

ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА

К. Н. Княгинин*

СУБЪЕКТНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВ

Аннотация. В первой части статьи анализируется субъектно-территориальная структура федеративных государств на основе российских и зарубежных, в первую очередь немецких, материалов о территориальном устройстве существующих в современном мире федераций (Индии, Канады, Нигерии, России, США, ФРГ, Швейцарии и др.), а также некоторых федераций, прекративших свое существование в XX—XXI вв. (Германского рейха, СССР, Судана, СФРЮ, ЧССР и др.).

Во второй части исследования рассматриваются зависимость устойчивости субъектно-территориальной структуры и федеративного устройства в целом от особенностей внутреннего территориального деления федераций, а также оцениваются возможности использования территориальной реорганизации в качестве инструмента гармонизации федеративных отношений. Факторами «риска» для федераций являются территориально-структурные модели, предусматривающие существование «выраженно доминирующего» субъекта федерации; модели, допускающие существование субъектов с заметно отличающимся уровнем социально-экономического развития; модели, предполагающие отступление границ субъектов федерации от границ «естественного» исторического расселения этноконфессиональных сообществ.

Ключевые слова: федерация, субъект федерации, территориальная структура (территориальное деление) федерации, территориальное устройство федерации, территории субъектов федерации, территориальные реформы в федерациях, унитаризация федераций, распад федераций.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.125.4.089-109

ЧАСТЬ I

Существующие в современном мире федеративные государства имеют самую разнообразную субъектно-территориальную структуру. Количество входящих в федерации

государственных образований — субъектов, если учитывать, что их минимальное число может составлять 2, как это имеет место, например, в государстве Сент-Кристофер (Сент-Китс) и Невис¹, а максимальное (речь идет о современной Российской Федерации) — 85,

¹ Согласно п. 3 ст. 1 Конституции Боснии и Герцеговины указанная федерация состоит из двух образований — Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской. См.: Конституция Боснии и Герцеговины // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/constitution.pdf (дата обращения: 30 июня 2015 г.). Но, во-первых, в свою очередь, Федерация Боснии и Герцеговины организована как федеративное государство, состоящее из десяти кантонов. Во-вторых, в Боснию и Герцеговину

© Княгинин К. Н., 2017

* Княгинин Константин Николаевич, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Президентской библиотеки

kn_kn@mail.ru

109240, Россия, г. Москва, Славянская пл., д. 4, стр. 1

может отличаться в десятки раз. В свою очередь, соотношение этих образований внутри одной федерации с точки зрения размеров территорий, численности населения, производственного потенциала также может отличаться в сотни и даже в тысячи раз, что мы наблюдаем, например, в той же Российской Федерации².

Значимой для оценки территориальной структуры признается в доктрине наличие (или отсутствие) в федерации имеющего большой

«удельный вес» субъекта. Хорошо изученным в литературе примером федерации с диспропорционально крупным субъектом (Пруссией) остается Германская империя времен Кайзеровского рейха и Веймарской республики. В 1925 г. население Пруссии превышало 61 % населения тогдашней немецкой федерации³. Истории известны случаи и более диспропорциональных с этой точки зрения федераций. Согласно данным, полученным в ходе проведенных в свое время переписей, населе-

сегодня входит еще особый округ Брчко, территория которого конституционно не изъята из состава ни Федерации Боснии и Герцеговины, ни Республики Сербской. Но специальный арбитраж, созданный из представителей Федерации Боснии и Герцеговины, Республики Сербской и международного представителя, принял решение об объявлении бывшего муниципалитета Брчко «Округом Брчко — мультиэтнической, демократической единицей местного самоуправления», находящейся «под исключительным суверенитетом Боснии и Герцеговины» (не входящим ни в Федерацию Боснии и Герцеговины, ни в Республику Сербскую). Для того чтобы округ окончательно статуйровался в этом качестве и управляющая им сегодня международная администрация прекратила свое существование, необходимо выполнить ряд условий по нормализации жизни в округе и созданию в нем эффективных окружных властных институтов. Пока этого, согласно официальной точке зрения, не произошло. См.: History and Mandate of the OHR North/Brcko // URL: http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/history/default.asp?content_id=5531 (дата обращения: 1 ноября 2014 г.). Как видим, территориальная структура Боснии и Герцеговины очень сложна и отклоняется от образцов, принятых в «стандартных» федерациях.

² Среди всех субъектов Российской Федерации наименьшей территорией обладают, естественно, города федерального значения Санкт-Петербург (1,4 тыс. кв. км) и Москва (2,6 тыс. кв. км); площадь города Севастополя, являющегося субъектом РФ с 2014 г., — 1,08 тыс. кв. км (кстати, приблизительно такой территорией располагала Москва до присоединения к ней части территории Московской области в 2012 г.), небольшими по площади являются Республика Ингушетия (3,6 тыс. кв. км) и Республика Адыгея (7,8 тыс. кв. км); наибольшую площадь имеют Республика Саха (Якутия) (3 083,5 тыс. кв. км) и Красноярский край (2 366,8 тыс. кв. км). См.: Российский статистический ежегодник — 2014 г. Территория и городские населенные пункты субъектов Российской Федерации на 1 января 2014 г. // URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_13/IssWWW.exe/Stg/d01/02-01.htm (дата обращения: 15 ноября 2015 г.); Субъекты Российской Федерации. Севастополь. // URL: <http://council.gov.ru/structure/regions/SEV> (дата обращения: 15 ноября 2015 г.). Наименьшую численность жителей в 2013 г. имели Ненецкий автономный округ (43 тыс.) и Чукотский автономный округ (51 тыс.), наибольшую — Москва (11 971 тыс.) и Московская область (7 134 тыс.). См.: Российский статистический ежегодник — 2014 г. Разд. 4.3 : Численность населения по субъектам Российской Федерации (на 1 января; тысяч человек) // URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_13/IssWWW.exe/Stg/d01/04-03.htm (дата обращения: 15 ноября 2015 г.).

³ Das Deutsche Reich. Überblick // URL: <http://www.gonschior.de/weimar/Deutschland/#anm> (дата обращения: 13 марта 2015 г.). В то время выдвигались проекты реструктуризации территории Германии с помощью «дробления» Пруссии, например, проект Х. Лютера, который, кстати, в течение некоторого времени в 1920-е гг. являлся премьер-министром Веймарской республики, а в 1950-е гг. возглавлял специальный комитет по подготовке предложений по изменению территориальной структуры ФРГ (см.: Gelberg K.-U. Bund zur Erneuerung des Reiches (Luther-Bund), 1928—1933/34 // URL: http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44406#14 (дата обращения: 16 ноября 2015 г.)), или проект А. Вайтцеля — так называемый «франкфуртский план», считающийся и тогда, и сегодня одним из самых интересных планов территориального переустройства Германского рейха (см.: Брехт А. О государственном устройстве Германии: Федерализм и регионализм в Германии. Разделение Пруссии / пер. с англ. М., 1947. С. 127—128 ; Piecha O. M. Der Traum von Groß-Frankfurt. Visionen zu Rhein-Main aus den Zwanziger Jahren // URL: http://www.forschung-frankfurt.uni-frankfurt.de/36050357/16_Frankfurter_Vorstellung_20er.pdf (дата обращения: 14 февраля 2015 г.)), поддержку не получили.

ние РСФСР в 1989 г. равнялось «всего лишь» приблизительно 51,5 % от общей численности населения СССР⁴, но в 1926 г. российское население составляло более 68,5 % от общесоюзного⁵. В так называемой «Малой (или «Третьей») Югославии» — двухсубъектной Союзной Республике Югославия — на население Черногории приходилось около 6 %, остальные 94 % проживали в Сербии⁶ (если даже исключить из населения Сербии жителей де-факто отделившегося края Косово-Метохия, то доля населения Черногории в этом союзе составляла только около 8 %). В числе современных государств, в структуре которых имеются «непропорционально крупные» субъекты, можно назвать такие федерации, как Бельгия (население Фламандского региона достигает без малого 58 % от общельгийского), Пакистан (население провинции Пенджаб равно приблизительно 55 % от общепакистанского), Аргентина (население провинции Буэнос-Айрес насчитывает почти 40 % от общearгентинского), Канада (население провинции Онтарио составляет около 38,5 % от общеканадского)⁷.

На вопрос о том, насколько, скажем, органичны для федеративного государства изменения субъектно-территориальной структуры, не так-то просто дать определенный ответ. Высказывается мнение, что эти изменения являются, скорее, исключением, чем правилом. При попытке «качественной» оценки изменчивости территориальной структуры федераций

утверждается, например, что «трансформации системы АД (административно-территориального деления. — Прим. авт.) в федерациях, т.е. увеличение и уменьшение числа субъектов, представляет собой весьма редкий случай для стабильно функционирующих федеративных политических систем... Если же трансформации имеют место, то это объясняется либо особыми обстоятельствами, либо незрелостью федеративных отношений, когда преэминентность институтов еще не сложилась»⁸. Спорить с тем, что стабильные системы, причем любые, а не только «федеративные политические», «не склонны к изменениям», сложно. Но на основе этого еще нельзя категорично утверждать, что территориальную структуру федераций отличает особая «антиреформаторская стойкость». В предлагающейся логике сначала надо попытаться ответить на вопрос, насколько федеративные системы стабильны в принципе и, соответственно, на вопрос, насколько у этих систем нередки «особые обстоятельства» либо насколько среди них распространены «незрелые» образования.

Попытки же оценить частоту субъектно-территориальных реформ в федеративных государствах количественно привели к выводам о том, что после Второй мировой войны произошло шесть случаев «изменений структуры федерации», «признаваемых исследователями значительными» (странами, в которых эти изменения состоялись, в исследовании

⁴ Всесоюзная перепись населения 1989 г. Численность населения СССР, РСФСР и ее территориальных единиц по полу // (дата обращения: 25 мая 2015 г.).

⁵ Всесоюзная перепись населения 1926 г. СССР, республики и их основные регионы. Населенные места. Наличное городское и сельское население // URL: http://demoscope.ru/weekly/ssp/ussr_26.php (дата обращения: 25 мая 2015 г.).

⁶ Югославия // URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_geo/7586/%D0%AE%D0%93%D0%9E%D0%A1%D0%9B%D0%90%D0%92%D0%98%D0%AF (дата обращения: 20 сентября 2015 г.).

