

**ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО**

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

© 2004 г. Р. Туровский

**АСИММЕТРИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА**

Формирование асимметричной политико-территориальной структуры государства, несомненно, имеет принципиальную важность. Этот процесс может объясняться как автономизацией отдельных частей государства, так и наличием территорий в составе федеративного государства, находящихся под прямым контролем центра.

Первый сюжет связан с адресной автономизацией отдельных периферий. Компромисс центра и периферий обычно предполагает обмен политической лояльности последних на более или менее широкие полномочия. Крайние примеры связаны с территориями, глубокая автономизация которых стала стимулом к федерализации всего государства, представляющего собой объединение территориальной основы и небольшой, но активной политической и / или отличающейся по этнокультурным параметрам периферии. Типичный пример – Сент-Кристофер и Невис, где Невис имеет функции “государства в государстве” практически по всем вопросам кроме внешней политики и обороны – со своей ассамблеей, премьер-министром и даже заместителем генерал-губернатора (специальным представителем британской короны). Другой пример – Занзибар, который получил независимость и объединился с Танганьикой в одно государство, выбирая при этом своего президента и свой парламент.

Но наибольший интерес вызывают те формально унитарные государства, которые идут на уступки наиболее активным и специфичным перифериям, предоставляя им автономию в индивидуальном порядке. Причины здесь вполне типичны и обоснованны – этническая или физико-географическая обособленность территории, развитая политико-культурная идентичность. Баланс отношений обеспечивается тем, что государство идет на уступку интересам конкретной территории, предоставляя ей самоуправление. При этом территория остается в составе единого государства, а уровень внутривластной напряженности спадает.

\*Окончание. Начало см. № 12. 2003 г.

Процесс “индивидуальной” децентрализации, влекущий за собой развитие внутривластной политико-географической асимметрии, особенно характерен для некоторых европейских периферий. Их список уже достаточно хорошо известен и стал в некотором смысле классикой. Во-первых, это пять областей Италии с особым статусом, из которых две обособлены географически, а три имеют этнолингвистическую специфику. Во-вторых, это островные зоны Португалии – Азоры и Мадейра<sup>1</sup>. В-третьих, островные регионы, имеющие при этом этническую специфику. Прежде всего – Аландские острова в Финляндии. С оговорками сюда можно отнести Корсику, где полноценного самоуправления все равно пока нет. В-четвертых, в этом ряду можно рассматривать удаленные территории Дании, входящие в единую монархическую систему Danish Realm, – Фарерские острова и Гренландию<sup>2</sup>.

Наиболее яркой особенностью таких территорий является обеспечение баланса отношений “центр–регионы” через дуализм региональной власти, которая распределена между органами регионального самоуправления и обеспечивающими субординацию и общегосударственное единство институтами централизованного контроля. На Аландских островах интересы центра представляет назначаемый центром губернатор, то же самое характерно для Гренландии и Фарер. В “португальском варианте” контроль со стороны центра обеспечивается через министра республики, назначаемого на Азоры и Мадейру.

Обеспечением региональных интересов занимается орган регионального самоуправления, который в обязательном порядке включает парламент, а также более или менее сильный орган исполнительной власти, то есть правительство. Региональные парламенты и правительства функционируют в “северной модели”: на Аландских островах

<sup>1</sup> Некоторое время самоуправление имел и меньший из двух основных островов Мальты – Гозо.

<sup>2</sup> Хотя Гренландия по своим политико-географическим параметрам скорее является примером деколонизированной территории, получившей самоуправление и интегрированной с бывшей метрополией на новых основаниях (такие примеры специально рассматриваются ниже).

есть лагтинг (парламент) и правительство, в Гренландии и на Фарерских островах есть правительство (ландстюре) и парламент (ландстинг в Гренландии и лагтинг на Фарерах). “Португальский вариант” предполагает наличие на островах региональной ассамблеи и правительства.

Процесс развития регионального самоуправления активно разворачивается и в трех кельтских регионах Великобритании. В Шотландии и Северной Ирландии, где тяга к автономии была особенно велика, избраны парламенты, создавались исполнительные органы власти во главе с первыми министрами. В более ассимилированном Уэльсе создана национальная ассамблея, а исполнительный орган власти выделен не столь явно, он представлен исполнительным комитетом<sup>3</sup>.

