



Федерации

Что нового в мире федерализма

Выпуск 5, № 1/ ноябрь 2005

В этом номере:

Новый мир в Судане: будет ли дееспособным федеративный союз?	3
<i>Пол Мортон, Тэг Элькхазин</i> <i>Несмотря на сомнения, Народное Освободительное Движение южного Судана возобновило обязательства по выполнению мирного соглашения</i>	
Как в федеративных государствах происходит назначение судей Верховного суда	5
<i>Анн Тумей</i> <i>Федеративным странам приходится учитывать географические и политические моменты при назначении судей</i>	
Тема обложки: Внезапное пробуждение Европы от грез федерализма	7
<i>Филип Стивенс</i> <i>ЕС после провала Конституции во Франции и Нидерландах</i>	
Избиратели Ирака одобрили новую конституцию. По материалам Форума	9
<i>Результаты референдума свидетельствуют о сильных региональных и этнических разногласиях</i>	
Канадские провинции сказали «нет» законам шариата. По материалам Форума	9
Почему межправительственные связи в США перестали действовать после урагана Катрина?	11
<i>Дейл С. Райт</i> <i>Катастрофа вскрыла сложную систему американских межправительственных отношений, находящуюся в состоянии «некоторого хаоса»</i>	
Как в федеративных странах происходит выбор органов власти?	13
<i>Луи Массикот</i> <i>Многообразие практически безгранично, однако определенные модели существуют</i>	
Федерализм на Филиппинах: специальный раздел	
Мечта о федерализме на Филиппинах	15
<i>Шейла Коронел</i>	
Конституционный ответ на отделение	16
<i>Абе Маргалло</i>	
Страница практика: Филиппинский политик прокладывает новый курс: федерализм как глобальная перспектива будущего всего мира	17
<i>Хосе де Венесия (младший)</i>	
Как управлять столицей федеративного государства?	19
<i>Каролина Ван Винсберг</i> <i>Разные столицы предлагают уникальные решения по сбалансированию интересов федерального центра и местного самоуправления</i>	
Краткие сообщения	21
Предстоящие события Форума	23

Миссии Форума: взаимный обмен опытом в Ираке, Судане и Европе

Еще до выхода в свет этого номера журнала «Федерации» избиратели в Ираке одобрили новую Конституцию. В то время как 78% избирателей высказались в ее поддержку, большинство членов суннитского сообщества проголосовали «против». Соглашение, достигнутое накануне референдума о следующем раунде конституционных переговоров, предоставляет важную возможность для вовлечения в них представителей сообщества суннитов и внесения ряда уточнений в существующий текст Конституции. В это же время Судан предпринял попытку создать новое федеративное правительство, привлекая в новую федеративную структуру повстанцев на юге страны и правящие органы на севере. А во всей Европе ситуация после провала Европейской Конституции на референдумах в Нидерландах и Франции явилась причиной для глобальных перемен в Евросоюзе.

После последнего выпуска журнала «Федерации» Форум направил своих представителей в Ирак для предоставления информации и экспертных оценок по федеральной конституции и федеративному устройству страны. В июле 2005 г. эксперты форума в области федерализма были приглашены в Багдад для обеспечения информацией по федерализму и федеративному устройству иракских парламентариев и представителей судебных органов власти. В ходе первой миссии в начале июля Форум направил Раджива Давана, ученого и юриста, работающего в Верховном суде Индии, испанского эксперта по конституционным вопросам Виолетту Альмендраль и профессора Торонтского университета Дэвида Камерона для предоставления информации по федеративному строительству в Комитет по конституционным вопросам временной Национальной Ассамблеи. В состав следующей миссии, направленной позднее в этом же месяце для предоставления Национальной Ассамблее Ирака информации по многим аспектам федеративной формы правления, вошли Президент Форума Джордж Андерсон и бывший премьер провинции Онтарио Боб Рае, а также Посол Швейцарии Тим Гульдеманн.