⁷ Статистику распределения населения по субъектам указанных федераций соответственно см.: Bevolking naar woonplaats, nationaliteit, burgerlijke staat, leeftijd en geslacht sinds 2001. Datum laatste wijziging: donderdag, 11 december 2014 // URL: <http://bestat.economie.fgov.be/BeStat/BeStatMultidimensionalAnalysis?loadDefaultId=1309> (дата обращения: 10 октября 2015 г.); Area, population, density and urban/rural proportion by admin. Units // URL: <http://www.pbs.gov.pk/sites/default/files//tables/AREA%20POPULATION%20DENSITY%20AND%20URBAN%20RURAL%20PROPORTION.pdf> (дата обращения: 21 октября 2015 г.); República Argentina por provincia. Densidad de población. Año 2010 // URL: <http://200.51.91.231/censo2010/> (дата обращения: 10 октября 2015 г.); Table 051-0005. Estimates of population, Canada, provinces and territories quarterly (persons) // URL: <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&retrLang=eng&id=0510005&paSer=&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=31&tabMode=dataTable&csid=> (дата обращения: 10 октября 2015 г.).

⁸ Смирнягин Л. В., Бусыгина И. М. Российский федерализм // URL: <http://www.inop.ru/files/Chapter10.pdf> (дата обращения: 18 апреля 2015 г.).

названы — Бразилия, Германия, Индия, Нигерия, Россия и Швейцария)⁹. Казалось бы, с учетом того, что к числу федеративных, по разным оценкам, принято было относить в 1990-е гг. 23 государства¹⁰, в 2000-е гг. — 23¹¹ и 29¹², в 2010-е гг. — «около 25»¹³ существовавших в соответствующий период государств, можно признавать изменение территориальной структуры федераций достаточно редким явлением. Более того, при желании в продолжение ряда формальных доказательств устойчивости территориального деления федеративных государств можно добавить, что и некоторые из приведенных немногочисленных примеров «признаваемых значительными» изменений таковыми признать сложно.

В той же послевоенной Германии, если отсеять случаи изменения земельно-территориальной структуры вследствие присоединения к федерации территорий Саара и бывшей ГДР, произошло только одно такое изменение: в 1952 г. три относительно небольшие искусственно сконструированные оккупационными администрациями земли были объединены в землю Баден-Вюртемберг¹⁴. Единственное изменение субъектно-территориальной структуры, причем не со времени окончания Второй мировой войны, а со времени окончания так называемых наполеоновских войн начала XIX в., произошло и в Швейцарии: кантон Юра в 1979 г. был выделен из кантона Берн¹⁵. Состоявшиеся в Российской Федерации терри-

⁹ Лебедева Е. Б. Влияние политического режима на трансформацию административно-территориального деления в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2012. С. 4, 23.

¹⁰ Elazar D. J. Constitutionalizing Globalization : The Postmodern Revival of Confederal Arrangements // URL: <http://www.jcpa.org/dje/books/conglob-ch1.htm> (дата обращения: 13 ноября 2015 г.). Правда, автор, называя такое число существующих «собственно» федераций, упоминает немалое число государств, природа которых, по его мнению, в каких-то моментах сходна с природой государств федеративных.

¹¹ Миронюк М. Г. Современный федерализм : сравнительный анализ. М., 2008. С. 21—27. При этом автор оставляет вне приведенного им списка федераций Ирак, который назван «де-факто не являющимся независимым государством».

¹² Watts R. L. Comparing Federal Systems. 3rd ed. Montréal, 2008. P. 29—62. Однако надо учесть, что в общий список федераций автором оказались включены два специфических, с его точки зрения, образования, которые определены как «федеративно-конфедеративные гибриды»: Объединенные Арабские Эмираты и Европейское Сообщество.

¹³ Federalism by country // URL: <http://www.forumfed.org/en/federalism/federalismbycountry.php> (дата обращения: 23 марта 2015 г.). Надо опять оговориться: аналитики международной неправительственной организации «Форум федераций», утверждая, что федеративных государств в мире «около 25», одновременно приводят список из 29 федераций, в котором, правда, Ирак и Судан указаны как государства, «трансформируемые в федерации».

¹⁴ Территория, принадлежавшая изначально трем различным немецким монархиям и к концу Второй мировой войны относящаяся к трем образованным на их основе землям (Бадену, Вюртембергу и Пруссии), была поделена на три новые земли (Баден и Вюртемберг-Гогенцоллерн во французской зоне и Вюртемберг-Баден в американской зоне). После состоявшегося в декабре 1951 г. референдума три указанные «послевоенные» земли слились в Баден-Вюртемберг. На упомянутом референдуме население Бадена (южного) и население в пределах территории довоенного Бадена в целом проголосовало против объединения. Но в соответствии с процедурой, которая была установлена федеральным законом, результатами голосования в Бадене можно было пренебречь. Сохранявшийся многие годы конфликт был исчерпан только в 1970 г., когда на новом референдуме жители Бадена вполне определенно высказались за пребывание их территории в составе Баден-Вюртемберга (см., например: Gründung des Landes Baden-Württemberg am 25. April 1952 // URL: http://www.lpb-bw.de/entstehung_baden-wuerttembergs.html (дата обращения: 11 марта 2015 г.)).

¹⁵ Территория Юра оказалась включенной в состав преимущественно немецкоязычного кантона Берн, кстати, на основе решений Венского конгресса 1815 г. Правда, и исключена была эта территория из немецкоязычных территориальных единиц после нескольких сотен лет пребывания в таковых лишь незадолго до этого в результате так называемых наполеоновских территориальных реформ. На общешвейцарском референдуме в сентябре 1978 г. 82 % участников проголосовало за создание нового кантона Юра, который и был образован 1 января 1979 г. Этому референдуму предшествовали «пообщинные»

ториально-структурные реформы, а именно: объединение пяти так называемых сложносоставных субъектов в единые субъекты Федерации в 2005—2008 гг., — также нельзя назвать принципиальными, поскольку территориальное устройство страны после этого заметно не изменилось¹⁶ (территориальные изменения в связи с принятием в Федерацию Республики Крым и города Севастополя в 2014 г. не являются по смыслу «чистой» корректировкой имевшейся субъектной структуры, да и в свете особенностей этой структуры появление двух новых относительно небольших субъектов РФ, образованных на присоединенных территориях, сложно выдавать за глобальную территориально-структурную реформу).

Однако, как представляется, оперирование статистикой фактически свершившихся в федеративных государствах изменений субъектно-территориальной структуры само по себе не может служить решающим доказательством стабильности или, напротив, нестабильности территориального деления федераций. По крайней мере, эту статистику не стоит использовать прямолинейно.

Действительно, в относительно небольшом числе существующих федераций процесс трансформации территориальной структуры происходит перманентно на протяжении, скажем так, «наблюдаемой» истории страны. К числу таковых можно отнести, пожалуй, только Индию и Нигерию. Но далеко не всегда внешняя неизменность территориальной структуры свидетельствует о ее внутренней

стабильности. Нередки случаи, когда федеративная территориальная организация остается более или менее неизменной, но оценивается при этом весьма критично, ее реформирование как минимум активно обсуждается, иногда и официально, но до поры эти инициативы и не получают своего развития. Например, в тех же современных ФРГ и Российской Федерации субъектно-территориальная структура находится под огнем критики не только экспертов и общественности, но и официальных лиц, активно обсуждаются разнообразные проекты ее изменения. Можно предполагать, что масштабные территориальные реформы в этих странах вполне вероятны, когда-нибудь условия для этого так или иначе созреют.

Кроме того, неполной будет оценка состояния территориальной структуры федеративных государств без учета обстоятельств состоявшихся или назревающих распадов федеративных государств. Случаи, когда неудовлетворительная федеративная территориальная структура так и не была изменена, но в качестве одного из факторов она обострила внутригосударственный конфликт и способствовала развалу государства, статистические показатели стабильности территориального деления федераций формально не ухудшат. Но нелогично при анализе состояния территориальной организации федераций не включать соответствующие случаи в статистику именно нестабильности территориальной структуры. Так, еще в недрах Социалистической Федеративной Республики Югославия (СФРЮ) под влиянием сложной

референдумы на территории Юра, в ходе которых выяснилось, что часть франкоговорящих протестантских общин юга Юра предпочла остаться в кантоне Берн (см., например: Indermaur-Hänggi V. Der Jura-Konflikt // URL: http://socio.ch/movpar/t_vinder1.htm (дата обращения: 10 октября 2015 г.)). Предшествующий исторический опыт, казалось бы, подсказывал решение: из Юра могли бы быть созданы протестантский и католический полукантоны, но к тому моменту конструкция полукантонов уже была признана архаичной.

¹⁶ В ходе указанных реформ были упразднены лишь 6 из имевшихся 89 субъектов Российской Федерации. При этом, во-первых, ликвидированные субъекты РФ (автономные округа) располагали самым малочисленным населением (только в двух таких округах — Коми-Пермяцком и Усть-Ордынском Бурятском — население несколько превышало 100 тыс. человек) и самым малым экономическим потенциалом. Во-вторых, не все существовавшие «нелогичные» территориальные образования (речь идет о так называемых сложносоставных субъектах РФ) были в итоге реформ ликвидированы. Под этим углом зрения также можно говорить о том, что в данном случае территориальная реформа в полном (от потенциально возможного) объеме не состоялась. Наконец, в-третьих, и до своего упразднения соответствующие автономные округа юридически пребывали в составе тех самых «материнских» субъектов РФ, в которые они были в итоге «дополнительно» интегрированы. Все эти обстоятельства говорят о, скажем так, умеренности проведенных в Российской Федерации в 2000-е гг. территориальных преобразований.

системы факторов входившие в федерацию республики оформились в «сегмент-государства», которые ожидали «благоприятный момент для окончательного отделения от материнского государства»¹⁷. Состоявшийся распад, и особенно его форма, были в немалой степени предопределены именно субъектно-территориальной структурой федерации. Республика Хорватия и Республика Босния и Герцеговина включали в себя обширные территории, подавляющее большинство жителей которых составляли сербы, тяготевшие, естественно, к Сербии¹⁸. Это вызывало и межреспубликанское и, в соответствующих республиках, внутриреспубликанское напряжение. «Титульные нации» этих югославских республик, как это обычно бывает, не были готовы идти на пересмотр исторически сложившихся внутренних границ с целью обеспечения этноконфессионального размежевания в союзном государстве. Не удалось цивилизованно решить и проблемы, которые возникли в ходе раздела федерации: создание выделяющихся из Югославии государств сопровождалось боевыми действиями, массовыми депортациями, расправами над мирным населением и т.д. Положить конец этому смогло только международное вмеша-

тельство. Через вооруженный конфликт пришлось пройти и при выделении из федеративной Республики Судан федеративной же Республики Южный Судан. Размежевание по этноконфессиональному критерию осложнялось спором северной, преимущественно мусульманской и арабской, и южной, преимущественно христианской и африканской, частей государства из-за территорий, богатых залежами нефти¹⁹.

Как представляется, факторы стабильности и нестабильности субъектно-территориальной структуры федеративных государств находятся в состоянии диалектического взаимодействия.