При всем развитии самоуправления государство, тем более не привыкшее к федералистским “вольностям”, создает для своих “асимметричных” частей различные инструменты централизованного контроля:

– “последнее слово” в принятии решений органами регионального самоуправления. Например, законы Аландских островов утверждает президент Финляндии, который может наложить вето, если посчитает, что островитяне вышли за пределы своей компетенции;

– решающая роль в кадровой политике. Главы региональных правительств обычно утверждаются представителями центра. Такова ситуация с главными министрами во всей британской системе: их назначает губернатор (лейтенант-губернатор), который часто имеет аналогичные полномочия в отношении всех министров: задача состоит в том, чтобы при назначении учесть интересы региона и его ведущих политических субъектов, прежде всего – партий, выигравших местные парламентские выборы. Аналогично, на Азорах и Мадейре местных премьер-министров назначают министры республики;

– создание специализированных центральных ведомств для комплексной работы с территориями. Эта практика особенно развита в Великобритании, где есть министерства по делам Северной Ирландии, Шотландии, Уэльса. На Мальте после отмены самоуправления на втором острове, Гозо, было создано министерство по делам Гозо.

<sup>3</sup> Еще одна особенность Великобритании – это наличие квазифеодальных островных образований, формально являющихся владениями британской короны, но не частями единого государства. Это – близлежащие острова Мэн, Гернси и Джерси, в которых культивируются трансформированные властные институты средневековья. При этом обеспечен дуализм власти – самоуправление через парламент и главного министра и королевский контроль через лейтенант-губернатора.

Процесс превращения европейских государств в асимметричные продолжается на наших глазах. Первый робкий шаг сделала даже Франция в отношении Корсики (ограниченная компетенция в сферах культуры, сельского хозяйства и транспорта). Идет развитие самоуправления на автономных территориях Италии, Португалии, Дании и пр. Пример Аландских островов стал историческим: автономия существует с довоенного периода. Пока из крупных европейских государств с “выпуклой” территориальной структурой асимметрия и автономизация отдельных частей слабо выражены разве что в Греции, Швеции и все-таки во Франции.

Отдельно следует сказать о системе автономий Китая, где применяется известная из опыта социалистических стран модель национально-территориальных автономий. В последнее время Китай осваивает и иную практику асимметричной автономизации – в связи с присоединением Гонконга и Макао. Их инкорпорация в состав единого государства была осуществлена в обмен на широкую автономию, и они имеют статус особых административных районов. Структурно они приближаются к европейским автономным перифериям, но с важной оговоркой – особый статус и идентичность этих территорий определились по причинам исторического (колонии Великобритании и Португалии) и экономического (капиталистический строй) характера.

Анализ процессов автономизации периферий не может быть полным без учета постколониальной политической практики, связанной с трансформацией отношений между бывшими метрополиями и колониями, сохраняющими свою зависимость. На сегодняшнем этапе уже нельзя говорить о жестком подчинении колоний, они превратились в автономные заморские периферии, как правило, не входящие напрямую в состав бывшей метрополии, но пользующиеся более или менее развитым самоуправлением. Сейчас баланс отношений между этими государственными образованиями определяется по-другому: заморские территории получают более или менее развитое самоуправление для удовлетворения своих интересов, при этом соглашаясь на подчиненный статус. Последний имеет в современном мире свои выгоды: заморские территории получают возможность пользоваться патронажем крупной державы, извлекать из этого экономические выгоды, иметь доступ к престижному гражданству и др. Напротив, полная независимость для экономически слабых территорий выглядит весьма сомнительной перспективой.

В результате формируется политико-географическая иерархия заморских территорий. Она определяется, с одной стороны, уровнем их политических требований, который зависит от эконо-

мического веса, геостратегического значения территории и развития политико-культурной идентичности, определяющей интерес к созданию национального государства. С другой стороны, бывшая метрополия определяет пределы возможного в уступках бывшим колониям, пытаясь сохранить их в своем составе и учитывая их интересы<sup>4</sup>.

Самоуправление на заморских территориях обычно предполагает создание на уровне региональной власти баланса между интересами центра и территории. Соотношение может быть очень разным в зависимости от развития интересов территории и объема уступок, на которые готова пойти метрополия.

