

ПОЛИТИКА
И ОБЩЕСТВО

БАЛАНС ОТНОШЕНИЙ “ЦЕНТР–РЕГИОНЫ”
КАК ОСНОВА
ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА*

© 2003 г. Р. Туровский

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ
СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

Важнейшей тенденцией мирового развития во второй половине XX в. стала децентрализация государства. Именно в послевоенном мире наблюдается экспансия федерализма как особой модели децентрализованного государства: не менее половины всех федеративных государств были созданы после Второй мировой войны. Напомним, что тогда были заново конституированы в качестве федераций Германия и Австрия¹, и начался длительный процесс расширения списка федеративных государств. Как правило, эта ярко выраженная инновация нового времени распространялась на развивающиеся страны². Освободившись от колониального господства, они (нередко с подсказки бывших колонизаторов) шли по пути децентрализации и федерализации. Список федераций одна за другой пополняли такие страны, как Индия, Нигерия, Малайзия, ОАЭ, Пакистан, Микронезия, Коморские острова, Эфиопия и, наконец, по конституции 1998 г. – Судан. С оговорками в этот список можно включить Танзанию и карибское государство Сент-Кристофер (Сент-Китс) и Невис.

Многие страны Третьего мира буквально на глазах продолжают поиск наиболее эффектив-

ной модели федеративного государственного строительства. Например, в Федеративных штатах Микронезии прошел важнейший референдум 27 августа 2002 г., определивший новые принципы государственного устройства. Идет мучительный поиск компромисса между центром и территориями на Коморских островах, где никак не удается стабилизировать федерацию и создать устойчивую центральную власть. В затянувшемся процессе конституирования федерации находится и нестабильная Эфиопия. Продолжается дискуссия о развитии федеративных отношений в Шри-Ланке.

Не менее показательными выглядят процессы, идущие в инновационном ядре мировой политики – в странах Запада, а также в “старых” федерациях Латинской Америки, возникших в XIX в. Очень примечателен переход к федерализму Бельгии, которая решила таким способом урегулировать конфликтную внутривнутриполитическую ситуацию³. Федерализация стала хоть каким-то выходом из тупика, в котором оказалась Босния и Герцеговина. В таких федерациях со стажем, как Бразилия и Венесуэла были приняты новые конституции, в которых изменены и уточнены многие параметры отношений между центром и регионами. Напомним также, что первые губернаторские выборы прошли в Венесуэле только в 1989 г. (в Бразилии они были восстановлены в 1982 г.).

Процесс децентрализации играет в настоящее время определяющую роль в европейских странах, где эволюционным путем меняется само отношение к государственному строительству. Объединение европейских государств в мощный наднациональный союз сопровождается развитием границ между государствами. Начинает проявляться известная политико-географическая закономерность, когда процесс объединения государств сопровождается фрагментацией их собственных территорий, новым развитием идентичности в регионах, составляющих эти государства. “Средний” уровень – отдельных государств размывается, и на первый план выходят с одной сто-

ТУРОВСКИЙ Ростислав Феликсович – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института наследия. *Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 02-03-18012а.

В работе использованы материалы (конституции и другие нормативные акты) по следующим странам: Австралия, Австрия, Аргентина, Бельгия, Босния и Герцеговина, Бразилия, Великобритания, Венесуэла, Германия, Греция, Дания, Индия, Индонезия, Испания, Италия, Канада, Китай, Коморские острова, Ливан, Малайзия, Мальта, Мексика, Мьянма, Нигерия, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Объединенные Арабские Эмираты, Пакистан, Папуа Новая Гвинея, Португалия, Сент-Кристофер (Сент-Китс) и Невис, Судан, США, Танзания, Федеративные штаты Микронезии, Филиппины, Финляндия, Франция, Хорватия, Швейцария, Швеция, Шри-Ланка, Эфиопия, ЮАР, Югославия, Япония.

¹ См.: Васильев В.И. История германского федерализма // Новая и новейшая история. 1998. №3. С. 27–49.

² См.: Чиркин В.Е. Об особенностях федерализма в развивающихся странах / Правовое регулирование национальных отношений. Под ред. А.Ю. Юдина М., 1980. С. 5–28.

³ См.: Десхауэр К. Дотянет ли Брюссель до следующего века? / Международный опыт разрешения этнических конфликтов. М., 1997. С. 276–290.

роны наднациональное образование в виде Евросоюза, с другой стороны его “атомы” – регионы. Именно они превращаются в основные ячейки европейского политического пространства, формируя так называемую “Европу регионов”⁴.

В этой связи особого внимания заслуживает глубокая регионализация ранее унитарных государств, которые с большой натяжкой могут теперь считаться таковыми. Один из наиболее ярких примеров – деление Испании на автономные сообщества, учрежденные испанскими провинциями. В результате страна целиком и без остатка поделилась на автономные территориальные образования, хотя и с закрепленным в конституции запретом на формирование их федерации.

В других европейских странах складывается внутренняя политико-территориальная асимметрия, когда отдельные регионы получают особый статус и возможности в сфере самоуправления. Например, в конце 1990-х годов прошлого столетия расширяются полномочия португальских автономий – Азорских островов и Мадейры. В Италии развивают свой закрепленный в конституции особый статус пять областей, а референдум 7 октября 2001 г. воспринимался как референдум о федерализме и имел целью расширение компетенции всех областей. Но еще более важные симптомы связаны с теми государствами, где автономизация периферий казалась чем-то немыслимым. Однако в Великобритании в 1998 г. принимается серия актов, вводящих самоуправление в Шотландии, Северной Ирландии и Уэльсе. И даже Франция, считающаяся оплотом унитаризма со времен своей радикальной централизации (“де-регионализации”) в конце XVIII в., с трудом, но приняла в 2001 г. специальный закон, посвященный Корсике⁵.

Кроме того, закономерно, что европейские государства способствуют превращению своих бывших колоний в зависимые территории с высоким уровнем самоуправления. Этот процесс захватывает и наиболее крупные колонии Франции, на месте которых появляются самоуправляющиеся заморские территории, особенно такие развитые и политически активные, как Новая Каледония и Французская Полинезия.