С одной стороны, любая статуировавшаяся территориальная структура в принципе является одним из самых «тугоплавких» элементов государственной организации²⁰. Способность границ «сопротивляться» собственному реформированию не является их врожденным качеством (хотя путем установления сложных для реализации процедур пересмотра границ этому «сопротивлению» можно придавать черты «автономного» юридического явления). Границы не изменяются без принятия соответствующих сначала политических и лишь затем юридических решений. Распространенную

¹⁷ Пономарева Е. Г. Формирование государственности на постюгославском пространстве: внутренние и внешние: автореф. дис. ... докт. полит. наук. М., 2010. С. 46-47.

¹⁸ Территориальную организацию Боснии и Герцеговины отличали особые структурно-территориальные перекосы. «По последней предвоенной переписи (речь о так называемых югославских войнах 1990-гг. — Прим. авт.) населения мусульмане составляли 43 % населения, сербы 32 %, хорваты 17 %. 8 % жителей, Боснии и Герцеговины определились как «югославы» (считается, что «югославами» в Югославии того периода в основном называли себя лица «смешанного» происхождения или же сербы. — Прим. авт.). Мусульмане проживали в основном в городах и населенные ими общины занимали не более 11 % территории, преимущественно в центральных районах. Большинство сербского населения проживало в сельской местности, сербским общинам принадлежало около 70 % территории Боснии и Герцеговины. Хорватские общины располагали 19 %. ...этническая карта Боснии и Герцеговины напоминала лоскутное одеяло» (см.: Ионов А. А. Очерки военной истории конфликта в Югославии (1991—1995) URL: http://artofwar.ru/i/ionow_a_a/text_0010.shtml (дата обращения: — 10 мая 2015 г.)).

¹⁹ Храмчихин А. Два Судана — одна нефть // URL: <http://vpk-news.ru/articles/9256> (дата обращения: 29 января 2015 г.) ; Южный Судан — Черная Африка, решившая отделиться от арабского мира // URL: <http://www.portalostranah.ru/view.php?id=168> (дата обращения: 18 февраля 2015 г.).

²⁰ По свидетельству Г. Брэбана, французский «департамент был создан во время революции с учетом географических условий того времени. Было выдвинуто условие, по которому поездка в главный город департамента и возвращение из него должны были быть возможными в течение одного дня пути из любого пункта департамента, что было в эпоху существования конных экипажей. Некоторые полагают, что в нынешних условиях, когда поездки совершаются не на лошадях, можно передвигаться значительно быстрее, департамент не отвечает более уровню развития современной техники и современному состоянию экономики. Однако последние 150 лет департамент остается главным звеном государственного управления на местном уровне» (см.: Брэбан Г. Французское административное право / пер. с фр. М., 1988. С. 74—75).

в немецких источниках точку зрения, согласно которой известная заостренность современной земельной структуры ФРГ вызвана именно изощренной сложностью процедуры принятия решений о территориальных изменениях, можно признать обоснованной лишь отчасти. Ведь если в обществе возобладает мнение о том, что территориальная реформа назрела, будет принято и решение о корректировке законодательства, регламентирующего порядок ее проведения. Принимая решения о территориальных реформах, уполномоченные субъекты находятся под серьезным давлением. От территориальной структуры зависит не только строение государственного (публичного) аппарата, но в немалой степени и схема расселения, организация хозяйственных связей, транспортной инфраструктуры, финансовых потоков, система общественных образований и т.д. В этих условиях «жесткость» границ есть следствие противодействия государственных, а нередко и общественных, институтов перекройки территории, ибо последняя неизбежно влечет реорганизацию их собственной структуры и деятельности²¹. Этим, кстати, объясняется то, что из «привычек», «посеянных» граница-

ми, «характер» государств можно «пожать» достаточно быстро. Если отсутствуют какие-то особые (например, национальные, конфессионные или географические) моменты, более или менее однозначно предопределяющие «объективную» территориальную структуру, возникшие в качестве, казалось бы, произвольных границы быстро становятся «объективной реальностью», попытки изменения которой наталкиваются на мощное противодействие²².

В свете этого становятся понятными причины того, что даже заведомо неоптимальная территориальная структура государств нередко радикально меняется лишь в ходе насильственного слома соответствующей государственной организации в целом. В ситуации же эволюционного развития государства серьезные территориальные реформы обычно успешно блокируются противящимися им силами. В той же Германии архаичная сохранявшаяся со времен феодальной раздробленности территориальная структура была существенно, хотя и далеко не до конца модернизирована только в начале XIX в. оккупационной, по сути, властью наполеоновской Франции. Следующий значительный шаг по усовершенствованию этой структуры был

²¹ В связи с этим видный немецкий исследователь проблем современного федерализма А. Бенц пишет, что «политики, которые хотят осуществить территориальную реформу в короткий срок, рискуют столкнуться с серьезными конфликтами. Для достижения этой цели надо разрабатывать долгосрочные стратегии и соответствующие им программы, а политики должны иметь «очень длинное дыхание» (см.: Benz A. Neugliederung oder Kooperation — aus Sicht der Föderalismusforschung // URL: http://www.arl-net.de/sites/default/files/arl_benz.pdf (дата обращения: 15 января 2015 г.).

²² Территории большинства современных земель на западе Германии были определены оккупационными администрациями еще до создания западногерманской (на тот момент) федерации. В момент образования ФРГ считалось, что в течение нескольких следующих лет будет проведена территориальная реформа, в ходе которой будут определены «обоснованные» границы земель (требование о проведении этой реформы было прямо сформулировано в ст. 29 принятого в 1949 г. Основного закона ФРГ). Когда через несколько лет под руководством Х. Лютера специальный правительственный комитет начал работу над проектом территориальной реорганизации, выяснилось, что существующие земли в их «произвольных» границах вполне укоренились, предложения о реорганизации были негативно встречены практически всеми земельными, да и многими федеральными политиками. Так, в 1946—47 гг., участвуя в обсуждении вопросов принятия Конституции земли Рейнланд-Пфальц, скроенной из частей территорий четырех довоенных земель (Баварии, Гессен-Дармштадта, Гессен-Нассау и Пруссии), депутат земельного «предпарламента» П. Альтмайер говорил, что «эта земля рождена не по воле народа, а является результатом политики зон и политики оккупации. Для нас земля Рейнланд-Пфальц не представляет абсолютной ценности». Однако спустя некоторое время тот же П. Альтмайер, будучи уже премьер-министром Рейнланд-Пфальца, стал яростно сопротивляться любым планам территориальной реорганизации, затрагивающим эту землю. По его утверждению, Рейнланд-Пфальц обязательно должен быть сохранен в ее нынешнем виде как «колыбель немецкой самобытности» (Neugliederung. Die deutsche Wiege. Bundesländern // Der Spiegel. 1960. № 42 URL: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-43067084.html> (дата обращения: — 28 ноября 2014 г.)). Территориальную реорганизацию провести не удалось ни тогда, ни позднее.

сделан только после Второй мировой войны опять-таки оккупационными администрациями государств-победителей. В то же время объединение Германии во второй половине XIX в. по итогам прусско-австрийской и германо-французской войн и образование Германского рейха не привело к напрашивающемуся исправлению субъектно-территориальной структуры страны (было упразднено небольшое число малых монархий — субъектов Рейха, но и размеры Пруссии, которая, кстати, утратила противовес в виде не вошедшей в новый Рейх во второй половине XIX в. Австрии, увеличились). Примечательно, что в результате революции в 1918—19 гг. была изменена оказавшаяся более податливой форма правления Германского рейха (общегерманскую и «региональные» монархии сменили соответствующие республики), но территориальная структура, признававшаяся архаичной и совершенно неудовлетворительной, осталась неизменной (при обсуждении проекта Веймарской конституции план ее автора Г. Пройса, предусматривавший новое деление Германии на земли, более или менее подравненные по размерам, был отвергнут). Даже в ходе объединения Германии в 1990 г., когда, казалось бы, по крайней мере в восточной части страны можно было бы сконструировать земли с учетом многократно «доказанных» к тому времени доктринальных критериев, восточногерманские земли были восстановлены в границах земель, приблизительно соответствующих границам земель в «ранней» ГДР, до 1952 г. В итоге же, как было признано спустя без малого 15 лет после объединения, воссозданные на востоке Германии земли «оказались слишком мелкими, чтобы иметь влияние в системе конкурентного федерализма»²³.

Но в то же время «федеративно организованная» государственная власть в целом является более потенциально изменчивой, по сравнению с «организованной унитарно». Как указывает А. Бенц, в федеративном государстве, что называется «по определению», существует напряженность в связи с наличием противоречий между «единством и разнообразием», «централизацией и децентрализацией», «конкуренцией и сотрудничеством», а в деле распределения полномочий наблюдаются «центростремительная или центробежная тенденции». И в их русле происходит процесс усиления центра, что может привести к унитаризации государства, и встречный процесс усиления субъектов, который может закончиться распадом государства в целом. В связи с этим федеративное устройство требует задействования сложных механизмов уравновешивания этих подвижных противоречий и тенденций²⁴. Череда реформ федеративного устройства, которые с завидной регулярностью предпринимаются в ФРГ, должного результата, согласно общепризнанной точке зрения, пока не приносит. Эти реформы традиционно затрагивают вопросы распределения полномочий и (или) финансовых ресурсов между федерацией и землями. Территориальная же реформа обсуждается на протяжении всей истории ФРГ, но вновь и вновь откладывается²⁵. Решимости осуществить масштабную территориальную реформу с целью балансировки федеративных отношений не хватает и в России. В Индии же, которая являет собой менее стабильную по большинству параметров федерацию, чем та же ФРГ, и, пожалуй, даже чем Российская Федерация, применяется более обширный арсенал средств перестроения федерации: от пере-

²³ Ярауш К. Х. Первые годы Берлинской республики (1990—2005) // Дирльмайер У., Гесирих А., Херманн У. и др. Краткая история Германии / пер. с нем. СПб., 2008. С. 486.

²⁴ Benz A. German Dogmatism and Canadian Pragmatism? Stability and Constitutional Change in Federal Systems. Polis Nr. 65/2008 // URL: http://www.fernuni-hagen.de/polis/download/polis_nr._65-2008_benz.pdf (дата обращения: 30 ноября 2014 г.).

²⁵ Бывший председатель Федерального конституционного суда ФРГ Х.-Ю. Папир утверждает, что попытки реформирования федерации не дает должного эффекта как раз потому, что тормозится территориальное реструктурирование. Называя земельную реорганизацию «темой», пересекающейся со всеми проблемными «темами» федеративного устройства современной Германии, он говорит, что реструктурирование территории ФРГ с целью создания «жизнеспособных» федеральных земель есть предварительное условие не только преобразования финансового (бюджетного) законодательства, но и в принципе предварительное условие всех других «субстанциальных» реформ федерации (*Papier H.-J. Bundesstaatlichkeit und Neugliederung des Bundesgebiets* // URL: http://www.arl-net.de/sites/default/files/arl_papier.pdf (дата обращения: 15 января 2015 г.)).