Особым случаем здесь служит американский федератизм: этим понятием обозначается ситуация, когда территория имеет органы власти и полномочия, подобные субъекту федерации, но субъектом федерации не является. В “окружении” США данная ситуация характеризует пять зависимых территорий – Пуэрто-Рико, Виргинские острова, Гуам, Северные Марианские острова и Американское Самоа. Здесь, как и в американских штатах, население избирает себе губернатора; действуют свои парламенты. Как правило, здесь действуют отделения общеамериканских партий. Правда, между этими территориями существуют свои различия. Более высоким уровнем политического самосознания отличается Пуэрто-Рико, где созданы собственные политические партии, есть серьезное движение за превращение в полноценный американский штат. Напротив, самая слабая и периферийная территория – Восточное (Американское) Самоа – до 1977 г. управлялась губернатором, которого назначало министерство внутренних дел США.

Наиболее развитые заморские территории, конечно, наиболее заинтересованы в полной независимости. Однако, как показывает опыт, они же имеют серьезный интерес к экономическому взаимодействию с метрополией, которая, в свою очередь, обычно оказывается готова предоставить им высокую степень самоуправления. Например, Великобритания не балует свои владения политической автономией, но в ряде случаев допустила создание полноценных парламентских республик, во многом напоминающих независимые государства. В особенности такая ситуация отличает Бермудские острова. Она характерна и для Гибралтара, который плотно интегрирован в систему британских интересов. Не случайно оба региона решительно отвергают независимость:

Бермуды проголосовали против на референдуме в 1995 г., на Гибралтаре по-прежнему популярен лозунг “British forever”. Таким образом, можно говорить об удачном балансе интересов центра и заморской территории, при котором независимость последней становится просто не нужна.

Правда, значительно сложнее ситуация с некоторыми французскими владениями, из которых политически наиболее продвинутыми являются Новая Каледония и Французская Полинезия. Их удаленность от метрополии, неплохое экономическое развитие в сочетании с местным национализмом подпитывают стремление к независимости. Не заинтересованная в этом Франция, с одной стороны, идет на расширение автономии, а с другой, уделяет повышенное внимание контролирующим инстанциям. Таким путем создается тот же баланс, но на более высоком уровне реализации как регионального, так и центрального интереса. Статус этих территорий выше, чем у обычных заморских департаментов Франции, здесь действуют свои правительства и парламенты, имеются местные партии, успешно конкурирующие с филиалами общезападных. Уровень контролера со стороны метрополии тоже выше, им является верховный комиссар.

Напротив, вполне стабильны отношения заморских территорий с метрополиями в лице Новой Зеландии и Нидерландов<sup>5</sup>. Здесь также существует довольно-таки полноценная парламентская система с правительством и премьер-министром, которая устраивает обе стороны. Представительство метрополии на новозеландских территориях обеспечивает верховный комиссар новозеландского правительства, на Антилах – генерал-губернатор, а на отделившейся от них маленькой Арубе – просто губернатор.

Несколько меньший уровень развития автономии отличает мелкие британские колонии и основные заморские территории Франции. Британский вариант обычно предполагает классическую для ее бывших и нынешних владений ситуацию – наличие губернатора, представляющего метрополию, местную легислатуру и главного министра<sup>6</sup>. В некоторых случаях, однако, главный министр отсутствует (Каймановы острова, Фолкленды). В заморских департаментах Франции (Гваделупа, Мартиника, Реюньон и Гвиана) и специальных территориальных единицах (например, Майотта) практически воспроизведена схема управления обычным французским департаментом – с назначенным префектом и местной легислатурой.

<sup>4</sup> Тем не менее, в современном мире немало примеров, когда метрополии сами отказываются от своих колоний, поскольку не в силах их “потянуть” и не имеют глобальных геополитических амбиций. Самый яркий пример – Португалия.

<sup>5</sup> Острова Кука и Ниуэ – заморские территории Новой Зеландии, Антильские острова и Аруба – Нидерландов.

<sup>6</sup> В основном это небольшие карибские островные территории – Ангилья, Британские Виргинские острова, Монтсеррат, Теркс и Кайкос, а также остров св. Елены.