Политическую эмансипацию регионов в современном мире трудно не замечать и игнорировать. Она представляет собой географическое измерение в процессе движения к более свободному миру. Регионы все чаще становятся непосредственными участниками политического процесса,

стремятся влиять на государственную политику. Вслед за протестом масс начинается протест регионов как политических единиц, обладающих собственной идентичностью и собственными осознаваемыми интересами.

Развитие регионального самосознания и его превращение в мощный политический фактор делает необходимым для каждого государства поиск баланса в отношениях “центр–регионы”. Фактор силового принуждения, ассимиляции, подавления местной идентичности, широко использовавшийся при создании централизованных государств, постепенно уходит в прошлое. Современное государство вырабатывает компромисс общегосударственных и региональных интересов, а не стремится подавлять последние. Происходит поиск различных формул, позволяющих урегулировать интересы центра и интересы регионов (причем многих и разных). Совокупность этих формул мы называем мировым опытом территориально-государственного строительства⁶.

Баланс в отношениях “центр–регионы” зависит от развития центробежных и центростремительных сил. Центробежные процессы определяют уровень развития региональных интересов, потребностей и амбиций. Наиболее заметным фактором здесь является уровень развития политико-культурной идентичности. Мы намеренно объединяем в этом определении понятия “политика” и “культура”. В основу политико-культурной идентичности заложены история региона и его этнокультурная специфика, а превращение всего этого в актуальный политический фактор зависит уже от уровня политизации вопроса, наличия политического движения, которое считает культурную специфику региона необходимым и достаточным основанием для его автономизации. Свою центробежную роль играет и само значимые территории, определяемое демографическими и экономическими параметрами, ее экономико-демографический вес.

Центробежным силам противостоят центростремительные. Регион имеет возможность выбирать, что важнее – автономия вплоть до обретения независимости или урегулирование отношений с центром на взаимоприемлемых основаниях. В пользу последнего варианта говорят такие центростремительные факторы, как политическая стабильность центра, его готовность к компромиссу с территориями и экономическое благополучие государства в целом. При этом государство

⁴ См.: *Фуррер Х.П.* Совет Европы и принципы федерализма // *Вестник московской школы политических исследований.* 1996. №6. С. 47–69; *Иванов И.Д.* Европа регионов. М., 1998.

⁵ См.: *Казанская Г.В.* Особый случай корсиканской автономии // *Полис.* 1995. №5. С. 136–141.

⁶ Здесь целесообразнее использовать понятие “строительство”, а не принятое в литературе “устройство”, поскольку речь идет о постоянно незавершенном процессе, у которого к тому же всегда есть свои авторы – “строители”. См. также: *Туровский Р.Ф.* Основы и перспективы региональных политических исследований // *Полис.* 2001. № 1. С. 138–156.

разрабатывает систему институтов и технологий, способствующих укреплению единства, консолидации территорий, снижению контрастности.

В политической географии принято считать, что любое внутригосударственное разнообразие является центробежным фактором⁷. Однако не следует понимать это буквально, что любой особый регион стремится к отделению. Разнообразие почти всегда можно сочетать с компромиссной формулой государственного единства, позволяющей создать единство в многообразии и даже (здесь нет никаких противоречий) превратить его из рыхлой территории в мощное современное государство-лидер (пример США).

Рассмотрим стимулы децентрализации в современном мире. Самым очевидным из них является полиэтническая региональная структура государства. Ведущая роль этого стимула тем более велика, если учесть, что модель национально-государственного строительства остается доминирующей в мире⁸. Там, где по каким-то причинам не получается создать независимое национальное государство, начинается процесс вычленения внутригосударственных национально-территориальных образований, ищущих свою автономию.

Во многих федеративных государствах этнический (этноконфессиональный) фактор регионализации является основным. В качестве типичнейших примеров можно привести Индию, Пакистан, Нигерию. Крайний пример – Эфиопия, где именно этнические группы, а не регионы как таковые были сделаны субъектами федеративного устройства: то есть регион в этой системе вообще вторичен, он возникает после конституирования государствообразующей этнической группы, которая затем определяет “свою” территорию. Крайностей не избежала и Европа, где полное смешение региональных и этнических оснований государственного строительства произошло как в спокойной Бельгии⁹, так и в послевоенной Боснии и Герцеговине.

Наличие “инородных” ареалов зачастую становится стимулом для регионализации всего государства. Другими словами, государство отказывается предоставлять особый статус только своим этническим перифериям и вместо этого идет по пути децентрализации всей территории, включая государствообразующее ядро. Таким образом амбиции этнических периферий растворяются в общей массе региональных интересов. Например, стимулом федерализации Судана была необходи-

мость решения частной, но критически важной для государства проблемы сепаратизма на юге страны, не относящемся к арабо-мусульманскому миру. Полная регионализация Испании позволила частично решить проблемы наиболее активных иноэтнических ареалов – Страны Басков, Каталонии, Галисии¹⁰. Процесс децентрализации Шри-Ланки имеет главной целью решение тамильской проблемы на северо-востоке страны.

Однако такое “тотальное” решение частных региональных проблем через децентрализацию всей страны является пока не очень распространенным. Более простым путем является специальная автономизация иноэтнических ареалов. Однако здесь в ряде случаев приходится представлять таким регионом самую высокую степень автономии, если их политико-культурная идентичность получила особое развитие. Нередко в таких случаях возникает феномен государства в государстве. Наиболее интересный пример в этой связи – Занзибар, небольшая островная группа, имеющая при этом свою историю и мусульманскую идентичность, отличающую ее от континентальной части Танзании. Потребность в эффективной модели интеграции Танганьики и Занзибара была удовлетворена через создание Объединенной Республики Танзания, в которой Занзибар занимает совершенно особое положение.

Сложные компромиссные формулы, позволяющие сохранить хотя бы формальное государственное единство, разрабатывались в процессе распада Югославии. Например, в составе Югославии Черногория имела возможности, приближающиеся к таковым у независимого государства. В составе Боснии и Герцеговины особое положение занимает Республика Сербская. Ее влияние на общегосударственные процессы не столь велико, но зато Республика Сербская имеет более высокую степень автономии и, например, выбирает своего президента.