распределения финансов до использования институтов федерального вмешательства. Важное место среди них занимает периодически проводимая территориальная реорганизация штатов. Как отмечает А. Жирнов, использование этой, по его словам, «меры ручной настройки в отношениях центра и регионов» создает стимулы для этнических и местных элит к организации движений за образование новых штатов, что снижает угрозу распада самой федерации, однако повышает риск дробления ее составных частей²⁶. В Нигерии территориальная реорганизация, которая проводится с большей, чем в любой другой современной федерации, интенсивностью, также рассматривается в качестве одного из главных механизмов сглаживания внутрифедеративных противоречий.

Обобщение опыта развития федераций позволяет, по мнению некоторых исследователей, проследить зависимость между параметрами территориальной структуры федеративного государства и ее устойчивостью.

В немецкой теории распространена точка зрения, согласно которой залогом «устойчивости» федерации служит «уравновешенность» ее субъектов по отношению друг к другу, а также по отношению к федерации в целом. Такой подход сложился на основе осознания того, что именно существующая в современной ФРГ земельно-территориальная структура привносит констатируемую политиками и учеными нестабильность в немецкое федеративное устройство. Разрыв финансово-экономических потенциалов крупных и малых, высокоразвитых и «отстающих» земель ФРГ ощутим. Для того чтобы если и не покончить разом с межземельными дисбалансами, то сгладить их и создать предпосылки для устранения в будущем, предлагается сократить число земель, объединяя меньшие земли в земли, сопоставимые по размерам и отчасти по экономическому потенциалу с наиболее крупными из имеющихся земель. Приверженцы этой идеи убеждены, что так обеспечивается равновесие — если не «одинаковость», то, скажем, «однопорядко-

вость» субъектов федерации, их относительно большой размер, позволяющий эффективно осуществлять возлагаемые на них задачи и конкурировать с крупными землями внутри страны и европейскими регионами объединенной Европы, при относительно небольшом числе этих субъектов. Немецкий исследователь У. Леонарди прямо пишет, что «региональная неустойчивость тесно связана со слишком значительными различиями в размерах регионов и не так уж редко со слишком большим количеством регионов»²⁷.

В чем-то перекликающиеся суждения высказаны на основе опыта канадской федерации. Как указывал бывший министр по делам межправительственных отношений Канады С. Дион, «небольшому числу субъектов федерации легче выработать общую стратегию и вести регулярный диалог с федеральным правительством. Так обстоит дело у нас. В Канаде насчитывается всего лишь десять провинций (плюс три территории) по сравнению с 16 землями в Германии, 26 кантонами в Швейцарии, 50 штатами в Америке и 89 областями в России. Относительно небольшое число канадских провинций не только позволяет часто проводить межпровинциальные и федерально-провинциальные совещания, но и упрощает процесс сплочения провинций»²⁸.

В американской же доктрине высказывается мнение, что составные части федерации «не обязательно должны быть полностью равными: они могут весьма сильно различаться между собой при том, однако, условии, что ни одна из этих частей не будет столь обширной или доминирующей, чтобы это угрожало (или создавало впечатление, что угрожает) единству или полномочиям остальных. ... Соединенные Штаты, в состав которых входят и столь громадные штаты, как Калифорния и Нью-Йорк, и столь маленькие, как Род-Айленд (и весь набор промежуточных вариантов), от существующих неравенства и многообразия, возможно, даже выигрывают, поскольку... подобные неравенство и многообразие выступают в качестве

²⁶ Жирнов А. Проблемы территориальной стабильности в Индии // Страны-гиганты: проблемы территориальной стабильности / И. М. Бусыгина, Л. В. Смирнягин, М. Г. Филиппов (ред.) М., 2010. С. 190—191.

²⁷ Leonardy U. The Roles of the Whole and the Parts in Federal Territorial Reforms : paper given at XXI. World Congress International Political Science Association, Santiago de Chile, 2009 // URL: paperroom.ipsa.org/papers/view/698 (дата обращения: 22 сентября 2013 г.).

²⁸ Дион С. Федерализм на практике: канадский контекст и семь универсальных принципов URL: <http://sfd-canada.nonolet.ru/text/Dionn.htm> (дата обращения: 3 февраля 2010 г.).

стабилизирующих элементов»²⁹. Как видим, в этом случае равновесие в федерации предлагается связывать как раз с разнокалиберностью и большим числом субъектов федерации.

Сходные утверждения можно встретить и в работах отечественных авторов, полагающих, что залогом стабильности федераций выступает большое число субъектов, фактором же риска для федераций становится наличие крупных, «самодостаточных» субъектов³⁰.

Возможно ли обосновать универсальную модель территориальной организации федерации, позволяющую максимально гармонизировать федеративные отношения и стабилизировать государство в целом? Какие факторы следует принимать во внимание при структурировании территории федеративного государства? Об этом речь пойдет во второй части данной работы.

ЧАСТЬ II

Если оглянуться на опыт существующих и прекративших свое существование федераций, то предложить некую абстрактную, осно-

ванную только на «количественных» характеристиках имеющихся субъектов и их системы в целом структурно-территориальную модель, которая гарантировала бы федерации устойчивость, едва ли возможно. К «структурно-территориально» стабильным и, соответственно, «структурно-территориально» нестабильным государствам принадлежат федерации с разным числом субъектов, федерации с субъектами, которых можно назвать «пропорциональными» и которые «диспропорциональны» по отношению друг к другу, однопациональные и многопациональные федерации.

Например, в США «набор» заметно различающихся размерами штатов, общее количество которых равно 50 (отдельную единицу представляет собой федеральный округ Колумбия), и границы между этими штатами десятилетиями не изменялись, вопрос о необходимости каких-либо структурных изменений всерьез не рассматривается³¹. Еще одна из «показательных» федераций — «компактная» Швейцария, состоящая из 26 относительно разновеликих, но преимущественно мелких (по сравнению с субъектами многих федераций мира) кантонов³², — сохраняет в целом стабильную

²⁹ Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // ПОЛИС. Политические исследования. 1995. № 5. С. 111—112.

³⁰ Лебедева Е. Б., Бусыгина И. М. Административно-территориальное деление в РФ: реформы и фактор политического режима // ПОЛИС. Политические исследования. 2012. № 3. С. 57—59.

³¹ Американский профессор У. Бёрнхэм указывал: «В отличие от некоторых государств с федеративным устройством, границы штатов в США не совпадают с какими бы то ни было расовыми, этническими или религиозными особенностями населения, поэтому у нас не было бы подобных проблем в случае объединения. Ранее уже были высказаны различные предложения — объединить 50 штатов и составить из них только 10 или 12 на основе каких-то общих характерных черт (например, город и село, промышленное и фермерское сообщество, прибрежные и внутренние территории). Никто не воспринял такие предложения всерьез» (см.: Бёрнхэм У., Саликов М. С. Разговор о федерализме // Российский юридический журнал. 2008. № 1. С. 75).

³² В русскоязычных источниках часто утверждается, что территория Швейцарии делится на 20 кантонов и 6 полукантонов. В немецкоязычных же источниках обычно указывается, что эта территория подразделяется на 26 кантонов, но может встречаться и утверждение о наличии в Швейцарии 23 кантонов. Дело в том, что 6 из 26 имеющихся единиц первичного территориального деления Швейцарии в свое время после деления трех соответствующих кантонов (Аппенцелля, Базеля, Унтервальдена) на католическую и протестантскую части получили статус полукантонов. Поэтому в одном из вариантов истолкования сегодняшнего территориального устройства предлагается исходить из того, что число «полноценных» кантонов равно 23, в другом же варианте, поскольку существенной разницы в сегодняшнем положении кантонов и полукантонов нет, предлагается считать, что кантонов ныне 26. В Конституции Швейцарии 1999 г., кстати, понятие «полукантон» не употребляется. Но Аппенцель-Ауссерроден и Аппенцель-Иннерроден, Базель-город и Базель-сельский, Обвальден и Нидвальден при перечислении кантонов в ст. 1 указаны связанными друг с другом союзом «и», а не приведены «через запятую», как это сделано применительно к другим 20 кантонам. Названные территории, как видим, полукантонами прямо не именованы, но и в один ряд с «нормальными» кантонами до конца формально не поставлены.

территориальную структуру (последнее относительно значимое и единственное за приблизительно 200 лет изменение территориальной структуры государства (образование кантона Юра) состоялось в 1979 г.). Правда, нельзя сказать, что дискуссия о территориальной реорганизации в Швейцарии совсем не ведется. Но вносимые время от времени предложения о серьезном реформировании территориальной структуры получают отпор³³. Пока сложившаяся кантональная структура Швейцарии, выглядящая по современным меркам весьма архаичной, остается неизменной.

В Индии же с ее 29 разномасштабными штатами (дополняют их 6 союзных территорий и столичный округ Нью-Дели) процесс структурно-территориальных преобразований протекает на регулярной основе: практически сразу после создания Индийского Союза в 1947 г., преобразованного в 1959 г. в Индийскую Республику, началась и не стихает общественно-политическая дискуссия о территориальной реорганизации индийских штатов. Какая-то часть предложений о структурно-территориальных изменениях в Индии в течение нескольких десятилетий «порциями» была реализована, другая часть

пока продолжает обсуждаться³⁴. Сходно внешне с индийской эволюционирует нигерийская территориальная структура: количество субъектов федерации (сначала регионов, затем штатов) за несколько десятилетий истории страны выросло на порядок, и пока нельзя утверждать, что эта тенденция исчерпала себя³⁵.

Хотя и правильно в свете сказанного говорить о том, что всякая территориально-стабильная федерация стабильна по-своему, а всякая территориально-нестабильная федерация нестабильна по-своему, но какие-то закономерные связи между характером структуры территории и процессами, которые протекают в соответствующих федерациях, проследить можно.