Для разъяснения федеративных систем тем, кто занят их формированием, был выпущен специальный номер журнала «Федерации» на арабском и английском языках, посвященный вопросам федерализма и политике перемен. Этот номер будет направлен представителям всех слоев общества в Ираке и Судане, где избранные лидеры и государственные служащие работают над созданием новой федеративной формы правления.

В октябре в Судане Президент Форума Джордж Андерсон и Петер Мийкисон (оба в прошлом заместители министров в правительстве Канады) совместно с консультантом Форума Тэгом Элькхазином (см.и его статью в соавторстве с Полом

Мортоном на стр. 3) представили свои разработки по федерализму в целом, бюджетному федерализму, распределению источников дохода от эксплуатации природных богатств и конституционному устройству в Хартуме и Джубе.

Один из самых крупных проектов современной модели многоуровневой системы управления — Европейский союз — находится сейчас на распутье. После того как в ряде стран голоса «против» одержали победу на референдумах по Европейской Конституции, Евросоюз размышляет над тем, как изменить свою структуру. Вы сможете прочитать о причинах и последствиях этих перемен в опубликованной в этом номере статье Филипа Стивенса, одного из редакторов лондонской «Файнэншл таймс».

Кроме того, в этом номере опубликованы три статьи о федерализме на Филиппинах, в которых представлены разные перспективы — страничка практика, написанная спикером парламента Хосе де Венесия младшего, материал Шейлы Коронел, возглавляющей филиппинский Центр журналистского расследования, и публикацию Абе Маргалло, филиппинского юриста и писателя. Публикуются также статьи о разладе в американских межправительственных отношениях в деле устранения последствий урагана Катрина, статья о том, как в федеративных государствах избираются свои органы власти, и материал о формировании состава Верховного Суда в федеративных государствах. Помещена также статья о различных путях организации федеративных столиц — некоторые из них получили статус провинций, штатов или земель, некоторые вошли в состав другого субъекта федерации, а другие являются федеральными округами.

В этом номере в знак доброй памяти мы желаем счастливого пути Карлу Неренбергу, бывшему директору Публичной информации Форума и редактору-основателю журнала «Федерации». После пятилетней работы в Форуме Карл перешел на другую работу, заняв пост директора в другой организации.

Мы призываем Вас пользоваться услугами электронной библиотеки Форума. В ней имеется более 800 полезных документов по федерализму, доступ к которым бесплатен. Вам нужно лишь зайти на вебсайт Форума: www.forumfed.org.

В случае возникновения трудностей при пользовании этим источником, известите нас, пожалуйста, по адресу:

stieren@forumfed.org

Мы также рады Вашим комментариям или предложениям по поводу всего, что опубликовано в этом номере, которые вы можете направлять по вышеуказанному электронному адресу и по приведенным ниже адресам.

www.forumfed.org

Издание Форума Федераций

700-325, Dalhousie, Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canada

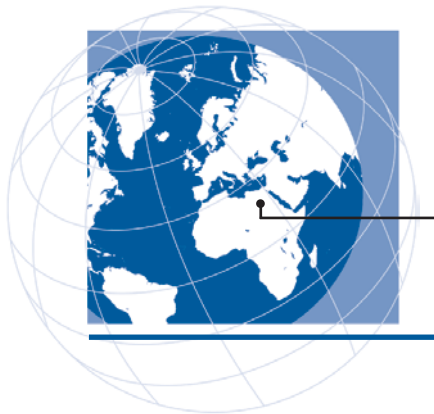
Tel: (613) 244-3360, Fax: (613) 244-3372, forum@forumfed.org, www.forumfed.org

Редакция: редактор Карл Штирен; заместитель редактора Сандра Браун; помощник редактора по административной работе Рита Шампейн; ответственные редакторы русского издания Кара-кыс Аракчаа (Ассамблея народов России), Йордан Марков (Форум Федераций).