В более мягких формах автономизация этнических периферий осуществляется и в унитарных государствах. Например, в составе Италии три из пяти областей с особым статусом имеют этническую специфику (Трентино – Альто-Адидже, то есть Южный Тироль, Фриули – Венеция-Джулия и Валле-д’Аоста). Великобритания идет по пути предоставления автономии своему “кельтскому поясу”. В Финляндии широкой автономией пользуются населенные шведами Аландские острова.

В рамках своей социалистической модели Китай сохраняет привычную для нас многоуровневую систему национально-территориальных автономий, включающую не только пять автономных

⁷ См.: Туровский Р.Ф. Политическая география. М.-Смоленск, 1999.

⁸ См.: Колосов В.А. “Примордиализм” и современное национально-государственное строительство // Полис. 1998. №3. С. 95–114.

⁹ См.: Савицкий П.И. Становление Бельгийской федерации // Известия вузов. Правоведение. 1995. № 4/5. С. 56–66.

¹⁰ См.: Эспадалер Э.Ф. Автономия Каталонии // Международный опыт разрешения этнических конфликтов. М., 1997. С. 276–290.

районов (административные единицы первого уровня), но и национальные области, уезды и волости¹¹. Попытку создать две национально-территориальные автономии в соответствии со своей конституцией приняли в 1989 г. Филиппины (Мусульманский Минданао и Кордильеры на Лусоне), но референдумы там сорвались. В Индонезии неоднократно поднимался вопрос об автономизации политически активной мусульманской провинции Ачех на севере Суматры¹².

Этнический фактор остается настолько актуальным, что в последнее время в ряде стран территориально-государственное строительство получило два параллельных измерения – этническое и региональное. Это значит, что политическая система формируется с учетом региональной и этнической структуры одновременно, и “вторым” субъектом государственного строительства становится экстерриториальная национально-культурная автономия. Наиболее ярким и пока необычным примером здесь является Бельгия, где одновременно и параллельно существуют два типа субъектов федерации – регионы и этнолингвистические сообщества, каждые из которых имеют свою компетенцию и свое самоуправление¹³. Примерно по тому же пути идет Босния и Герцеговина, где этноконфессиональная структура населения все-таки является первичным фактором государственного строительства (с квотированием всех возможных должностей), а региональная структура государства выглядит несколько вторичной. Первичность этнической группы по сравнению с регионом характерна и для еще одного мультикультурного государства – Эфиопии.

В более простых случаях современное государство идет на создание особых политических сообществ, определяемых по национальному признаку. Очень часто это – традиционные “реликтовые” сообщества, интересы которых государство стремится учесть в рамках современных политических моделей. В результате в Пакистане наряду с “обычными” регионами субъектами государственного строительства являются так называемые зоны племен, расположенные на территории субъектов федерации, но имеющие особое управление (есть зоны племен федерального и провинциального подчинения). По пути создания национально-культурной автономии, имеющей определенную территориальную привязку, пошла и Канада, где после плебисцита 1992 г. по-

явился Нунавут, автономия для эскимосов на Северо-Западных территориях.

Важную роль в качестве стимула децентрализации играет и историческая традиция. В чистом виде она не связана с этническими сообществами, а подчеркивает субэтнические или историко-культурные различия внутри гомогенного этнического ареала. Довольно часто мы сталкиваемся с трансформацией стабильных политико-географических структур феодального происхождения. В современном мире они имеют неформальный статус культурных провинций, обладают историческими корнями, самосознанием и развитой идентичностью. Крайним и наиболее ярким примером здесь служат государства, в которых сохранившиеся феодальные формы территориального устройства превратились в современные субъекты федерации. Это – ОАЭ, состоящие из семи эмиратов, и Малайзия, где девять из 13 штатов возглавляют наследные правители – султаны.

Культурно-историческая идентичность регионов является мощным стимулом децентрализации и в более современных государствах Европы, относящихся прежде всего к “германскому” ареалу. Здесь старая феодальная раздробленность еще времен Священной Римской империи закрепила в политическом сознании и стала основой для позднейшей регионализации. В результате земли Германии и провинции Австрии, почти не отличаясь друг от друга по этническим параметрам, имеют развитую идентичность, уходящую корнями в средние века, когда складывалась политико-территориальная структура центрально-европейского пространства. То же в значительной степени относится и к Швейцарии, где, правда, действует и этнический фактор – выделяются германоязычные, франкофонные кантоны, а также италоязычный Тичино. Но при этом сами кантоны практически в чистом виде – продукт средневековья.

Интересно наблюдать попытки такого политического “новообразования”, как США, создать историческую традицию из своей региональной структуры, сложившейся в XVIII–XIX вв.¹⁴ Практически все федерации, возникшие на основе бывших колоний, успешно культивируют региональную идентичность “постколониальных” регионов – ныне субъектов федерации (США, Канада, Австралия).

Третьим ведущим стимулом децентрализации является физико-географическая раздробленность территории государства. Особенно характерна своя политико-культурная идентичность для островов и островных групп. Их обособлен-

¹¹ См.: *Макинтайр Р.Дж.* Региональные стратегии в России и опыт Китая // Проблемы теории и практики управления. 1999. №4. С. 60–67.

¹² См.: *Иванова И.С.* Территориальные дисбалансы и региональная политика в Индонезии // Вестник МГУ. Сер. 5. 1999. №4. С. 35–42.

¹³ См.: *Павличук Е.И.* Федеральная реформа Бельгии // Полис. 1995. №5. С. 130–135.

¹⁴ См.: *Аксенов К.Э.* Политико-географические основы функционирования политической системы США. (Автореферат диссертации на соискание степени канд. геогр. наук). Л., 1989.

ность оказывается мощной питательной средой для автономизации. Характерно, что целиком и полностью на физико-географических основаниях строится административно-территориальное деление двух островных государств – Микронезии и Коморских островов. На Коморах три острова являются тремя субъектами федерации. Федеративные штаты Микронезии – это четыре штата, границы которых совпадают с группами Каролинских островов.

Еще один характерный пример, когда физико-географическая обособленность территорий одного государства стимулирует его фактическую федерализацию, – это Сент-Кристофер и Невис. Политические амбиции второго по величине острова – Невиса – и стали причиной, по которой государство пошло на серьезную децентрализацию и предоставление Невису широкой автономии. При этом создавать федерацию из двух равноправных субъектов было нельзя, поскольку разница в экономико-демографическом потенциале островов была и остается слишком большой. Но Невис сумел получить статус “государства в государстве”.