Федерации, включающие в себя диспропорционально крупный субъект, рискуют подхватить, скажем, «прусскую болезнь». Противоречия между крупнейшим субъектом и федерацией в целом, либо между этим субъектом и другими субъектами в такой федерации весьма вероятны. Как указывает Й. Рёлинг, «сращивание имперской и прусской исполнительной власти только и держало империю (Германский рейх. — *Прим. авт.*) в состоянии управляемости, так как лишь таким образом

³³ В 1999 г., в период, кстати, обсуждения и принятия новой Конституции Швейцарии, Федеральное агентство по статистике и Федеральное агентство территориального планирования обнародовали проект нового деления территории государства на 7 регионов. Этот проект вызвал яростное возмущение общественности (см.: *Bächtold H.-G., Hoffmann-Bohner K. H., Keller P. Über Grenzen denken. Grenzüberschreitende Fragen der Raumentwicklung Deutschland-Schweiz. E-Paper der ARL Nr. 15. Hannover, 2012. S. 11 // URL: http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/e-paper_der_arl_nr15.pdf (дата обращения: — 15 марта 2015 г.)).*

³⁴ В 1956 г. в результате проведения реформы территориального устройства число штатов было сокращено с 29 до 14. Но впоследствии начался обратный процесс, и число индийских штатов к 2014 г. выросло до 29. Более активно территориальная реорганизация осуществлялась до 1980-х гг. После некоторой паузы три новых штата (Джарканд, Чхаттисгарх и Уттаранчал) были образованы в 2000 г. Наконец, 29-й по времени возникновения индийский штат — Телангана — был создан в 2014 г. путем выделения из штата Андхра-Прадеш. В Индии распространены опасения, что поощрение процесса внутрииндийского «размежевания» может сделать процесс территориальной реорганизации неуправляемым. Однако сегодня в «очереди» на получение статуса штата стоят, в частности, такие территории, как Харлит-Прадеш, Виндхьячал, Видарбха, Бунделкханд и др. (см.: *Жирнов А. Проблемы территориальной стабильности в Индии // Страны-гиганты: проблемы территориальной стабильности. М., 2010. С. 185—191 ; В Индии появился новый штат, ставший по счету 29-м // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2484824> (дата обращения: 21 сентября 2015 г.)).*

³⁵ Территория Нигерии была в несколько приемов раздроблена из образованных в 1960 г. «стартовых» трех регионов (статус федеральной столичной территории Лагос был в то время неопределенным, поскольку эта самостоятельная ранее территория юридически не была упразднена, но и не была объявлена обособленной от территории Западного региона) до четырех регионов в 1963 г., 12 штатов в 1967 г., 21 штата и федеральной столичной территории (Лагос) в 1976 г. В 1980—1990-е гг. число штатов выросло до 36 (с 1991 г. федеральной столичной территорией стала Абуджа). С 2011 г. обсуждается проект создания 10 дополнительных новых штатов, но соответствующее решение пока не принято (см.: *States of Nigeria // URL: <http://www.statoids.com/ung.html> (дата обращения: — 17 апреля 2015 г.)).*

можно было устранить опасность возникновения неразрешимых противоречий между империей и господствовавшим в ней государством»³⁶. В СССР такое же потенциальное противоречие разрешалось не путем наделения российских (РСФСР) исполнительных органов полномочиями органов федеральных (как это было в имперской Германии), а путем передачи союзным органам полномочий некоторых важных республиканских органов, которые в РСФСР (в отличие от других союзных республик) даже не создавались. На определенных отрезках истории такая конструкция федерации ситуативно может выполнять функцию стабилизатора государства, но ее сложно признать правильной. Подлинные федеративные отношения в этом случае не выстраиваются. В той же Германии опыт довоенной германской федерации оценивается преимущественно негативно, поскольку считается, что это территориальное образование страдало от «тяжкого груза» Пруссии³⁷.

Процесс распада СССР был в немалой степени запущен и существенно ускорен тем, что руководство РСФСР на рубеже 1980—1990-х гг. стало пытаться выправить существовавший, по его мнению, диспаритет статусов союзных республик, предъявляя союзному руководству требования о выделении «справедливой» доли полномочий.

В Канаде же диспропорциональная внутренняя территориальная структура явилась одной из причин своеобразного процесса перестройки федерации. В свое время известный разлад в федеративные отношения вносился

обвинениями федеральной власти в том, что она использовала десятилетиями свои обширные полномочия в системе сложившегося поначалу чрезвычайно централизованного федеративного устройства к выгоде доминирующей с точки зрения численности населения и объема промышленного производства провинции Онтарио³⁸. Не в последнюю очередь именно такая политика центра спровоцировала усиление в других провинциях, в особенности в Квебеке, регионалистских и даже сепаратистских настроений. В итоге же купировать конфликт пришлось путем реализации комплекса мер по децентрализации канадской федерации³⁹.

Далее. В многосубъектных и крупных федерациях имеется больше возможностей для совершения «территориально-реорганизационного маневра» с целью устранения дисбалансов территориальной структуры. В небольших же по размеру государствах с малым числом субъектов это сделать сложнее. В них по объективным причинам можно предложить немного вариантов изменения существующей структуры. Если, скажем, нет предпосылок для реформы путем деления диспропорционально большого субъекта на какое-то число более мелких (это и делается в Индии и Нигерии), а с имеющейся структурой федеративное государство оказывается нежизнеспособно, ему грозит либо унитаризация, либо распад. В 1966—1967 гг. назревавший в течение нескольких предшествующих лет конфликт между центральной властью и системообразующим субъектом федерации — Королевством Буганда — привел к тому, что внутриугандийские

³⁶ Рёлинг Й. Федерализм и демократия. Конституционный порядок в ФРГ // Практика федерализма. Политические альтернативы для Грузии и Абхазии. М., 1999. С. 173.

³⁷ В момент разработки Основного закона ФРГ в 1949 г. предпринималась попытка добиться включения в конституционный текст (будущую ст. 29) сначала прямого «антипрусского» указания о том, что федеративному устройству впредь не должны мешать «избыточные размеры земель», а затем несколько смягченного указания о том, что при проведении территориальной реорганизации должно учитываться «федеративное равновесие». И то, и другое предложения были отклонены (См.: Vondenhoff Ch. Grundgesetzliche Begründung und Voraussetzung eines gleichgewichtigen Föderalismus. Ein Beitrag zur Diskussion um die Neugliederung des Bundesgebiets // Die Öffentliche Verwaltung (DÖV). Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft. 2000. № 22. S. 952).

³⁸ Канадский федерализм: так похоже на Россию... // URL: <http://www.temadnya.ru/spravka/20dec2000/64.html> (дата обращения: 17 сентября 2015 г.).

³⁹ Д. Р. Кэмерон, анализируя причины превращения изначально жестко централизованной канадской федерации в одну из самых децентрализованных в мире, говорит, в частности, о «послевоенном национализме в Квебеке, вызвавшем децентрализацию, из которой и другие провинции извлекли выгоду» (Cameron D. R. Canada // URL: <http://www.forumfed.org/libdocs/FedCountries/FC-Canada.pdf> (дата обращения: 14 июня 2015 г.)).

королевства были ликвидированы и федеративное государство Уганда было преобразовано в унитарное⁴⁰. Одной же из немаловажных причин прекращения существования в 2003 г. двухсубъектной Союзной Республики Югославия (окончательный распад уже пришедшего на смену этой федерации конфедеративного Государственного Союза Сербии и Черногории произошел в 2006 г.), учитывая, что в ней не были столь остры этноконфессиональные трения, стал очевидный дисбаланс в размерах между входившими в ее состав субъектами.

Особые закономерности территориальной структуры характерны для федераций, состав населения которых неоднороден в национальном, религиозном, культурном и т.п. отношении, в ситуации, когда выделяемые по перечисленным критериям группы более или менее компактно расселены в каких-то исторически принадлежащих им областях. Такое положение сегодня сложилось в таких федеративных государствах, как Россия, Индия, Нигерия, Эфиопия и некоторых других. Одной из главных проблем, обсуждаемых применительно к этим федерациям, является проблема соотношения ареалов расселения крупных этнорелигиозных групп населения и территорий субъектов федераций. Распространена точка зрения, согласно которой практика создания внутрифедеративных территориальных образований на основе регионов традиционного расселения крупных этнорелигиозных общностей ошибочна. Границы субъектов федерации должны конструироваться в отрыве от границ территорий проживания населяющих страну народностей и религиозных групп. Эта точка зрения обосновывается в первую очередь с помощью доводов, сводящихся к утверждению о том, что федерации, субъекты которых построены на основе национального критерия, отличаются повышенной «хрупкостью». В доказательство приводится опыт таких распавшихся «национальных» федераций, как СССР, СФРЮ, ЧССР, а к ним добавляют ту же десятилетиями не без труда сдерживающую раскол Нигерию⁴¹.

Приведенные суждения можно бы было поддержать, если бы можно было отыскать примеры успешных многонациональных федераций, границы субъектов которых определены вразрез с территориями расселения крупных этнорелигиозных сообществ. В тех немногих случаях, когда это пытались или пытаются все-таки делать, положительных результатов добиться не удавалось.

Так, в Индии первоначальную «вненациональную» политику в вопросах федеративного территориального устройства вынуждены были в свое время скорректировать. Присущий индийской федерации так называемый «структурный динамизм» объясняется тем, что в момент ее создания «проблема политико-административной интеграции была решена не путем создания национально-лингвистических штатов, а на базе старого административно-территориального деления», в последующем же эволюция государственного устройства вылилась в процесс поэтапного преобразования федерации «политической» в федерацию «национальную» или, если принять официальную индийскую доктрину, в федерацию «лингвистическую»⁴².

В еще одной федерации, отличающейся, пожалуй, еще большей динамикой территориальных изменений, — Нигерии процесс реструктурирования территории вопреки представлениям некоторых противников федераций с «национальными» субъектами разворачивался в противоположном (по сравнению с Индией) направлении. Там как раз первоначальные три региона были организованы на основе территорий, населенных тремя крупнейшими народностями (группами родственных народностей). В последующем же путем дробления территории на без малого четыре десятка штатов попытались крупные народности «расселить» по нескольким (многим) штатам, а еще, по возможности, сконструировать границы многонациональных штатов так, чтобы в их пределах представители одной народности с точки зрения численности не занимали заведомо до-

⁴⁰ The 1966 Crisis // URL: <http://www.uganda.com/crisis66.htm> (дата обращения: 24 августа 2015 г.) ; 1966 Buganda Crisis: Obote tricked Mutesa II // URL: <http://www.newvision.co.ug/news/631395-1966-buganda-crisis-obote-tricked-mutesa-ii.html> (дата обращения: 24 августа 2015 г.).

⁴¹ Добрынин Н. М. Федерализм: Историко-методологические аспекты. Новосибирск, 2005. С. 185—198. См. также: Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 108—109.

⁴² Заикин В. В. Особенности возникновения и развития государственного устройства Индии: историко-теоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2001. С. 12—17.