Фото: Обложка, 1 стр.: Агентство АП, Франк Превел; стр. 3 (слева): Судан Трибюн; стр. 3 (справа): парламент Судана; стр. 15: www.peperimentel.org; стр. 7: Айриш демократ; стр. 11: Агентство АП, Фил Козл; стр. 13: Белый дом, Вашингтон, округ Колумбия, США; стр. 14: кабинет премьер-министра, Оттава, Канада; стр. 21: член парламента Борис Вржесневский, Палата общин, Оттава, Канада.

Журнал выходит 4 раза в год, издается Форумом Федераций. Стоимость подписки: 20 канадских долларов в год в Канаде, 20 долларов США в год в любой стране мира. Мы рады получить статьи. Контакты с редактором по вышеуказанным данным. Форум Федераций не может гарантировать возврат не принятых к публикации материалов.

На других языках: на французском — *Fédérations: Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf*; на русском — *Федерации: что нового в мире федерализма*; на испанском — *Federaciones: Lo nuevo del federalismo en el mundo*.



Новый мир в Судане: будет ли дееспособным федеративный союз?

ПОЛ МОРТОН, ТЭГ ЭЛЬКХАЗИН

После 20-летней гражданской войны в Судан, самую большую африканскую страну, приходит мир. Мирное Соглашение, достигнутое в январе 2005 г., позволило в августе начать работу парламенту, в состав которого вошли депутаты как со стороны правительства, так и повстанцев с юга страны. Судан имеет теперь федеративное устройство, которое предоставляет значительную автономию югу страны. Соглашение официально знаменовало конец самой продолжительной гражданской войны в Африке, унесшей жизни почти двух миллионов человек.

Гражданская война между правительством в Хартуме, состоявшим в большинстве из мусульман Севера, и многочисленной общиной христиан и анимистов Юга завершилась, объединенное правительство страны было приведено к присяге. Лам Акол, член Южной повстанческой группировки, получил пост министра иностранных дел. Однако мир между Суданским Народно-освободительным движением (СНОД) и Севером не распространяется на конфликт в Дарфуре на западе Судана, где за последние два года погибло почти 180 тысяч человек. Мирное Соглашение, подписанное в апреле правительством и двумя повстанческими группировками Дарфура, не соблюдается, и военные действия там продолжаются. Кризис в Дарфуре представляет самую большую угрозу стабильности в Судане. Соглашение о разграничении полномочий между правительством Судана и основной повстанческой группировкой продолжает действовать, несмотря на трагическую гибель в июле в результате крушения вертолета бывшего лидера СНОД Джона Гаранга. После подписания Соглашения ряд сложных вопросов, включая кризис в Дарфуре, умерил оптимизм прежних дней. Смерть Гаранга, только что назначенного первым вице-президентом, придала дополнительный элемент непредсказуемости ближайшему будущему Судана, которое уже сейчас неопределенно.

Долгий путь к Соглашению

Соглашение, пусть и медленно, выполнялось после его подписания в январе. Сначала для управления страной на шестилетний переходный период был подготовлен проект Конституции, который затем был одобрен парламентом. Положения Конституции, зафиксированные различными протоколами, были согласованы в ходе продолжавшихся 9 лет переговоров. Эти переговоры были организованы рядом восточно-африканских стран, сформировавших группу под названием Межправительственный Институт Развития

Пол Мортон — до сентября 2005 г. сотрудник Африканской программы Форума Федераций. В настоящее время изучает юриспруденцию в Эдинбургском университете в Шотландии.

Тэг Элькхазин — консультант Форума Федераций по району Северо-Восточной Африки (Африканский Рог).



Лидер СНОД Селва Киир (1.)
и последний прижизненный
снимок Джона Гаранга



Президент Судана
Омар аль-Башир

(IGAD). Эта группа, в которую вошли Джибути, Эритрея, Эфиопия, Кения, Сомали, Судан и Уганда, выступила и в роли спонсора мирных переговоров и находящегося в изгнании в Сомали парламента.

