) Канада, Испания, Швейцария, США;

5) Эфиопия, Индонезия, Таиланд, Грузия, Латвия, Македония, Малайзия, Молдова, Украина.

Проведем регрессионный анализ с использованием пространственно-временной модели с фиксированными эффектами для каждого из кластеров. Из табл. 3 видно, что статистически значимыми коэффициентами регрессии при показателе уровня политической децентрализации оказались коэффициенты во втором и четвертом кластерах. При этом отметим, что знак коэффициента в этих случаях различен. Иными словами, для второго кластера с увеличением степени политической децентрализации при прочих равных уровень легитимности центральной власти увеличивается. А в четвертом кластере наблюдается противоположная тенденция, которая и соответствует нашей исходной гипотезе исследования: с увеличением степени политической децентрализации при прочих равных уровень легитимности центральной

власти снижается, здесь происходит изменение модели легитимности — люди в большей степени одобряют свою региональную власть, чем центральную (общенациональную).

Результаты кластерного анализа позволили нам сформировать пять кластеров государств, различающихся по своему территориальному устройству, а также политическому и экономическому развитию. В результате регрессионного анализа на каждой из подвыборок, а также качественного анализа отдельных выборок (табл. 3) мы пришли к выводу, что политическая децентрализация может создавать определенные условия для изменения уровня ле-

Таблица 3. Результаты регрессионного анализа на подвыборках (кластерах) для моделей с фиксированными эффектами и робастными оценками

VARIABLES	Cluster 1 Index of Legitimacy	Cluster 2 Index of Legitimacy	Cluster 3 Index of Legitimacy	Cluster 4 Index of Legitimacy	Cluster 5 Index of Legitimacy
Decentralization	-0,324	9,206***	0,849	-4,389**	-4,857
	(2,535)	(2,667)	(1,463)	(1,302)	(3,445)
Infant Mortality	6,594	4,797	-23,64**	-9,118	-5,485
	(5,137)	(4,509)	(8,475)	(5,935)	(5,004)
Life Expectancy	-0,144	-0,406***	-0,917***	-1,178***	-0,619***
	(0,196)	(0,108)	(0,124)	(0,117)	(0,0609)
GDP pc PPP (international)	-0,166	0,274	1,845***	2,419***	-0,380
	(0,327)	(0,380)	(0,486)	(0,334)	(0,244)
Ethnic Fractionalization	0,00101***	0,000837***	0,000233*	0,000272**	0,000958**
	(0,000235)	(8,21e-05)	(0,000108)	(6,18e-05)	(0,000286)
Population	0	0	0	0	0
	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
Urban rate	2,59e-08*	-1,33e-07	3,27e-07	2,77e-08*	-1,20e-07*
	(1,37e-08)	(2,01e-07)	(2,81e-07)	(1,16e-08)	(6,07e-08)
Territorial Organization	1,184**	0,674*	0,339**	0,0597	0,267**
	(0,386)	(0,315)	(0,119)	(0,0455)	(0,106)
Constant	1,921***	1,930***	1,827***	1,809***	2,040***
	(50,57)	(31,00)	(38,24)	(26,03)	(17,86)
Observations	217	302	270	112	164
Number of num_ countr	9	15	11	4	9
R-squared	0,955	0,949	0,983	0,996	0,972

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1.

гитимности центральной власти. Подобные явления наблюдаются в двух случаях. В первую очередь это сильно централизованные унитарные государства, где перераспределение полномочий от центра к регионам сопровождается одобрением политики государства со стороны населения. И также, наоборот, в сильно децентрализованных государствах с исторически сложившимся институтом федерализма (Швейцария, США) или же с довольно раздробленной системой управления государством (Испания), где политика общенационального уровня власти не настолько связана с актуальными социальными проблемами граждан, а потому общенациональная власть здесь оказывается легитимной лишь в силу того, что она избрана гражданами государства, в то время как региональные власти в этих странах легитимны именно в силу своей эффективной региональной политики.

4. Заключение

Эмпирический анализ показал, что наша исходная гипотеза должна быть отвергнута при анализе всей выборки в целом, однако она получила подтверждение на нескольких подвыборках государств. Данный вывод был получен на основе корреляционного, регрессионного и кластерного анализа. Это свидетельствует о том, что взаимосвязь между уровнем политической децентрализации и легитимностью центральной власти представляет собой сложный и неоднозначный процесс.