Наиболее слабыми и зависимыми выглядят некоторые заморские территории Франции, Новой Зеландии, а также Австралии. Например, тихоокеанское владение Франции Уоллис и Футуна не удостоилось даже префекта: метрополию здесь представляет главный администратор. Явно низок статус островов Токелау, принадлежащих Новой Зеландии: здесь также назначается администратор, представляющий министерство иностранных дел и торговли. На островах нет полноценного самоуправления, вместо регионального правительства действует совет вождей.

Также очень низкий уровень автономии имеют заморские территории Австралии. Чуть выше статус у Норфолка, который называют австралийской внешней территорией. Самый низкий – у Кокосовых островов и острова Рождества, где первым лицом является администратор, представляющий министерство региональных служб, территорий и местного управления. Региональное самоуправление представлено в первом случае советом островов, во втором – совещательным советом при администраторе.

Столь слабое развитие автономии некоторых заморских территорий является прямым следствием отсутствия политических амбиций и экономической слабости. В принципе управленческая иерархия заморских территорий в современном мире неплохо соответствует уровню их политико-культурной идентичности и экономики. Эти показатели определяют и статус представительства центра, и влияние регионального самоуправления. То же в принципе характерно и для всех ситуаций территориальной асимметрии.

Асимметрия территориально-государственного строительства предполагает как особый статус регионов в унитарных государствах, так и наличие регионов с более слабой автономией в федеративных государствах. Последнее также определяется политико-культурными и экономико-демографическими показателями.

Федерализм обычно понимается как равенство регионов, невзирая на экономические и прочие контрасты. Это – принципиальный подход, поскольку структура федеративного государства определяется региональной идентичностью, то есть границы субъектов федерации имеют историко-культурное происхождение. Поэтому для всех федеративных государств характерны буквально огромные различия между субъектами по таким простейшим показателям, как размеры территории и численность населения. В этом государство, как правило, не видит проблемы, поскольку федеративное устройство и административно-территориальное деление понимаются как историческая традиция, не подлежащая нарушению.

Тем не менее, внутренняя политическая симметрия федеративного государства имеет свои ограничители.

Во-первых, есть традиции, которые при всем равенстве субъектов, определяют регионы-лидеры, пользующиеся преимуществами в принятии общегосударственных решений. Например, в ОАЭ очевидно доминирование двух самых крупных и экономически развитых эмиратов – Абу-Даби и Дубая: существует признанный всеми легитимный порядок, в котором эмир Абу-Даби является президентом страны, а шейх Дубая – вице-президентом (одновременно обычно работает премьер-министром).

Во-вторых, определенное сочетание исторических, демографических и экономических факторов приводит к неравенству субъектов федерации по тем или иным вопросам. Некоторые территории могут вообще находиться за рамками “федеративного пространства”, являясь унитарными элементами с ограниченным или отсутствующим самоуправлением.

Например, экономико-демографическое неравенство субъектов федерации признается в некоторых странах при формировании “палаты регионов”. Она далеко не всегда формируется по принципу равного представительства регионов. Некоторые федерации не считают такой подход рациональным, и их регионы относятся к этому с пониманием. Особенно четко такая форма неравенства выражена в Австрии, где для земель определяются квоты их представительства в бундесрате пропорционально численности населения. Примерные квоты выделены и для германских земель, то есть и в этом случае германский и австрийский федерализм имеет общие черты<sup>7</sup>. Очень приблизительно, но также в относительной пропорции с числом жителей, определяется представительство штатов Индии. Кроме того, квоты исторически закреплены для провинций Канады<sup>8</sup>.

Неравенство может иметь и чисто исторические корни. Например, шесть регионов Австралии являются штатами – original states, а два были созданы позднее и называются просто территориями. Похожая ситуация существует в другой федерации, формировавшейся в процессе объединения и дальнейшего частичного дробления колоний, – Канаде<sup>9</sup>.

Некоторая асимметрия на уровне субъектов федерации свойственна и Малайзии, где она также имеет историко-культурные причины. Основу

<sup>7</sup> См.: Бусыгина И. Асимметричность федерации: Россия и опыт Германии. // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 12. С. 142–151.