Современные европейские государства также идут навстречу своим островным перифериям, предоставляя им особый статус и более широкое самоуправление. Вполне логичным с географической точки зрения стало предоставление автономии двум удаленным регионам Португалии – Мадейре и Азорским островам. В Италии автономии получили расположенные рядом, но очень крупные, а потому политически амбициозные острова – Сицилия и Сардиния.

Конечно, тенденция к автономизации подпитывается сочетанием природных и этнокультурных факторов. По этим причинам особое положение в составе Танзании занимает Занзибар. В Европе можно обратить внимание на Аландские острова и (с оговорками, учитывая отсутствие пока реальной автономии) Корсику. Данное сочетание, усиленное большими расстояниями, определяет особое положение Фарерских островов и тем более Гренландии, подконтрольных Дании, но имеющих развитое и все более амбициозное самоуправление.

Анализируя распространение децентрализации по странам и континентам, нельзя не обратить внимания на политико-географическую цепную реакцию, своего рода эффект домино, когда схожие модели децентрализации создают и взаимодействуют друг у друга соседние страны. Как любой инновационный процесс, децентрализация распространяется в соответствии с моделью диффузии инноваций, от страны к стране¹⁵. В этой связи

¹⁵ См.: Туровский Р.Ф. Политическая география. М.-Смоленск, 1999.

можно выделить несколько типичных ареалов децентрализации:

– Американский ареал, где децентрализация и федерализация развивались по мере освобождения колоний из-под власти метрополий, и федерация стала удобной формой для конституирования новых государств (США, Канада, Мексика, Бразилия, Венесуэла, Аргентина). Уже в последние десятилетия США способствовали федерализации одного из своих бывших владений – Микронезии.

– Южно-азиатский ареал, где сложная полиэтничная структура государств способствовала развитию децентрализации преимущественно на этноконфессиональных основаниях: Индия и Пакистан как совершенно особые федерации, Мьянма (Бирма), которая пыталась пойти по пути федерализации на первом этапе после обретения независимости, Шри-Ланка, которая постоянно пытается выработать модель регионализации¹⁶. Опыт этих стран повлиял на некоторые особенности федерализации Малайзии и Коморских островов.

– Европейский ареал, в котором последние десятилетия интенсивно развивается процесс децентрализации, хотя и не обязательно в формате федерализма. Здесь есть свое федералистское ядро в лице Германии, Австрии, Швейцарии и позднее примкнувшей к ним Бельгии. Но регионализация в той или иной степени охватывает практически все европейские государства.

Эффективность децентрализации становится достаточно очевидной, она определяется формулой “меньше этатизма – меньше сепаратизма”. Государствообразующие субъекты переориентируются с обустройства мира, передела его границ на обустройство собственной территории, которое оказывается не менее серьезной проблемой. Политическая эмансипация регионов приводит к тому, что территории получают от государства более высокий уровень автономии, но в обмен на отказ от сецессии¹⁷, на сохранение государственного единства и общих правил политической игры.

Развитие процесса децентрализации требует системного подхода к отношениям “центр – регионы”, который позволяет анализировать состояние и динамику в балансе отношений между политико-географическими уровнями¹⁸. Центр представляет собой подсистему общегосударственного контроля и управления. У этой подсистемы есть свои

¹⁶ В действующей конституции этого государства используется примечательная формула “нерушимый союз регионов”.

¹⁷ Как правило, субъекты федерации не имеют права на выход из ее состава. Исключения очень редки – Эфиопия, Невис.

¹⁸ См.: Туровский Р.Ф. Политическая география. М.-Смоленск, 1999.

императивы – целостность территории государства, обеспечение единой общегосударственной политики. Она стремится создать управленческую вертикаль, пронизывающую все политико-географические (управленческие) уровни и обеспечивающую их четкую субординацию.

В свою очередь территория – это подсистема обеспечения регионального интереса. Ее императив – самостоятельное решение местных вопросов. Для этого она стремится создать управленческую автономию, собственное политическое подпространство, независимое по определенным параметрам от центра.

Баланс отношений между центром и территорией определяет состояние государства. Сохранение субординации при самой широкой автономии регионов позволяет обеспечить единство и само существование государства. Его сила как субъекта мировой политики определяется не тем, насколько оно децентрализовано (что иной раз ошибочно воспринимается как аморфность), а тем, насколько эффективно оно смогло обеспечить баланс между императивными интересами центра и регионов и, соответственно, насколько его отвлекают внутренние проблемы. Сбой в этой системе означает распад, потерю территории.

Минимальным требованием для современного демократического государства в обеспечении баланса его отношений с регионами является развитие местного самоуправления. Локальный политико-географический уровень обязательно должен иметь политические свободы, поскольку именно здесь получают развитие непосредственные интересы граждан, объединенных в местные сообщества. Поэтому модель современного унитарного государства предполагает, что централизованный контроль сочетается с развитым местным самоуправлением.

Регион, то есть административная единица первого порядка, обычно занимает в такой системе подчиненное положение. Хотя принципиально важной тенденцией является развитие местного самоуправления по принципу “снизу вверх”, когда оно захватывает не только местные сообщества, но и регионы первого порядка в унитарном государстве. Поэтому в большинстве европейских государств провинции имеют свои представительные органы власти. Более того, в Японии с ее развитым местным самоуправлением проводятся всенародные выборы губернаторов в префектурах.

Отдельный интерес представляют государства с мощной региональной идентичностью. В этих государствах последняя превращается в определяющий политический фактор. Это ведет к регионализации (развитию региональной автономии) вплоть до превращения в федерацию (либо такое

государство изначально конституировано как федерация).

Регионализация может быть симметричной или асимметричной. Истинной причиной для развития федеративных отношений нередко является потребность в предоставлении особых прав одной конкретной территории (Занзибар, Невис, Черногория и т.п.). Понятно, что уровень развития региональной идентичности и политизации данной проблемы различается очень сильно. Одни государства в данной ситуации идут навстречу всем регионам, включая те, в которых нет большой объективной потребности в автономии (Испания, Шри-Ланка). Другие допускают асимметрию в своем территориально-государственном строительстве (Италия, Великобритания), и количество асимметричных государств в современном мире весьма велико.