минирующее положение. Эта политика, предусматривавшая определение внутрифедеральных границ на основе национального признака, учитываемого «наоборот», и осуществлявшаяся, по сути, как реализация рекомендаций противников «национальных» субъектов федераций, на практике не подтвердила свою действенность. По-новому скомпонованные территории штатов не предотвратили межнациональные, межконфессиональные и межрегиональные конфликты, буквально сотрясающие страну. Как указывают международные эксперты, официально заявленные при проведении разукрупнения штатов цели «ослабить единство крупных этнических групп и, таким образом, лишить их способности бороться с центральным правительством и дестабилизировать федерацию, не были достигнуты. Например, народ иджо, населяющий регион Нигерийской Дельты и считающийся четвертой по численности этнической группой в стране, оказался раздробленным между пятью прибрежными штатами, тем не менее, эта этническая группа смогла сохранить общую этно-национальную программу, что позволило им объединить свои силы вопреки административным границам»⁴³.

Федеративная Республика Ирак состоит из восемнадцати провинций (мухафаз), границы которых определены так, чтобы представители целостно в принципе расселенных крупнейших этноконфессиональных сообществ (арабы-шииты, арабы-сунниты, курды) не были сконцентрированы внутри единственной провинции и чтобы при этом какие-то части этих сообществ еще и оказались вне «своих» провинций Ирака. Но это опять-таки никак не препятствует ни консолидации указанных сообществ вопреки разделяющим их формальным административным барьерам, ни процессам этноконфес-

сионального размежевания, которые, как считают некоторые аналитики, приведут в итоге к распаду страны⁴⁴.

И если упоминать развал федераций, субъекты которых были образованы по национальному критерию, то надо еще выяснить, наличие ли таких субъектов само по себе или же заметное несоответствие границ этих субъектов названному критерию в большей степени порождало приведшие к таким результатам конфликты. По крайней мере, в СФРЮ главным генератором напряженности были области так называемых краин — обширных территорий внутри «социалистических республик» Хорватии и Боснии и Герцеговины, на которых на протяжении нескольких предшествующих столетий компактно проживало до трети всех сербов Югославии и которые еще в период Австро-Венгерской империи признавались особыми единицами и имели автономный статус. Как только стали проявляться признаки ослабления «старой» федерации, краины показали себя ее «слабым звеном» наряду с внутрисербским населенным преимущественно косовскими албанцами автономным краем Косово (до 1968 г. и после 1990 г. — автономным краем Косово и Метохия). Невозможность устраивающего все стороны решения проблем краин, являвшихся, по сути, воплощением идеи о «внеациональных» межсубъектных границах федерации, серьезно обостряла внутрифедеральные конфликты.

В обоснование необходимости отказа от конструирования субъектов федерации на основе национального критерия можно попытаться указать, что сам по себе механизм «нормального» федеративного государства построен вне «контекста» национальных отношений; нации и народности в полной мере могут реализовывать свои языковые, культурные и иные связан-

⁴³ Нигерийской федеративной системе угрожают беспорядки. Из отчета Международной кризисной группы. «Неудачный опыт нигерийского федерализма». Октябрь 2006 // Федерации. Что нового в мире федерализма. 2007. Вып. 6. № 1. Февраль/март. С. 29—32 // URL: http://www.forumfed.org/ru/pubs/V6N1_RU.pdf (дата обращения: 31 августа 2015 г.).

⁴⁴ *Одинец А.* Ирак почти не виден // Коммерсант-власть. 2014. № 27. 14 июля. С. 22—23. Попутно отметим, что и унитарная форма устройства, вопреки распространенному в отечественной теоретической литературе мнению, не является сколько-нибудь эффективным «средством от распада». В соседней с Ираком унитарной Сирии разворачивается конфликт между теми самыми общинами шиитов, суннитов и курдов, грозящий таким же развалом государства (см.: Главы разведслужб США предсказывают вероятный развал Ирака и Сирии // URL: <http://ria.ru/world/20150911/1242738679.html> (дата обращения: 25 октября 2015 г.)) ; *Братерский А.* «Может начаться самая настоящая резня». Дипломат-арабист Александр Аксененок о том, что происходит в Сирии // URL: http://www.gazeta.ru/politics/2015/09/13_a_7754219.shtml (дата обращения: 25 октября 2015 г.)).

ные с этнической и религиозной принадлежностью права с помощью других институтов, например национально-культурной автономии, общественных объединений, церкви и т.д. Само по себе утверждение о теоретической несвязанности национально-культурных прав и территориального устройства можно в принципе признать справедливым⁴⁵, но из этого еще никак не вытекает, что целесообразно и (или) необходимо конструировать «внеациональные» субъекты в полинациональных федерациях. Если отстаивать принцип «параллельности» федеративного устройства и национально-культурных отношений, то придется констатировать, что и построение субъектов федерации по национальному критерию никак не помешает внедрению конституционного режима обеспечения национально-культурных прав.

Подытоживая сказанное во второй части, можно прийти к некоторым выводам. Рецепты укрепления многонациональных федераций, в которых представители крупных коренных народностей расселены в областях, являющихся территориями их исторического проживания, с помощью структуры субъектов федерации, игнорирующей границы этих областей, с теоретической точки зрения умозрительны, а с практической опасны. В таких странах-федерациях («полных» и «обладающих некоторыми элементами») высоких общей и политической культуры, как Бельгия, Великобритания, Испания, Швейцария, настрой на национальное, а в некоторых случаях и «простое» культурно-

конфессиональное обособление сил. Даже в этих государствах, а тем более в государствах, не отличающихся должными уровнями культуры и толерантности, шансов одолеть этот настрой с помощью системы «внеациональных» внутренних границ немного, а вот обострить имеющиеся трения и дестабилизировать федеративное устройство — более чем достаточно.

Самостоятельной теоретической проблемой является проблема зависимости территориальной структуры федерации от уровня развития территорий страны.

В ФРГ имеет место давний конфликт между «землями-донорами» и «землями-реципиентами» (состав той и другой групп земель, кстати, за последние десятилетия менялся), порождаемый или, по крайней мере, усугубляемый согласно распространенным представлениям конституционным правилом о межземельном финансово-бюджетном выравнивании (п. 2 абз. 2 ст. 106 Основного закона ФРГ гласит: «потребности Федерации и земель в покрытии расходов должны быть согласованы таким образом, чтобы достичь их экономического выравнивания, избежать перегрузки налогоплательщиков и обеспечить единый уровень жизни на территории Федерации»; в абз. 3 ст. 107 Основного закона ФРГ добавлено: «Законом должно быть гарантировано, что различия финансовых возможностей земель будут соразмерно выравниваться»)⁴⁶. Как утверждает бывший помощник государственного секретаря Федерального Министерства внутренних дел

⁴⁵ При этом нужно все-таки отметить, что «абстрактная теория», положенная в основание закрепленных в законодательстве официальных правовых конструкций, в российских условиях, как нередко бывает, теснится «реальной практикой». На основе наблюдений за опытом национально-государственного строительства в советской и постсоветской России высказано мнение, что «у коренных народов, не имеющих на территории России национально-территориальных автономий, отсутствует возможность полноценным образом на практике реализовать права, предусмотренные международными нормами» (см.: *Харакка-Зайцев Д. В.* Ингерманландская этническая общность: историко-правовой аспект статуса национальных меньшинств и коренных народов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 9).

⁴⁶ Дотации из федерального бюджета в 1959 г. для того, чтобы только удержать землю Рейнланд-Пфальц «на плаву», равнялись 279 млн марок, при этом 85 % всех налоговых поступлений земли направлялись на заработную плату работников государственных органов и учреждений. Раздражение других земель по поводу положения в Рейнланд-Пфальце отражалось в приведенной в материале журнала «Der Spiegel» фразе: «Кормятся из рук в рот, сохраняя при хорошем аппетите еще и изысканный вкус. Сторонним лицам приходится оплачивать четверть расходов на их вечеринку». В тот момент оптимальным виделось «расформирование» такой земли. Но христианские демократы, находившиеся у власти в Западной Германии в те годы, не могли позволить себе риск утраты статуса земли территорией, стабильно показывающей на выборах впечатляющие результаты в пользу правящей партии и гарантирующей представительство «правильных персон» в Бундесрате (см.: *Die deutsche Wiege. Bundesländer // Der Spiegel.* 1960. № 42. URL: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-43067084.html> (дата обращения: 22 октября 2015 г.)).

Р. Тиммер, федеративное государство только тогда демонстрирует свое превосходство над централизованным, когда власть в нем осуществляется эффективно и отношения между федерацией и ее субъектами и этими субъектами друг с другом уравновешены, зависимости между ними исключены. Но в ФРГ по сравнению с 1970-ми гг. зависимость слабых в финансовом отношении земель от распределительного выравнивания бюджетов выросла к началу 2010-х гг. в три раза. С помощью межземельного перераспределения доходов причины финансовой слабости отдельных земель не устраняются. Предпринимаемые попытки проведения реформ федерализма путем расширения полномочий земель терпят неудачу вследствие разных возможностей земель. Требуется провести земельно-территориальную реорганизацию. Произведенное в ее результате укрупнение земель и выравнивание их потенциалов могло бы восстановить дееспособность федеративного устройства и гарантировать ее на длительный срок. Если продолжится политика отказа от проведения реформы структуры территории, по мнению цитируемого автора, будет происходить дальнейшая эрозия федеративной системы, и тенденция унитаризации Германии продолжится⁴⁷.

Но внутренние юридические и финансовые споры, как и «эрозия и унитаризация» федеративного государства⁴⁸ будут не самыми худши-

ми из возможных последствий неоптимальной субъектно-территориальной структуры. В той же многострадальной социалистической Югославии конфликт, приведший к развалу государства через военные столкновения, вызвали (и это на поверхности) этноконфессиональные противоречия. Но сами по себе эти противоречия в небольшой степени были порождены разницей в социально-экономическом положении территорий: «республики и автономные края страны официально подразделялись на экономически более развитые (Словения, Хорватия, Сербия без Косово) и менее развитые (Босния и Герцеговина, Македония, Черногория и автономный край Косово)», серьезный же разрыв в экономическом развитии «постоянно поддерживал определенную степень накала межэтнических отношений»⁴⁹. Общеизвестным в литературе, посвященной анализу политического процесса в Югославии, является факт, что «значительное экономическое и культурное неравенство между республиками изначально являлось одной из главных причин распада СФРЮ»⁵⁰.

Очевидно, всякое государство с территориями, резко различающимися по уровню социально-экономического развития, обречено на внутренние трения, причем чем сильнее разнятся эти уровни, тем сильнее по общему правилу должны быть эти трения. Если же на противоречия, имеющие социально-политическую подоплеку, накладываются иные кон-

⁴⁷ *Timmer R. Neugliederung oder Kooperation aus gesamtstaatlicher Sicht* // URL: http://www.arl-net.de/sites/default/files/arl_timmer.pdf (дата обращения: 15 сентября 2014 г.) ; Bullion, Michaela v. Weniger Bundesländer — mehr Leistungskraft? Neugliederung oder Kooperation // URL: <http://www.arl-net.de/laenderneugliederung> (дата обращения: 15 сентября 2014 г.).