<sup>8</sup> См.: Нуриахметов В.Г., Попов Р.В. Опыт канадского федерализма: уроки для Российской Федерации? // США–Канада: Экономика. Политика. Культура. 1999. №3/4. С. 131–135.

<sup>9</sup> Изначально четыре провинции – англоязычная собственно Канада, ныне – Онтарио, и франкоязычный Квебек, плюс Новая Шотландия и Нью-Брансуик, которые потом обросли новыми провинциями и двумя территориями на Севере с меньшим статусом.

федерации составляют девять султанатов, где преобладают малайцы-мусульмане. Несколько меньший статус у четырех штатов (два из них – портовые приморские регионы со смешанным населением, еще два – полиэтнические территории на Калимантане): их губернаторы назначаются и не имеют права голоса в Совете правителей.

Действие указанных факторов влечет за собой многоуровневое строение некоторых федераций, когда статус некоторых субъектов оказывается выше, чем у остальных. Также оно способствует дифференциации территории на так называемое федеративное пространство и регионы, лишенные статуса субъектов федерации и обладающие меньшим политическим статусом. Можно выделить два типа таких асимметричных регионов.

Один из самых распространенных случаев связан со столичными территориями, которые часто не являются субъектом федерации. Государство может принять принципиальное решение вывести свой политико-географический центр за пределы “федеративного пространства”, сделать его регионом, находящимся под прямым контролем центра (то есть просто являющимся этим центром). Тем самым подчеркивается равенство субъектов федерации, так как ни один из них не “владеет” столицей всего государства. И в то же время складывается асимметрия, когда одна из территорий не является субъектом федерации, причем – столичная. Это – своеобразная ситуация, когда, решая проблему одной асимметрии, государство создает другую.

Классическим примером такого столичного региона является округ Колумбия в США, где расположен Вашингтон. Этот пример подхватили практически все федерации американского континента – Мексика, Бразилия, Аргентина, Венесуэла. Ему последовали Австралия, Нигерия, Эфиопия, Пакистан, Индия, Малайзия и др. В столичных регионах довольно часто осуществляется та или иная форма прямого управления из центра. Проблема обеспечения региональных интересов решается с помощью местного самоуправления: речь обычно идет о городе, который имеет обычные органы городского самоуправления. Например, в Вашингтоне избирается мэр, в Каракасе – алькальд.

Однако вопрос о прямом контроле государства за столичным регионом не является настолько принципиальным и решается в соответствии с политической традицией. Например, столичные территории Бразилии и Аргентины имеют практически такие же органы власти, что и обычные субъекты федерации и так же представлены в “палате регионов”. В большинстве государств столица все-таки представляет собой субъект федерации или находится на территории субъекта

федерации. Здесь (особенно в Европе) не видят смысла в какой-то особой политико-географической игре с асимметрией (более свойственной для Америки, Африки и Азии), не считая необходимым и идеологически оправданным выводить столицу за рамки “федеративного пространства”. Обычными субъектами федерации являются Вена, Берлин, Брюссель (в региональном измерении двухмерной бельгийской федерации), Берн, а также Абу-Даби (в последних двух случаях столичный город – лишь часть обширного региона) и др.

Другой случай – федеральные территории, которые также находятся в прямом подчинении центра и стоят на ступеньку ниже субъектов федерации в политико-территориальной иерархии. Обычно это экономически слабые регионы с небольшой территорией и населением, которые не воспринимаются как равные субъектам федерации. Их наличие часто объясняется исторической спецификой.

Наиболее типичные ситуации связаны с Индией и некоторыми латиноамериканскими федерациями. Индия имеет наиболее развитую систему таких регионов, которые называют здесь союзными территориями. В настоящее время их семь, в их число входит столичная территория Дели, небольшие поселения с особой историей (бывшие португальские и французские колониальные анклавы), новый столичный центр Чандигарх и две островные группы. Если не считать особый случай Дели, относящийся к ситуации со столицами, описанной выше, все это – регионы, явно не подпадающие по своим масштабам под статус полноценного штата. Для таких территорий (которых, кстати, было больше) государство предусматривает режим президентского правления через назначаемого администратора (лейтенант-губернатор, верховный комиссар). Однако для обеспечения баланса интересов государство считает возможным создание в этих регионах легислатур и советов министров, что уже приближает их к обычным штатам (пример Дели и Путтучерри).