Таким образом, региональный уровень (здесь и далее имеется в виду уровень административных единиц первого порядка) порой очень поразительно представлен в той или иной модели территориально-государственного строительства. Он может быть ослаблен в модели, которая внешне напоминает песочные часы: сильный центр, сильный местный уровень, слабый, “вторичный” регион. Или, наоборот, он становится несущей конструкцией всего государства, если оно конституировалось как пирамида, союз регионов по формуле “сильные регионы – слабый центр” (Швейцария как один из крайних примеров). В более централизованных федерациях региональный уровень может быть слабее, но все равно смысл федерализма как раз и состоит в том, что пользующиеся широкой автономией субъекты федерации составляют как бы каркас государства.

Кроме того, следует обратить внимание на те государства, где развитый федерализм сочетается с развитым местным самоуправлением. В принципе к этому стремятся все федерации с более высоким уровнем демократии (США и Швейцария могут быть хорошими примерами). Кстати, сама по себе это уникальная по важности государственная задача федерации – обеспечить эффективное самоуправление сразу на двух территориальных уровнях – субъектов федерации и местных сообществ. В этих странах функционируют три примерно равнозначных по своему политическому ресурсу уровня власти – федеральный, региональный и местный. По геометрической форме политико-географические уровни в таком государстве могут быть представлены в виде своего рода цилиндра. Так, в латиноамериканских федерациях очень четко прописаны три уровня власти, и на муниципиях сделан особый акцент (такой формат территориально-государственного строительства особенно характерен для современных конституций Бразилии и Венесуэлы).

БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ В СИСТЕМАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Далее необходимо рассмотреть конкретные особенности системы “центр–регионы”, предполагающей определенный баланс центральных и региональных интересов. Сначала проанализируем ситуацию на собственно региональном уровне – соотношение управления территориями, осуществляемого центром, и регионального самоуправления, что позволяет определить уровень и характер централизации/регионализации государственной власти.

Для государств с наиболее глубокой регионализацией характерно стремление территорий к квазигосударственному статусу, воспроизведению на региональном уровне властных институтов, характерных для независимого государства. Крайними случаями являются формулировки регионального суверенитета и даже регионального гражданства. Двухуровневое гражданство характерно для наименее централизованных федераций, в которых субъекты в наибольшей степени приближаются к независимым государствам. Например, в Боснии и Герцеговине официально существует гражданство двух ее частей, причем граждане мусульmano-хорватской федерации и граждане Республики Сербской одновременно являются гражданами Боснии и Герцеговины. Аналогичное параллельное гражданство было характерно и для Югославии, где республики – Сербия и Черногория официально определялись как государства. Высокий уровень политического самосознания характерен для субъектов Микронезии: например в конституции штата Понпее прямо говорится о гражданстве штата. Понятие “гражданство” применительно к субъектам федерации прямо или косвенно упоминается и в некоторых других федерациях, отличающихся при этом наиболее глубокой традицией федеративного развития и договорным принципом формирования федерации (США, Швейцария).

Также в некоторых крайних случаях субъекты федерации официально получают ограниченный суверенитет (то есть государственный суверенитет делится между двумя уровнями – федеральным и региональным)¹⁹. Такая специфика характерна для федераций, являющихся союзными государствами, где региональная идентичность исторически первична, а общегосударственная – вторична (хотя со временем первая может уступить второй, так как важнейшим ограничителем децентрализации является целостность государства, которое заинтересовано в субординации). Фактически государственный суверенитет и соб-

ственное подданство имеют эмираты ОАЭ, где региональная структура закреплена на уровне глубокой политической традиции. Однако формулировка ограниченного суверенитета по внутренним вопросам используется, например, в Мексике, которая определяется как республика свободных и суверенных по вопросам внутреннего управления штатов.

Впрочем, институты двухуровневого гражданства и суверенитета выглядят в современном мире как крайности. Императивы центральной власти предполагают сохранение и укрепление единства государственной территории, они подразумевают консолидацию суверенитета и гражданства. Автономия субъекта федерации предполагает и уступки центру, главная из которых связана с отказом региона от попыток обретения квазигосударственного статуса с его основными атрибутами²⁰. В противном случае баланс слишком смещается в пользу регионов, и государство начинает напоминать рыхлую конфедерацию, которая в современном мире признается нежизнеспособной формой. В Швейцарии и ОАЭ сложившаяся по историческим причинам вторичность центра по сравнению с регионами все-таки не означает низкую эффективность государства в целом: есть устойчивый, объективный, осознанный всеми территориями интерес к консолидации, и все государство функционирует как эффективная децентрализованная система, способная решать как внутренние, так и внешнеполитические задачи. Но большинство государств стремится обеспечить субординацию с более четким верховенством центра.

Поэтому главное предметное поле в большинстве децентрализованных государств связано с институтом региональной власти и централизованного контроля за этим институтом, обеспечивающим необходимую степень субординации.

Децентрализация прежде всего и чаще всего понимается как развитая, выборная региональная власть, имеющая более или менее широкую компетенцию²¹. Особенно ярко такая власть выражена там, где она определенно персонифицирована, то есть в странах, где первым лицом в регионе является всенародно избранный губернатор. В первую очередь это является характеристикой регионов в странах, принявших американскую модель федерализма, – США, Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Мексике, а также Микронезии и

¹⁹ См.: Лейкофф С. Оппозиция “суверенитет – автономия в условиях федерализма”: выбор между “или-или” и “больше-меньше” // Полис. 1995. №1.

²⁰ Что не отрицает использование регионами собственных символов, которые подчеркивают их идентичность. В Бразилии, например, не только штаты, но и муниципалитеты имеют конституционное право на символы.

²¹ Вопросы собственно компетенции регионов в данной работе не рассматриваются, так как это особая тема. Пока мы анализируем политические механизмы принятия решений, то есть каркас территориально-государственного строительства.

примкнувших к ним “новейших” африканских федерациях – Нигерии и Судане.