⁴⁸ Надо понимать, что применительно к ФРГ о процессе унитаризации можно говорить в специфическом смысле. Существованию самой федеративной формы государственного устройства и немецких земель вряд ли что-то угрожает в обозримой перспективе. Речь идет в большей степени о формальных и неформальных «практиках» усиления федерального центра. В ФРГ распространено суждение, что унитаризация является следствием курса на установление одинаковых условий для разных по потенциалу земель. В таких условиях федеральный центр «объективно провоцируется» на расширение централизованного регулирования. Впрочем, некоторых немецких наблюдателей неблагоприятная, с их точки зрения, земельно-территориальная структура настраивает на философско-футуристический лад. По мнению депутата Ландтага земли Саксония-Анхальт и деятельного сторонника «укрупнительной» территориальной реорганизации Б. Роте, если существующая земельная структура долго будет оставаться такой, какая она есть, то может статься, что в конце концов все федеральные земли должны быть упразднены, так как Германия не может себе позволить сохранять в Европейском Союзе такую структуру (см.: *Rothe B. Wege zur Länderneugliederung* // URL: <http://www.neugliederung-bundesgebiet.de/wege-zur-neugliederung/> (дата обращения: 27 марта 2015 г.)).

⁴⁹ *Мартынова М. Ю.* Балканский кризис: народы и политика. М., 1998. С. 39.

⁵⁰ *Тягуненко Л. В.* Союзная Республика Югославия на рубеже XXI века. Природа Югославского кризиса // Новая и новейшая история. 2001. № 3. С. 29.

фликты, в первую очередь этноконфессиональные, опасность дестабилизации федерации возрастает многократно.

Подравнивание уровней развития территорий путем «перенарезки» границ субъектов федераций — задача зачастую трудная и для страны с более или менее однородным национально-культурным составом, причем не только в силу отмеченных выше сложностей ревизии внутригосударственных границ. Реформа территориального устройства может ничего не дать по причинам сугубо экономико-географического порядка. В той же Германии в качестве одного из основных доводов против территориальной реорганизации приводится суждение о том, что и «отстающие», и «преуспевающие» земли расположены группами в одних и тех же областях страны, поэтому слияние соседствующих земель в большинстве случаев не принесет должного эффекта, ибо объединение «бедняков» само по себе не превращает их в «богачей». В странах же с неоднородным национальным составом границы расселения народов могут не просто заблокировать территориальные реформы, иницируемые по социально-экономическим «показаниям», но и заставить действовать вопреки общенациональной хозяйственной логике. Так, образование в 2014 г. индийского штата Телангана означало, что из «материнского» штата Андхра-Прадеш в новый штат была выделена населенная народом телугу меньшая по числу жителей (приблизительно 35 млн из 85 млн), но наиболее развитая часть, включая столицу штата г. Хайдарабад, являющийся од-

ним из важнейших научно-технологических и промышленных центров страны⁵¹. От территории будущего штата в бюджет Андхра-Прадеш поступало около 60 % доходов, но на развитие этой территории направлялась их меньшая часть. Представители телугу традиционно занимали в государственных органах штата считанные проценты постов. Процесс создания нового штата протекал болезненно: через демонстративные отставки чиновников, забастовки, уличные беспорядки. Жители территории будущего штата требовали его образования, жители же не вошедшей в штат Телангана «депрессивной» территории штата Андхра-Прадеш выступали против, считая, что «после создания нового штата у них остается мало возможностей»⁵².

Лежащее, казалось бы, на поверхности решение: «подтягивание» наименее развитых субъектов федерации до уровня передовых, — пытались и пытаются применить во многих федерациях, но безуспешно. Дело в закономерностях эволюции хозяйственной системы, внутри которой масса факторов «работает» против директивного перестроения экономики и социокультурной сферы, в доказательство чего можно привести множество примеров нерезультативности мер по искусственному стимулированию опережающего развития отсталых регионов в самых различных государствах. Особого внимания заслуживают результаты реализации программы «подтягивания» восточных территорий в объединенной в 1990 г. Германии. С одной стороны, вложения в отстававшие территории бывшей ГДР были колоссальными⁵³,

⁵¹ В качестве компромиссной меры за Хайдарабадом в течение 10 лет сохранен статус столицы и «старого» (Андхра-Прадеш), и нового (Телангана) штатов. Но после истечения этого периода Хайдарабад должен окончательно «уйти» в штат Телангана, штату Андхра-Прадеш придется определяться с новой столицей.

⁵² См.: Кузьменко В. Самостоятельная Телангана // URL: <http://rusplt.ru/world/samostoyatel'naya-telangana-10225.html> (дата обращения: 21 февраля 2015 г.) ; Рожденный в страданиях: 29-ый индийский штат Телангана. URL: <http://prgazeta.ru/vmire/123-rozhdenyny-v-stradaniyah-29-yy-indiyskiy-shtat-telangana.html> (дата обращения: 21 февраля 2015 г.) ; В Индии протестуют против создания нового штата. URL: <http://www.pravda.ru/news/world/01-08-2013/1168308-protests-0/> (дата обращения: 21 февраля 2015 г.).

⁵³ На помощь Востоку ФРГ за 25 лет, прошедшие после объединения Германии, как утверждает, ушло 2 трлн евро. См.: Шмидт К. Восток наконец оценили! Немецкие экономисты подсчитали стоимость объединения Германии. URL: http://www.rg-rb.de/index.php?option=com_rg&task=item&id=13865&item_id=13 (дата обращения: 18 сентября 2015 г.). В то время как немецкие политики склонны либо несколько занижать стоимость этой помощи, либо заявлять, что объем этой помощи невозможно установить в принципе, так как все такого рода подсчеты будут умозрительными, некоторые экономисты считают, что приведенная цифра занижена и на деле на «подтягивание» восточных земель за четверть века было направлено не меньше 2,5 трлн евро. См.: Воссоединение Кореи обойдется дороже, чем Германии, считают ученые. URL: <https://www.mostpp.ru/International-Relations/Commission/South-Korea/Country-news/Воссоединение-Кореи-обойдется-дороже,-чем-Германии> (дата обращения: 18 сентября 2015 г.).

мало какое государство в мире способно их понести в принципе и по сугубо экономическим, и по политическим причинам, а результат нельзя признать вполне достигнутым: по большинству показателей социально-экономического развития восточные земли все-таки не догнали западные, более того, существующий разрыв в уровнях развития перестал ощутимо сокращаться. С другой стороны, вопреки распространенному в отечественных научных и публицистических источниках мнению предпринятую попытку нельзя признавать провальной. Уровни производства и доходов населения восточных и западных земель удалось сблизить до приемлемых по меркам развитых государств показателей (это еще будет проиллюстрировано ниже). Однако массивная поддержка отдельных регионов негативно оценивается многими гражданами, действовать вопреки настрою которых центральная власть, конечно, может пытаться, но во многих случаях, что называется, не без «вредных последствий». Ведь понятно, что особая поддержка отстающих субъектов федерации реально может осуществляться только за счет передовых. В таких условиях территории-доноры выражают естественное недовольство, которое само по себе выступает дестабилизирующим для федерации фактором. Не в общегосударственных интересах и то, что территории-реципиенты оказываются объективно заинтересованы не столько в повышении

эффективности экономики и оптимизации собственных доходов и расходов, сколько в увеличении получаемых в ходе бюджетного регулирования дотаций и субсидий.

Никак не удается найти решение соответствующих проблем в той же ФРГ, в которой уровни развития и бюджетной «самообеспеченности» земель на фоне многих федераций являются более или менее сопоставимыми⁵⁴. Однако спор между «богатыми» и «бедными» землями продолжается. В 2013 г. земли-«доноры» Бавария и Гессен (еще одна земля-«донор» — Баден-Вюртемберг — отказалась присоединиться к ним) оспорили в Федеральном конституционном суде конституционность норм, итогом применения которых при межбюджетном регулировании становится ежегодное перераспределение миллиардных сумм в пользу земель-«реципиентов». При этом главным из них является Берлин, власти которого реализуют немалое число амбициозных проектов, используя при этом полученные средства, как считают заявители, чрезвычайно расточительно⁵⁵. Если же описанное противоречие приобретает острую форму, да еще и накладывается на противоречия иного рода, например, этноконфессиональные, территориально-расселенческие и т.д., федерация подвергается испытанию на прочность, выдержать которое весьма непросто. В СФРЮ для преодоления разрыва в развитии регионов в 1970-х гг.

⁵⁴ Формально в 2013 г. ВВП на душу населения в самой «преуспевающей» с этой точки зрения земле (Гамбург) превышал ВВП в самой «отстающей» земле (Мекленбург — Передняя Померания) приблизительно в 2,375 раза (54 526 против 22 964 евро). Но, если отбросить данные Гамбурга, а также Бремена как еще одной специфической земли-города (44 310 евро), то выяснится, что показатели занимающей третье «призовое» место Баварии (39 691 евро) превышают показатели Мекленбурга — Передней Померании менее чем в 1,73. См.: Bruttoinlandsprodukt — in jeweiligen Preisen — je Einwohner in Deutschland nach Bundesländern // URL: <http://www.vgrdl.de/VGRdL/tbils/tab.asp> (дата обращения: 11 октября 2015 г.). Этот разрыв в точности соответствует разрыву между показателями-полюсами исторически развивающихся в политическом и экономическом единстве земель соседней Австрии (Вену с ее 47 200 евро на душу населения необходимо для чистоты сравнения также «вывести за скобки»): 45 000 евро ВВП на жителя в Зальцбурге против 26 100 евро в Бургеланде. См.: Bruttoinlandsprodukt je Einwohner // Regionales BIP 2013 (vorläufige Daten) nach Bundesländern. Linz, 2014. S. 10. URL: http://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/DokumenteAbt_Stat/stat_RegionalesBIP_2013.pdf (дата обращения: 11 октября 2015 г.). Правда, «разброс» этих показателей между оставшимися «межполюсными» землями (группами земель) Австрии меньше, чем между оставшимися землями (группами земель) ФРГ, но соответствующие различия не носят радикального характера.

⁵⁵ См.: Нехорошкин С. Бавария оспорила в КС Германии выравнивание финансов возможностей регионов // URL: http://rapsinews.ru/international_news/20130325/266819047.html#ixzz3mNNb0jJI (дата обращения: 22 августа 2015 г.); Панкратов С. Бавария и Гессен не согласны платить штрафы за свой экономический успех // URL: http://radiovesti.ru/article/show/article_id/81332 (дата обращения: 22 августа 2015 г.).