В латиноамериканских федерациях и Малайзии также закреплено централизованное управление таким типом территорий. Контраст с субъектами федерации здесь сильнее, чем в Индии, поскольку в них действуют выборные губернаторы (или другие сильные институты региональной автономии, как в Малайзии). Наличие федеральных территорий (или просто территорий) предполагается законодательством Бразилии и Мексики, в этих регионах губернатор назначается. Однако на сегодняшний день их практически не осталось. Добавим, что законодательство латиноамериканских федераций часто подразумевает прямое федеральное управление мелкими островами, где нет населения и особых оснований для создания субъектов федерации или вхождения в

состав субъекта федерации. Наиболее наглядно данная ситуация представлена в Венесуэле, где многочисленные карибские острова являются федеральными территориями и федеральными владениями (однако наиболее крупный остров Маргарита все-таки представляет собой отдельный штат). В Мексике закреплено в конституции, что острова и рифы находятся в прямом владении федерации.

Таким образом, основные примеры федеральных территорий (не считая столичные) сегодня все-таки связаны с Индией – одной из самых сложных федераций. Кроме того, следует указать на создание такой территории на малайзийском острове Лабуан, специально выделенном из состава штата Сабах. Это решение объяснялось экономическими причинами – созданием свободной экономической зоны, и Лабуан стал интересным новообразованием для всех федеративных систем, поскольку обычно федеральные территории являются историческим рудиментом. Малайзия стала одним из самых важных примеров многоуровневой федерации, где есть полноценные субъекты – девять султанатов, четыре штата с несколько меньшим статусом и две территории, одна из которых – столичная (этими территориями управляют уполномоченные, назначенные парламентом).

Как видим, сегодня асимметрия федеративных государств связана прежде всего со столичными территориями, имеющими особый статус. Этот ее тип нельзя сегодня считать развивающимся, поскольку федерация скорее стремится снять такую асимметрию. Все-таки общая тенденция определяется децентрализацией. Это значит, что в унитарных государствах появляются элементы асимметрии за счет развития периферийных автономий. В федеративных государствах процесс дальнейшей децентрализации влечет за собой повышение статуса территорий и далее либо развитие самоуправления, либо их превращение в “настоящие” субъекты федерации. Федерация от этого становится более симметричной.

Так, территории Мексики постепенно превратились в полноценные штаты. Очень важно отметить, что мексиканское законодательство определяет для этого критерии: если население территории превысило 80 тыс. жителей и она обладает “необходимыми ресурсами” (конечно, расплывчатая категория, решающее слово по определению которой принадлежит федеральным властям). В результате стали штатами Наярит, Кинтана-Роо и Нижняя Южная Калифорния. Процесс повышения статуса союзных территорий постоянно развивается в Индии<sup>10</sup>. Последний пример –

разделение союзной территории Гоа, Даман и Диу, созданной на основе бывших португальских колоний на западном побережье. Ее основная часть – достаточно крупный и экономически развитый Гоа стал новым индийским штатом, а анклавы Даман и Диу остаются союзной территорией. Повторимся, что в наиболее “продвинутых” союзных территориях развиваются типичные для Индии институты региональной власти. Что касается более ранних, классических примеров, то напомним о преобразовании в американские штаты Аляски и Гавайских островов или о повышении статуса Огненной Земли в Аргентине.

## РЕОРГАНИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИИ

В завершение следует рассмотреть вопрос о принципах реорганизации территории в государствах с развитыми региональными интересами. Децентрализация может побуждать не только к расширению автономии существующих регионов, но и к созданию новых. Интерес центра состоит в том, чтобы обеспечить стабильность, а значит, принять обоснованное государственное решение, не влекущее за собой конфликты в системе и учитывающее мнение других регионов. Данный вопрос имеет наибольшее значение в федеративных государствах, где изменение административно-территориального деления практически невозможно без учета региональных интересов, поскольку чревато конфликтом между центром и регионами.