Причем в некоторых странах очень жестко определяется обязательная принадлежность губернатора к его региону через использование цензов оседлости. Так, в Микронезии штаты используют самые высокие барьеры против проникновения “варягов”²². Ограничения действуют и в Мексике: губернатор должен быть уроженцем штата или прожить на его территории пять лет.

В тех странах, где на региональном уровне действует парламентская модель (то есть легислатура формирует региональное правительство), региональная власть тоже достаточно хорошо персонифицирована через местных премьеров, избранных парламентами. Данная ситуация наиболее характерна для центрально-европейских федераций: в Австрии действуют губернаторы, в Германии министры-президенты (или бургомистры в Берлине, Гамбурге и Бремене), в Швейцарии председатели государственных (правительственных) советов. Подчеркнем, что наличие регионального парламента является обязательным элементом регионального самоуправления и само по себе определяет силу региональной власти.

Парламентская система регионального самоуправления используется и в некоторых других странах: везде есть законодательная (представительная) и исполнительная власть, деятельность и компетенция которых и определяют степень децентрализации. Например, в Испании, которая федерацией не является, автономные области имеют свою ассамблею и правительственный совет. В ЮАР с ее глубокой децентрализацией в каждой провинции есть своя легислатура и премьер-министр.

Следует заметить, что европейская модель унитаризма с развитым местным самоуправлением тоже подразумевает выборную власть в регионах первого порядка²³. Так, в Нидерландах эту функцию выполняют провинциальные штаты, в Италии – областные советы, в Португалии – ассамблеи, во Франции – генеральные советы и т.п. Модель местного самоуправления в Греции предполагает выборы в номах (административные единицы первого порядка) не только представительных органов власти, но и первых лиц – но-

мархов. Также, напомним, работает и система местного самоуправления в Японии, где в префектурах избираются ассамблеи и губернаторы.

Итак, выборная региональная власть – обязательная характеристика децентрализации и важнейший институт, обеспечивающий реализацию регионального политического интереса. Баланс отношений “центр–регионы” подразумевает создание специальных институтов централизованного контроля или ограничения регионального самоуправления. В более либеральных федерациях основной механизм связан с разграничением полномочий: каждый уровень власти имеет свою компетенцию и работает в рамках очерченного поля, взаимодействуя друг с другом по предметам совместного ведения. Такова идеальная модель деления государственной власти на два взаимодополняющих уровня.

Но в странах, где уровень политической стабильности ниже, где сильнее развит сепаратизм, существует потребность в специальных методах контроля за региональной выборной властью. К этому по другим причинам приходят и более либеральные, но в то же время унитарные государства, где центр обеспечивает более жесткую субординацию управленческих уровней.

В результате сама структура региональной власти часто отражает баланс между интересами центра и регионов. Возникает характерный дуализм региональной власти, в которой на одном уровне представлены институты, подконтрольные центру, и институты выборного самоуправления.

Особый интерес в этой связи представляет индо-пакистанская модель управляемого федерализма. Ведущие роли в региональной власти здесь играют губернатор, назначаемый президентом страны, и главный министр с кабинетом министров. Губернатор – представитель центра назначает главного министра и членов кабинета министров, но последние должны опираться на поддержку региональной легислатуры и обычно представляют правящее большинство. Таким образом, модель сочетает на региональном уровне обеспечение интересов центра через назначение губернаторов, и обеспечение региональных интересов посредством легислатуры, и, в значительной степени, главного министра и кабинета министров (который оказывается под двойным контролем – со стороны губернатора и со стороны легислатуры). Эту модель воспроизводит и “регионализованный” Шри-Ланка, где на уровне регионов действуют провинциальные советы и правительства с главными министрами.

Своеобразным рудиментом британского колониализма является австрало-канадская модель – организация региональной власти с формальным контролем формального центра в лице предста-

²² Например, в штате Чуук губернатор должен прожить на территории штата не менее 25 лет, родиться там или быть гражданином по происхождению. В штате Яп губернатор обязан прожить на территории штата не менее 15 лет, в том числе пять непосредственно перед выборами. В штате Косраэ ценз чуть меньше – уроженец острова со “стажем” проживания в 10 лет. В штате Понпей достаточно быть гражданином штата по рождению, но это все равно позволяет отсечь от власти “чужаков”.

²³ См.: *Оффердал О.* Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // *Полис.* 1999. № 2. С. 155–167.

вителей британской монархии. Реальные полномочия на региональном уровне имеет, конечно, премьер-министр (в Австралии его даже избирает население, в Канаде – региональный парламент). Но при этом на региональный уровень продлена “королевская вертикаль” в лице губернатора австралийского штата и лейтенант-губернатора канадской провинции²⁴.

Дуализм региональной власти особенно характерен для унитарных государств с развитым региональным самоуправлением. Это понятно, поскольку здесь государство должно обеспечить более жесткий централизованный контроль. Власть на уровне региона первого порядка здесь вторична и сочетает централизованные и самоуправленческие институты. Типичным считается пример Франции, где на уровне департамента действуют назначенный центром префект и избранный населением генеральный совет. Эта модель так или иначе воспроизводится во многих европейских государствах – Италии (правительственный комиссар от центра, областной совет и исполнительный орган – джунта во главе с председателем от региона), Португалии (представитель правительства и региональная ассамблея с жунтой), Швеции (губернатор, назначенный центром, и местный парламент – ландстинг) и более децентрализованных Нидерландах (провинциальные штаты представляют собой местную легислатуру, исполнительную власть возглавляет королевский комиссар, но в нее входят четыре представителя от регионального парламента).

Наряду с дуализмом региональной власти соотношение интересов центра и регионов в федерациях обеспечивается с помощью особых механизмов избрания/назначения губернаторов. Так, в ситуации с назначением губернаторов обеспечивается учет мнения региона. На Коморских островах в соответствии с конституцией 1996 г. губернатор острова должен был назначаться президентом страны из числа трех кандидатур, рекомендованных советом острова. В четырех штатах Малайзии, не являющихся наследными монархиями, губернатор назначается верховным правителем страны по рекомендации главного министра штата.