Стоит отметить, что выводы данного исследования сильно зависят от индикаторов, отобранных в рамках операционализации наших исходных концептов, а также и от состава исследуемой выборки. Немаловажно и то, что на взаимосвязь между децентрализацией и уровнем легитимности могут оказывать непосредственное влияние социально-экономические показатели и институциональный дизайн государств.

Корреляционный анализ позволил нам проанализировать статистически значимую взаимосвязь между исходными концептами: политической децентрализацией. Кластерный анализ дал возможность отметить наличие ярко выраженных кластеров. Проведя кластеризацию по уровню политической децентрализации и уровню легитимности центральной власти, мы выделили пять кластеров. Регрессионный анализ позволил нам выделить наличие статистически значимой взаимосвязи в двух из пяти кластерах. Прямая статистически значимая связь наблюдалась в кластере централизованных унитарных государств. Это может свидетельствовать о том, что перераспределение полномочий от центра к регионам сопровождается одобрением политики государства со стороны населения. Обратная же статистически зна-

чимая связь наблюдалась в федеративных и сильно децентрализованных государствах, где с увеличением степени политической децентрализации степень легитимности центральной власти снижается.

Несмотря на некоторую неоднородность полученных результатов, мы можем отметить, что в условиях доминирования центробежных сил во взаимоотношениях «центр — регион» допустимо говорить о возможном начале смены модели легитимности: от центрального к региональному уровню власти.

Литература

Weber M. Политика как призвание и профессия. URL: http://www.nir.ru/socio/articles/weber_politika.htm. Проверено на 18.05.2012.

Туровский П.Ф. Политическая регионалистика. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.

Bardhan P. Decentralization of governance and development // *Journal of Economic Perspectives*. 2002. Vol. 16 (4). P. 185–205.

Beramendi P. Federalism // *Article 31, Oxford Handbook of Comparative Politics*, p. 759. URL: http://www.oxfordhandbooks.com/oso/public/content/oho_politics/9780199566020/toc.html/. Проверено на 18.05.2012.

Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project. URL: <http://ciri.binghamton.edu/documentation.asp>. Проверено на 18.05.2012.

Desposato S.W. The impact of federalism on national party cohesion in Brazil // *Legislative Studies Quarterly*. 2004. Vol. 29. P. 259–285.

Filippov M., Ordeshook P.C., Shvetsova O. Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions. Cambridge Press, 2004.

Fiscal Decentralization Indicators. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm#Formulas>. Проверено на 18.05.2012.

Gilley B. The meaning and measure of state legitimacy: Results for 72 countries // *European Journal of Political Research*. 2006. Vol. 45 (3). P. 499–525.

Hadenius A. Decentralization and democratic governance experiences from India, Bolivia and South Africa, 2003. URL: http://www.ispla.su.se/gallery/bilagor/Hadeniusstudy2003_3.pdf. Проверено на 18.05.2012.

International Monetary Fund. URL: [www.imf.org, http://www.imf.org/external/index.htm](http://www.imf.org/external/index.htm). Проверено на 18.05.2012.

Lipset S.M. Political man: The social bases of politics. N.Y.: Doubleday, 1959.

Oates W.E. An essay on fiscal federalism // *Journal of Economic Literature*. 1999. Vol. 37 (3). P. 1120–1149.

Riker W. Federalism: Origin, operation and significance. Boston: Little Brown, 1964.

Rodriguez-Pose A., Ezcurra R. Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis // *Journal of Economic Geography*. 2010. Vol. 10. P. 619–644.

Rodriguez-Pose A., Tijmstra S.A.R., Bwire A. Fiscal decentralization, efficiency, and growth // *Environment and Planning A*. 2009. Vol. 41. P. 2041–2062.

Sartori G. Concept misformation in comparative politics // *The American Political Science Review*. 1970. Vol. 64 (4). P. 1033–1053.

Schneider A. Decentralization: conceptualization and measurement // *Studies in Comparative International Development*. 2003. Vol. 38. P. 32–56.

Treisman D. The architecture of government: Rethinking political decentralization. Cambridge University Press, 2007.

Useem B., Useem M. Government legitimacy and political stability // *Social Forces*. 1979. Vol. 57 (3). P. 840–852.

Watts R.L. Comparing federal systems. 2nd ed. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1999.

Weatherford M.S. Measuring political legitimacy // *The American Political Science Review*. 1992. Vol. 86 (1). P. 149–166.

Weber M. Economy and society: An outline of interpretive sociology. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1922

World Value Survey. URL: <http://www.worldvaluessurvey.org/>. Проверено на 18.05.2012.