Обычная формула реорганизации территории подразумевает взаимное согласие центра и регионов. В соответствии с этой формулой, в большинстве федераций допускаются изменения политической карты с созданием, укрупнением, выделением субъектов федерации, приемом в состав федерации новых территорий или повышением статуса существующих. Дополнительным фактором сохранения статус-кво нередко служит перечисление субъектов федерации в конституции (которое одновременно подчеркивает их высокий статус). Однако внесение поправок в конституцию для изменения списка регионов при наличии политического консенсуса не представляет особого труда.

Ситуация, когда решающее слово в реорганизации территории принадлежит исключительно центру, довольно редка. Она более характерна для Индии, где субординация уровней власти велика: здесь решение о реорганизации территории принимает парламент с помощью закона. Как правило, законодательство предполагает учет мнения заинтересованных территорий и даже всех территорий страны. Можно выделить следующие модели:

<sup>10</sup>См.: Семенова Н.И. Изменения в структуре Индийского Союза в 60–70-е гг. / Индия – союз штатов. М., 1981. С. 6–39.

– мнение региона определяется через позицию их легислатур. Например, в Аргентине создание новых провинций требует одобрения не только федерального, но и местных парламентов. Изменение границ штатов Малайзии нуждается в согласии Совета правителей как органа центральной власти и легислатуры штата;

– мнение региона определяется с помощью всенародного референдума. Плебисцит при реорганизации территории обязательно требуется в Бразилии. В Германии разработана целая процедура, предполагающая участие населения. Создание новых земель здесь может проводиться с помощью референдума на территории, которая меняет свой статус, и на всех заинтересованных землях. Также предусмотрен институт народного опроса для территорий с населением более 1 млн. человек по требованию 10% избирателей: в случае выраженного стремления жителей территории сформировать землю в течение двух лет должен быть принят федеральный закон, определяющий дальнейшие действия. Голосование предусмотрено и в Австралии в случае изменения границ штата: решение должно быть подтверждено национальным и региональным парламентами и населением всего штата;

– участие в реорганизации территории принимают все субъекты федерации, а не только заинтересованные. Данная процедура четко прописана в Мексике. Здесь для создания нового штата нужно, чтобы соответствующее решение было ратифицировано большинством региональных легислатур. Причем в случае, если легислатуры заинтересованных штатов, границы которых меняются, не ратифицировали решение, используется более высокая планка для всех штатов: две трети регионов должны поддержать изменения, как бы компенсируя несогласие одного из заинтересованных регионов.

Степень участия центра и регионов в реорганизации территории довольно сильно различается в федеративных государствах. В более централизованных федерациях (Индия) центр имеет решающий голос в этом процессе. Наиболее демократичные варианты предполагают максимальный учет мнения всех заинтересованных сторон – референдумы или как минимум решения региональных легислатур.

Большинство федераций не злоупотребляет реорганизацией своих территорий. Это закономерно, поскольку федерализм предполагает деление страны на устойчивые, укорененные образования с развитой идентичностью и историей. Поэтому тотальная перекройка внутренних границ здесь просто невозможна, иначе это не федерация, а обычное унитарное государство, меняющее свое административно-территориальное деление, исходя

из принципов политико-экономической целесообразности<sup>11</sup>.

В то же время развитие процесса децентрализации объективно ведет к включению в него все новых территорий, обретающих свою политико-культурную идентичность. Поэтому наиболее распространенный случай – выделение новых субъектов федерации из числа существующих или повышение статуса федеральных территорий. Крайним случаем является Нигерия, где на протяжении всех последних десятилетий идет непрерывное дробление территории. В 1960 г. страна делилась на столицу Лагос и три области, в 1967 г. здесь уже было 12 штатов, в 1976 г. – 19, в 1987 г. – 30, а в 1996 г. число субъектов федерации в Нигерии достигло 36. Большое число новых регионов появилось в Судане при переходе к федеративной модели. Вычленение новых субъектов характерно и для более “опытных” федераций. Среди последних примеров – создание трех совершенно новых штатов в Индии.

Укрупнение регионов через их слияние – гораздо менее распространенный сценарий, поскольку он противоречит основным тенденциям децентрализации. Но некоторые, обычно более устойчивые, федерации могут рассматривать решения об объединении соседних регионов, не имеющих противоречий друг с другом и по каким-то причинам заинтересованных в создании более мощного единого субъекта. Интересен и закономерен поднятый в Германии вопрос об объединении Берлина и окружающей столицы земли Бранденбург (и вообще старые попытки ликвидации городов-земель за счет их объединения с другими землями – случаи Гамбурга и Бремена). В Швейцарии может произойти объединение двух ведущих франкофонных кантонов – Женева и Во.