В редких случаях государство использует рычаги влияния на губернаторские выборы, вводя ограничения. Интересен пример Судана, где институт губернаторских выборов появился недавно. С целью стабилизировать процесс конститу-

ция страны предусмотрела, что на выборы выставляются три кандидатуры, определенные президентом страны из шести вариантов, предложенных специальной коллегией.

Но наибольшее распространение получают не механизмы ограничения свободы выбора по типу Судана, а механизмы централизованного контроля за деятельностью выборной власти. В федеративных государствах их объединяет общее понятие “федеральное вмешательство”. Смысл заключается во временном лишении конфликтного региона управленческой автономии в интересах общегосударственной и региональной стабильности.

В этом случае наибольший интерес опять-таки вызывает индо-пакистанская модель, наилучшим образом приспособленная для работы в условиях высокой этноконфессиональной конфликтности. В этих странах хорошо разработана система прямого управления регионом из центра. Если управление штатом в соответствии с конституцией оказывается невозможным, то вводится чрезвычайное положение, центр берет на себя все или часть полномочий регионального правительства, а законодательные функции региональной легислатуры могут быть переданы национальному парламенту. Но в интересах регионов институт прямого правления имеет серьезные ограничения: он действует не более трех лет, парламент страны должен сначала одобрить решение главы государства в течение двух месяцев, а затем подтверждать каждые полгода. Похожая модель существует и в Пакистане, где президент имеет право приостановить действие конституции на территории провинции, взять на себя полномочия региональной власти или поручить их выполнение в полном объеме назначенному губернатору, парламент страны берет на себя функции региональной легислатуры.

Институт федерального вмешательства развит и в латиноамериканских федерациях, отличающихся определенной политической нестабильностью²⁵. В официальном порядке он зафиксирован в конституциях Аргентины и Бразилии, где существует система санкций в отношении региональных властей, нарушающих закон.

В целом какие-либо крайние меры в отношении выборной региональной власти не имеют широкого распространения в федеративных государствах. Однако практически в каждом существуют механизмы федерального вмешательства, разработанные в разной степени и применяемые, как правило, не столь часто:

– Санкции, подразумевающие увольнение выборного губернатора или роспуск легислатуры.

²⁴ См.: Белов А.Л. Политическая география Канады (регионализм в политической жизни и культуре). (Диссертация на соискание уч. степени канд. географ. наук). Л., 1983; Белов А.Л. Политическая география Канады: основные современные проблемы // Известия ВГО. Вып. 5. 1983. С. 434–439; Мелкумов А.А. Канадский федерализм: теория и практика. М., 1998.

²⁵ См.: Тихонов А.А. Федерализм в странах Латинской Америки. М., 1979.

Например, в Австрии президент страны может распустить ландтаг по просьбе федерального правительства и с согласия двух третей бундесрата²⁶.

– Механизмы давления на региональные власти. Так, в Германии центр имеет право принимать меры принуждения, если земля не выполняет федеральных обязательств. В Малайзии парламент может вмешиваться в дела штатов, если в них нарушается конституция страны или данного штата.

– Нормы субординации федеральной и региональной власти. Наиболее логичными здесь являются практикуемые рядом государств формы ответственности региональных властей перед федеральными. В Судане ответственность губернатора перед президентом является конституционной нормой. Такая ответственность подчеркнута и в Австрии, где губернатор приносит клятву на конституции страны в присутствии президента.

– Специальные институты контроля за действиями властей. В этой связи интересна ситуация в Венесуэле, созданная в результате конституционных реформ У. Чавеса. В стране появилась система ревизионных управлений – органов политического контроля. В обязанности губернаторов входит ежегодный публичный отчет о деятельности перед Главным ревизором, а также доклад перед Законодательным советом и Советом по планированию и координации государственной политики.

Другая ситуация, определяющая баланс отношений между центром и регионами, связана с обеспечением соучастия регионов в управлении государством. В федеративном государстве такое соучастие широко распространено: можно говорить об определенном дуализме центральной власти, предполагающем те или иные формы регионального участия.

Практически общепринятым политическим механизмом, регулирующим представительство региональных интересов на общегосударственном уровне, является бикамерализм²⁷. В самом чистом виде он означает наличие в национальном парламенте специальной “палаты регионов” (не обязательно “верхней”, скорее просто “другой”), в которой, как правило, каждый субъект федерации имеет равное число представителей, и которая выполняет важную роль в процессе принятия политических решений и прежде всего в законодательстве. Региональная палата существует почти во всех федеративных государствах (исключение составляют наиболее простые федера-

ции – Микронезия, Сент-Кристофер и Невис), а также в близкой по многим параметрам к федерации ЮАР.

Но важно отметить, что данный институт развивается и в некоторых унитарных государствах, имеющих наиболее сложное региональное строение и более глубокие традиции регионализма. Например, Палата жупаний с равным представительством регионов была создана после образования независимой Хорватии. Первая палата, избираемая провинциальными штатами, действует в Нидерландах.

При этом, как и в случае с губернаторами, некоторые страны специально подчеркивают региональную сущность данного политического института, вводя ограничения на территориальное происхождение сенаторов. Эти ограничения наиболее ярко выражены в американских федерациях, которые особенно чувствительно относятся к вопросу территориального происхождения выборных лиц. В США сенатор должен быть жителем своего штата. Еще более жесткие ограничения цензового характера существуют в латиноамериканских федерациях. В Аргентине и Мексике сенатор должен или родиться в регионе, от которого он избирается, или проживать там определенное время (полгода в Мексике²⁸ или два последних года в Аргентине). В Венесуэле для депутатов действует ценз оседлости в четыре года.

В тех немногочисленных децентрализованных государствах, где бикамерализм не практикуется, региональное представительство обеспечивается в единственной палате национального парламента. Например, в Венесуэле после отмены двухпалатного парламента создан однопалатный парламента. Но в нем используются оба принципа избрания депутатов – как от регионов, так и от округов с равным числом избирателей. Кроме того, в конституции подчеркнуто, что Национальная ассамблея стоит на страже интересов и автономии штатов.

Похожая ситуация существует в Микронезии. Здесь из 14 депутатов четверо избираются по одному от каждого штата на срок четыре года (только они имеют право баллотироваться на пост президента и вице-президента страны). Остальные 10 депутатов избираются на два года в соответствии с квотами каждого штата: пятеро представляют Чуук, трое – Понпеи, по одному Яп и Косраэ.

