



Общественные консорциумы в Бразилии

Новый закон стимулирует федеральное сотрудничество

ЖИЛЬБЕРТО МАРКОС АНТОНИО РОДРИГЕС

Они начинались как эксперимент по сотрудничеству между бразильскими городами: чтобы, объединив ресурсы, построить больницу или обеспечить питьевой водой и предотвратить наводнение в городах, расположенных вдоль одной реки. Ко времени, когда они были узаконены федеральным законом в 2005 г., об этих организациях, известных как общественные консорциумы, говорили по всей стране. Некоторые из них даже удостоились наград за общественное управление и гражданскую позицию от влиятельного фонда Жетулио Варгаса в Сан-Пауло.

Принятый в Бразилии новый закон об общественных консорциумах расширил рамки понятий далеко за пределы сотрудничества между несколькими городами. Новый закон провозглашался важным инструментом межправительственных отношений между союзными органами власти или центральным правительством, штатами, городами и властями федерального округа в деле выработки и реализации общественной политики в Бразилии.

Действительно, ожидается, что закон об общественных консорциумах, принятый 6 апреля 2005 г., позволит сэкономить значительные денежные средства, улучшить состояние кооперативного федерализма и внесет свой вклад в оптимизацию управления страной. Закон об общественных консорциумах представляет собой форму межправительственного соглашения, нацеленного на продвижение общего интереса различных юрисдикций в стране.

По мнению некоторых, самым результативным опытом муниципальных общественных консорциумов были начинания в области здравоохранения:

- 12 городов в штате Гойас (насел.: 150 000 чел.) в 1998 г. объединились в деле подготовки управляющих кадров для сферы здравоохранения;
- 11 городов в штате Мато Гроссо (насел.: 163 000 чел.) в 1996 г. сформировали общий комплекс лабораторий по обработке медицинских анализов;
- 29 городов в штате Парана (насел.: 254 000 чел.) в 1993 г. сформировали общий комплекс лабораторий по обработке медицинских анализов, службу скорой помощи и снабжение основными лекарствами;
- 7 городов в штате Сан-Пауло (насел.: 82 000 чел.) в 1986 г. объединили усилия по предоставлению услуг в сфере психиатрической помощи и выдачи лекарств, отпускаемых по рецепту.

С момента принятия закона об общественных консорциумах в этой сфере появился целый ряд новых предложений. Например, в июне 2005 г. администрацией города Нитерой и администрациями других городов района Флуминензе Рио-де-Жанейро, было подписано соглашение о намерении образовывать общественный консорциум по экологическому администрированию.

Жильберто Маркос Антонио Родригес — доктор международных отношений, юрист, профессор юриспруденции и координатор исследовательского проекта по федерализму, местному управлению и парадипломатии в Католическом Университете Сантос, штат Сан-Пауло, Бразилия.

Другим примером многообещающего сотрудничества может послужить консорциум, образованный городами Кубатао, Гуаруджа и Сантос в прибрежном районе Сан-Пауло. В августе 2005 г. администрациями этих городов подписано соглашение о намерении содействовать

экономическому и экологическому развитию порта Сантос — самого крупного в Южной Америке порта, служащего внешнеторговыми воротами Бразилии.

Первой Федеральной Конституцией Республики от 1891 г. предусматривались условия для образования консорциумов между администрациями городов и штатов, но в те времена такие консорциумы рассматривались как частные соглашения. Такое положение дел, не развиваясь, сохранялось во всех последующих конституциях. Однако с принятием Федеральной Конституции 1988 г. федеральный статус распространился на города и федеральные округа, и, таким образом, в Бразилии появился трехуровневый федерализм.

Структура для нового законодательства образовалась в 1990 г. с принятием закона по созданию всеобщей системы здравоохранения. По этому закону администрации городов были обязаны образовывать консорциумы для совместных действий и предоставления услуг в сфере здравоохранения. Фактически, с принятием закона число консорциумов образованных городами в сфере здравоохранения увеличилось, и они внесли свой вклад в развитие культуры федерального сотрудничества в стране.

Действительно, в этот период группа из семи городов, расположенных в юго-восточной части штата Сан-Пауло, в одном из самых урбанизированных и густонаселенных районов страны, фактически стала лабораторией по реализации политики общественных консорциумов.

Увеличение числа практически работающих консорциумов в девяностых годах последовало за волной децентрализации, прошедшей в это время, что привело к появлению в конституции 1988 г. конституционной поправки, дающей возможность образовывать общественные консорциумы с участием всех органов на федеральном уровне, а также управлений по коммунальным услугам.

В отчете о специализации бразильских городов, составленном Бразильским Институтом Географии и Статистики в 2003 г., приводятся следующие данные: образовано 1,969 консорциумов в сфере здравоохранения, 699 — по закупке оборудования, 241 — в сфере образования, 64 — в жилищной сфере, 161 — в сфере канализации,



Президент Бразилии Луис Игнасио Лула да Силва и глава президентской администрации Дилма Руссефф в Бразилии

87 — в сфере снабжения питьевой водой, 216 — по утилизации твердых отходов и 88 — в сфере обработки информации.

Закон об общественных консорциумах работает: союз, 26 штатов плюс Федеральный округ, а также 5 561 городских администраций могут быть частью консорциумов, организованных горизонтально или вертикально, в следующих сочетаниях: города с городами, штаты со штатами, штаты с Федеральным округом, города с Федеральным округом, штаты с городами, штаты с Федеральным округом и городами, союз со штатами, союз с Федеральным округом, союз со штатами и городом и союз со штатами и Федеральным округом, а также городами.

В консорциум могут объединяться только города, расположенные на территории одного штата. Другими словами, образование консорциумов между городами разных штатов недопустимо, кроме случаев, когда такие города располагаются на границе штатов. Президент Лула объясняет эту меру необходимостью поддержания «федерального мира» и предотвращения вмешательства штата в дела города, располагающегося на территории другого штата. Таким образом, общественные консорциумы устроены так, чтобы обеспечивать сотрудничество соседствующих территорий, но не транс-территориальное сотрудничество, чреватое конфликтами и внутренним раздроблением.

В ходе переговоров об образовании общественного консорциума, как правило, подписывается договор о намерениях, фиксирующий политическую волю сторон к

созданию консорциума. Далее предстоит обеспечить взаимодействие между федеральными органами различных уровней, направленное на рациональное и экономное расходование ресурсов.

По заявлению правительства президента Лулы общественные консорциумы являют собой эффективный инструмент в рамках «федеративной реорганизации», состоящей из ряда инициатив, направленных на разработку новых концепций заселения и развития территорий страны.

Однако, хотя общественные консорциумы и могут эффективно использоваться для решения отдельных проблем, следует принять все меры предосторожности к тому, чтобы они не стали четвертым правительственным уровнем. Питер Спинк, титулярный профессор Фонда Жетулио Варгаса в Сан-Пауло, назвал консорциумы «очень компетентными межорганизационными политическими и техническими образованиями по координации», добавив также, что «возможности общественных консорциумов в смысле развития совещательной демократии весьма скромны». Не каждый консорциум нуждается в участии со стороны гражданского общества, но это участие либо не предусмотрено структурой консорциумов, либо не вписано в нее.

Еще слишком рано оценивать влияние общественных консорциумов, но ожидается, что результаты их деятельности в оптимизации администрирования, экономики, охраны окружающей среды и сферы здравоохранения будут несомненны, а также, что в ходе деятельности консорциумов может быть наработан опыт, интересный для международного сообщества в целом.