\* \* \*

Сравнительный анализ процессов децентрализации в целом и особенностей государственного строительства в федеративных государствах, в частности, позволяет говорить о большом количестве типологически похожих, просто идентичных ситуаций, и о серьезных различиях в подходах<sup>12</sup>. Такой анализ полезен прежде всего тем, что позволяет сделать шаг на пути к созданию единой теории территориально-государственного строительства. Это не просто анализ администра-

<sup>11</sup>См.: Шигер А.Г. Административно-территориальное деление зарубежных стран. М., 1956.

<sup>12</sup>См.: Хоффман Э., Натан Р. Современный федерализм: сравнительные перспективы // Международная жизнь. 1991. № 4; Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5; Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. М., 1997.

тивно-территориального деления и специфики властных институтов. Требуется комплексное изучение закономерностей, выявление факторов, определяющих те или иные модели регионально-го структурирования государства и формирования баланса отношений между центром и регионами.

Указанные проблемы имеют огромную актуальность в современном мире, проходящим через новый цикл регионализации, который закономерно совпадает с циклом демократизации. Развитие региональных политических интересов стимулирует и осознание центром своих интересов в новой ситуации и стимулирует разработку моделей баланса между этими интересами. Нарушение баланса является мощным фактором политической нестабильности, затрудняющим развитие государства.

Реальная асимметричность большинства государств означает, что отдельные территории не устраивает принятый среднестатистический уровень децентрализации, они стремятся к чему-то большему. Так, субъекты федерации могут ставить вопрос о сепессии: на грани находятся Квебек, Джамму и Кашмир, Невис<sup>13</sup>. Провинции унитарных государств могут бороться за создание или расширение автономии, или даже – в особых случаях – радикалы ставят вопрос о создании собственной государственности (Страна Басков, Каталония и пр.). В целом заметно, как в зависимости от уровня развития политико-культурной идентичности и наличия экономико-географических предпосылок регионы стремятся к повышению своего политического статуса до того или иного уровня.

Государство, со своей стороны, ищет демократические способы решения данной проблемы,

<sup>13</sup>Невис реально пытался выйти из состава единого государства, имея на это конституционное право. Но на референдуме 1998 г. не хватило голосов – нужно было набрать две трети, а получилось только 61.7%. Неудачей закончился и референдум о суверенитете Квебека в 1995 г. (49.4% голосов “за”).

вырабатывая компромиссные формулы, позволяющие привести интересы к общему знаменателю. Стабильность и эффективность этих формул тоже бывает очень разной. Даже федеративная модель имеет широкий диапазон допуска при оценке уровня региональных свобод. Некоторые федерации, такие как Пакистан, Венесуэла, отличаются высоким уровнем централизации. Тема чрезмерной централизации популярна в Мексике и Австрии. В других федерациях, таких как Швейцария, регионы имеют гораздо большее число степеней свободы.

Распространен индивидуальный подход к регионам, когда в каждом конкретном случае определяется своя формула баланса отношений “центр – регион”, что ведет к распространению территориально-политической асимметрии. Также для анализа важны ситуации многоуровневого регионального структурирования государства.

Комплексный сравнительный анализ процессов территориально-государственного строительства должен привести к определению закономерностей, связывающих разнородные факторы с уровнями и типами автономизации территорий. Такой анализ чрезвычайно важен для современной России, где продолжают эксперименты в области региональной политики<sup>14</sup>. Проблема создания на территории России федеративного государства, определения его адекватной модели, правильного понимания сути федерализма остается одной из самых актуальных, ей посвящены многие серьезные работы<sup>15</sup>. Большую научную и практическую ценность, на наш взгляд, имеет создание общей теории территориально-государственного строительства, которая может стать одной из важнейших составных частей политологии и, тем более, политической географии.

<sup>14</sup>См.: *Столяров М.В.* Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Казань, 1998.

<sup>15</sup>См.: *Салмин А.М.* Российская Федерация и федерация в России // МЭиМО. 2002. № 2. С. 40–60; № 3. С. 22–35.