было принято весьма «щадящее» законодательное решение «об отчислении развитыми республиками 2 % своего общественного продукта в так называемый Фонд федерации по кредитованию недостаточно развитых республик и края Косово. Однако с начала 80-х годов развитые республики — Словения, Хорватия и Сербия — начали отчислять в этот фонд лишь 0,8 %, а затем и вообще перестали это делать... В Словении часто можно было слышать, что в Югославии якобы работают одни словенцы и они обеспечивают все остальные народы»⁵⁶. Думается, нельзя считать случайным совпадением то, что в ходе распада югославской федерации первыми о своей независимости в июне 1991 г. объявили самые развитые из республик СФРЮ — Словения и Хорватия.

Дабы по возможности упредить развитие процессов, провоцируемых несовершенством субъектно-территориального деления, нормы соответствующего национального конституционного права должны предусматривать

инструменты легальной корректировки этого деления. Ни одно современное федеративное государство, кстати, не пытается законодательно объявить имеющуюся территориальную структуру неизменной. Напротив, в конституции федеративных государств обязательно включаются предписания, регулирующие порядок принятия решений о реформировании «состава» и границ субъектов федерации. Устанавливая соответствующие процедурные правила, государство может относительно облегчить или существенно затруднить «прохождение» решений об изменении федеративной территориальной структуры, но не исключить эти изменения в принципе. Поиск адекватных юридических алгоритмов изменения территориальной структуры конкретного федеративного государства является одной из важных задач конституционно-правовой науки. Но эта проблема уже требует обстоятельного специального исследования и остается за рамками настоящей работы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бёрнхэм У., Саликов М. С. Разговор о федерализме // Российский юридический журнал. — 2008. № 1.
2. Брехт А. О государственном устройстве Германии: федерализм и регионализм в Германии. Разделение Пруссии / пер. с англ. — М., 1947.
3. Брэбан Г. Французское административное право / пер. с фр. — М., 1988.
4. Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. — М., 2006.
5. Дион С. Федерализм на практике: канадский контекст и семь универсальных принципов // URL: <http://sfd-canada.nonolet.ru/text/Dionn.htm>.
6. Добрынин Н. М. Федерализм: Историко-методологические аспекты. — Новосибирск, 2005.
7. Жирнов А. Проблемы территориальной стабильности в Индии // Страны-гиганты: проблемы территориальной стабильности : сб. докладов / под ред. И. М. Бусыгиной, Л. В. Смирнягина, М. Г. Филиппова ; ИМИ МГИМО (У) МИД России. — М., 2010.
8. Ионов А. А. Очерки военной истории конфликта в Югославии (1991—1995) // http://artofwar.ru/ionow_a_a/text_0010.shtml.
9. Лебедева Е. Б., Бусыгина И. М. Административно-территориальное деление в РФ: реформы и фактор политического режима // ПОЛИС. Политические исследования. — 2012. — № 3.
10. Мартынова М. Ю. Балканский кризис: народы и политика. — М. : Старый сад, 1998.
11. Миронюк М. Г. Современный федерализм: сравнительный анализ. — М., 2008.
12. Оidineц А. Ирак почти не виден // Коммерсант-власть. — 2014. — № 27. — 14 июля.
13. Рёлинг Й. Федерализм и демократия. Конституционный порядок в ФРГ // Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии : сб. / общ. ред. Б. Коппитерс, Д. Дарчиашвили, Н. Акаба. — М., 1999.
14. Смирнягин Л. В., Бусыгина И. М. Российский федерализм // URL: <http://www.inop.ru/files/Chapter10.pdf>.
15. Субъекты Российской Федерации. Севастополь // URL: <http://council.gov.ru/structure/regions/SEV>.
16. Тягуненко Л. В. Союзная Республика Югославия на рубеже 21 века. Природа Югославского кризиса // Новая и Новейшая история. — 2001. — № 3.
17. Храмчихин А. Два Судана — одна нефть // URL: <http://vpk-news.ru/articles/9256>.

⁵⁶ Тягуненко Л. В. Указ. соч.

18. Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // ПОЛИС. Политические исследования. — 1995. — № 5.
19. Ярауш К. Х. Первые годы Берлинской республики (1990— 2005) // Краткая история Германии / У. Дирльмайер, У. Гесирих и др. ; пер. с нем. — СПб., 2008.
20. Benz A. German Dogmatism and Canadian Pragmatism? Stability and Constitutional Change in Federal Systems. // Polis. — Nr. 65/2008. URL: http://www.fernuni-hagen.de/polis/download/polis_nr._65-2008_benz.pdf.
21. Benz A. Neugliederung oder Kooperation — aus Sicht der Föderalismusforschung // URL: http://www.arl-net.de/sites/default/files/arl_benz.pdf.
22. Bevolking naar woonplaats, nationaliteit, burgerlijke staat, leeftijd en geslacht sinds 2001. Datum laatste wijziging: donderdag, 11 december 2014 // URL: <http://bestat.economie.fgov.be/BeStat/BeStatMultidimensionalAnalysis?loadDefaultId=1309>.
23. Elazar D. J. Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangements // URL: <http://www.jcpa.org/dje/books/conglob-ch1.htm>.
24. Neugliederung. Die deutsche Wiege. Bundesländern // Der Spiegel. — 1960. — № 42.

Материал поступил в редакцию 12 октября 2015 г.

SUBJECT-TERRITORIAL STRUCTURE OF FEDERATIVE STATES

KNYAGININ Konstantin Nikolaevich — PhD, Leading Researcher at the Presidential Library
kn_kn@mail.ru
109240, Moscow, Slavyanskaya pl., d. 4, str. 1

Review. *The material is divided into two parts. In the first part of the article the author analyses the subject-territorial structure of the federal states on the basis of Russian and foreign, primarily German, materials concerning the territorial formation of federations existing in the modern world (India, Japan, Nigeria, Russia, United States, Germany, Switzerland, etc.), as well as some federations that ceased to exist in the 20th and 21st centuries. (The German Reich, the USSR, Sudan, Yugoslavia, Czechoslovakia, etc.).*

The second part of the study examines the dependence of sustainability of the subject-territorial structure and federalism in general due to peculiarities of an internal territorial division of federations, as well as evaluates the possibilities of using the territorial reorganization as an instrument of federal relations harmonization. Risk factors for federations amount to territorial-structural models providing for the existence of a "strongly dominant" constituent entity of the Federation; model, allowing the existence of constituent entities with significantly different levels of socio-economic development; models suggesting the retreat of the borders of constituent entities of the federation from the borders of the "natural" historical settlement of ethnoconfessional communities.

Keywords: *Federation; constituent entity of the Federation; territorial structure (territorial divisions) of the Federation; territorial structure of the Federation; territories of the constituent entities of the Federation; territorial reform in federations; unitarization of federations; dissolution of the Federation.*

BIBLIOGRAPHY

1. Brjeban, G. French administrative law / Trans. from French - M., 1988.
2. Brecht, A. On the State Structure of Germany: federalism and regionalism in Germany. Division of Prussia / Trans. from English. -M., 1947.
3. Dion, C. Federalism in practice: the Canadian context and the seven universal principles <<http://sfd-canada.nonolet.ru/text/dionn.htm>></http>
4. Ionov, A. A. Essays on the military history of the conflict in Yugoslavia (1991-1995)<http://artofwar.ru/ionow_a_a/text_0010.shtml></http>
5. Lebedeva E. B., Busygina, I. M. Administrative-territorial division in the RF: the reforms and political regime. // POLIS. Political studies. 2012. № 3.
6. Mironyuk, M. G. Contemporary federalism: comparative analysis. -M., 2008.

7. Smirnyagin L. V., Busygina, I. M. Russian federalism <[http: www.inop.ru/files/chapter10.pdf](http://www.inop.ru/files/chapter10.pdf)></http:>
8. The Constituent Entities of the Russian Federation. Sevastopol<[http: council.gov.ru/structure/regions/sev](http://council.gov.ru/structure/regions/sev)></http:>
9. Khranchikhin, A. Two Sudans - one oil <[http: vpk-news.ru/articles/9256](http://vpk-news.ru/articles/9256)></http:>
10. Elazar, D. J. Comparative federalism // POLIS. Political study. 1995. № 5.
11. Yaroush, K. H. The first years of the Berlin Republic (1990-2005). In the: U. Dirlmayer, A. Gesirikh, U. Hermann, etc. A brief history of Germany: Trans. from German. -- SPb., 2008.
12. Benz, A. German Dogmatism and Canadian Pragmatism? Stability and Constitutional Change in Federal Systems. Rolis Nr. 65/2008<[http: www.fernuni-hagen.de/polis/download/polis_nr_65-2008_benz.pdf](http://www.fernuni-hagen.de/polis/download/polis_nr_65-2008_benz.pdf)></http:>
13. Benz, A. Neugliederung oder aus der Sicht-Kooperation Föderalismusforschung<[http: www.arl-net.de/sites/default/files/arl_benz.pdf](http://www.arl-net.de/sites/default/files/arl_benz.pdf)></http:>
14. Bevolking naar woonplaats, nationaliteit, burgerlijke staat, leeftijd en geslacht sinds 2001. ««Laatste wijziging Datum: donderdag, 11 december 2014<[http: bestat.economie.fgov.be/bestat/bestatmultidimensionalanalysis?loaddefaultid=1309](http://bestat.economie.fgov.be/bestat/bestatmultidimensionalanalysis?loaddefaultid=1309)></http:>
15. Elazar D. J. Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangements<[http: www.jcpa.org/dje/books/conglob-ch1.htm](http://www.jcpa.org/dje/books/conglob-ch1.htm)></http:>
16. Neugliederung. Die deutsche Wiege. Bundesländern. In: Der Spiegel. 1960., № 42
17. Burnham, U., Salikov, M. S. The talk about federalism. Russian Law Journal. 2008. № 1.
18. Gligich-Zolotareva, M.V. The legal foundations of federalism. M., 2006.
19. Dobrynin, N. M. Federalism: Historical and methodological aspects. Novosibirsk, 2005.
20. Zhirnov, A. Territorial stability problems in India. In the: Giant Countries: problems of territorial stability / Collection of papers edited by I. M. Busygina, L. V. Smirnyagina, M. G. Filippova; IMI MGIMO (U) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia M., 2010.
21. Martynova, M. Yu. The Balkan crisis: peoples and politics. M.: Stariy Sad, 1998.
22. Odinets, A. Iraq is almost not visible // Kommersant-vlast. 2014. № 27. 14 July.
23. Röhling, I. Federalism and democracy. Constitutional order in Germany. In the: The practice of federalism. The search for alternatives for Georgia and Abkhazia: compilation / Ed. by B. Coppieters, D. Darchiashvili, N. Akaba. M., 1999.
24. Tyagunenko, L. V. The Federal Republic of Yugoslavia at the turn of the 21 century. The Nature of the Yugoslav Crisis // Modern and Recent History. 2001. № 3.