В Танзании Занзибар имеет завышенное представительство в парламенте; Сент-Кристофер и Невис определил квоты для обоих островов: 8 депутатов от одного и три от другого.

²⁶ См.: Рыкин В.С. Австрийский федерализм: прошлое и настоящее. М., Институт Европы, 1998.

²⁷ См.: Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. 1997. №3. С. 148–168.

²⁸ Причем это правило распространяется на всех депутатов, не только на сенаторов.

“Палата регионов” является ведущим институтом обеспечения региональных интересов на уровне государства, наличие которого создает эффект дуализма теперь уже центральной власти. Сравнивая эту ситуацию с описанной выше спецификой формирования региональной власти, можно говорить о взаимопроникновении центральной и региональной власти, составляющих политический каркас территориально-государственного строительства.

Влияние регионов на центр также может обеспечиваться различными формулами справедливого распределения центральной власти между региональными представителями. Например, при наличии президента и вице-президента может быть законодательно определена их принадлежность к разным регионам (Микронезия, Танзания).

Данный вопрос получает принципиальное значение в полиэтнических федерациях, где по единой схеме может определяться пропорциональное национально-региональное представительство в центральных органах управления. В Швейцарии, например, семеро членов Федерального совета должны представлять различные кантоны, причем принято, чтобы один из них был франкофонном, еще один – представителем италоязычного населения. В федерациях, где государствообразующими субъектами являются этнокультурные группы, регулируется этнический состав федеральных органов власти. В Боснии и Герцеговине Палата народов включает по пять представителей от мусульман и хорватов (избираемых на территории мусульманско-хорватской федерации) и сербов (избираемых на территории Республики Сербской), а Палата представителей формируется по аналогичной схеме из расчета по 14 представителей каждого из трех народов. Что касается исполнительной власти, то министр боснийского правительства и два его заместителя должны принадлежать к разным народам. Строгое распределение должностей между этноконфессиональными группами известно из ливанской политики. В правительстве Бельгии также предусмотрено равное число министров фламандцев и валлонов (без учета премьер-министра). Таким способом решается вопрос консолидации этнических интересов в рамках единой, хотя в некоторых случаях объективно слабой, власти.

Территориальная справедливость также может обеспечиваться через размещение федеральных властных структур в различных регионах страны. Например, Федеральный суд Швейцарии расположен в Лозанне – центре франкоязычного кантона Во. Практика географического распределения властных функций развита в Германии и ЮАР.

В некоторых странах создаются коллективные органы управления, включающие представителей и даже глав регионов. Такая ситуация особенно характерна для федераций, представляющих собой союз монархий. В них совет монархов выглядит как логичное завершение политической системы. В ОАЭ действует Высший совет, в состав которого входят все правители эмиратов. Аналогично в Малайзии верховным органом власти является Совет правителей, в который входят наследные правители и губернаторы остальных штатов (причем только наследные правители имеют право голосовать и, в частности, выбирают из своих рядов верховного правителя Малайзии и его заместителя). В Боснии и Герцеговине высшая власть принадлежит президиуму, в который входят три выборных представителя от основных этноконфессиональных групп: здесь региональный принцип формирования центральной власти смешивается и перекрывается этническим.

В более сложных по своей структуре федерациях, особенно с менее развитой региональной идентичностью, создание таких коллективных органов управления, конечно, нецелесообразно. Но есть интересный опыт существования совещательных органов, в состав которых входят представители центра и регионов. Наиболее интересен опыт Германии, где регулярно собираются конференция глав правительств федерации и земель и конференция глав парламентов федерации и земель. Такие структуры являются важнейшей площадкой для согласования федеральных и региональных интересов. Этот опыт используется и в соседней Австрии, где также практикуются совместные комиссии и конференции²⁹.

Роль регионов может быть акцентирована и при решении такого важного вопроса, как выборы главы государства. В тех федеративных государствах, где прямые президентские выборы не практикуются, для этой цели создаются специальные коллегии выборщиков, состав которых определяется (в том числе или исключительно) по нормативам регионального представительства: получается, что президента избирают не граждане, а регионы. Классический пример – американские выборщики, представляющие штаты в соответствии с определенными квотами. Именно голоса выборщиков, а по сути – штатов определяют судьбу президентского кресла. Практикуется и форма коллегии выборщиков в составе депутатов национального и региональных парламентов (Германия, Пакистан).

Наконец, немаловажное значение имеет участие в национальной политике региональных пар-

²⁹ См.: Рыкин В.С. Австрийский федерализм: история и современность // Новая и новейшая история. 1999. № 3. С. 56–71.

тий, которые, правда, чаще всего имеют этническую специфику. С помощью этих партий регион пытается обеспечить гарантированное лоббирование своих интересов в национальном парламенте, в том числе в той палате, которая по способу формирования не является "региональной". Регионализация партийной системы очень характерна для Канады, где интересы франкофонов Квебека представляет Квебекский блок³⁰, а западные провинции являются традиционным оплотом Партии реформ. Участие региональных партий в общегосударственном политическом процессе заметно, пусть не на первых ролях, в таких федерациях,

³⁰ См.: Барановский К. Ю. Феномен умеренного квебекского национализма и перспективы политического решения квебекского кризиса // США: экономика, политика, идеология. 1997. № 7. С. 90–96; Шило В. Е. Кризис канадского федерализма: под бременем конституционных противоречий // США–Канада: Экономика. Политика. Культура. 1999. № 3–4. С. 114–130.

как Аргентина, а также в Италии и пр. Сент-Кристофер и Невис интересен тем, что на каждом острове действуют свои партии.

Итак, основные параметры, определяющие баланс отношений "центр–регионы", связаны с устройством взаимоотношений между центральной и региональной властью, их переплетением и взаимопроникновением. С одной стороны, государство, проводя децентрализацию, теми или иными способами обеспечивает присутствие и влияние центра на уровне региональной власти. С другой стороны, регионы разными способами получают возможность прямого участия в деятельности центральной власти (косвенное участие есть всегда, поскольку каждый политик является представителем того или иного региона и в какой-то степени лоббирует его интересы).

Окончание следует