Конституция, одобренная двумя сторонами, сочетает асимметричную федеративную модель управления, предоставляющую значительную автономию новому региональному правительству южного Судана с разделением полномочий в центре между правящей Партией Национального Конгресса и Народно-освободительным движением Южного Судана (СНОД). В основе всех этих договоренностей лежит решение о проведении через шесть лет референдума о независимости юга страны.

Мирное Соглашение, включающее различные протоколы по миротворческому процессу, достаточно детализировано в сферах, касающихся распределения доходов, разграничения полномочий, мер по обеспечению безопасности и ряда спорных территорий.

В сфере политики:

- представительство в государственных органах власти поделено между Партией Национального Конгресса и СНОД;
- места в парламенте распределены следующим образом: 52% для Партии Национального Конгресса, 28% для СНОД, 6% для других партий Юга страны и 14% для партий Севера;
- будет создан Совет Штатов в качестве новой верхней палаты парламента;
- создано несколько комиссий по выполнению достигнутых соглашений.

В сфере экономики:

- будет создана единая национальная валюта и два национальных банка для Севера и Юга;
- прибыли от добычи нефтяных ресурсов будут равномерно распределяться с небольшим перевесом для территорий-производителей.

Протоколы по обеспечению безопасности предусматривают еще более детально разработанные меры по разграничению полномочий между Партией Национального Конгресса и СНОД.

На пути прогресса в выполнении мирного Соглашения встает ряд серьезных проблем. Одна из них, вызванная

самими переговорами о мире, кроется в недостаточно широком участии населения в мирном процессе. Ни Партия Национального Конгресса, ни СНОД не представляют все заинтересованные стороны в Северном или Южном Судане. Ни мирное Соглашение, ни новая Конституция не позволяют оказывать значительного влияния извне, кроме двух сторон, подписавших эти документы. С января не появилось никаких признаков, что какая-либо из сторон в состоянии изменить такое положение дел. Национальная Комиссия по пересмотру конституции также не смогла привлечь большинство оппозиционных группировок к подготовке проекта Конституции или же подключила их к этому процессу слишком поздно.

Правительство Судана и одна из оппозиционных группировок, Национальный Демократический Альянс, вели борьбу в течение нескольких месяцев, и в конечном итоге пришли к соглашению об участии Альянса в будущем правительстве национального единства и временной Национальной Ассамблее. Прорыв на переговорах был достигнут 4 ноября 2005 г. Главная политическая сила внутри Альянса, Демократическая Тред-юнионистская Партия, в одностороннем порядке первая подписала Соглашение с правительством Судана, оставив, таким образом, в стороне все остальные партии, входящие в Альянс. Повстанческие группировки на востоке Судана, поддерживаемые Эритреей, где находятся их базы, то подключаются к процессу переговоров с правительством Судана, то выходят из него. Однако предпосылки для нормального хода переговоров, с хорошими шансами на достижение соглашения, такие как прекращение огня, снижение накала враждебности, все еще не созданы. Правительство Судана держит еще в заключении нескольких сторонников повстанцев.

На юге Судана СНОД достигло очень незначительного прогресса в переговорах как с поддерживающей правительство милицией, так и с вооруженными силами Южного Судана, хотя после гибели Гаранга налицо улучшения в намерениях двух сторон и уровне доверия друг к другу.

В вытеснении на обочину политического процесса указанных партий кроются корни кризисной ситуации в Дарфуре, а также нового конфликта в Восточном Судане. В обоих случаях повстанческие группировки хотят получить право голоса в определении своего будущего, а не независимости. Чтобы развеять эти опасения, политический процесс в Судане должен расшириться, выйдя за рамки двухпартийной системы.

Единственно верным способом подключения Дарфура и Востока в государственный политический процесс могло бы стать создание политического пространства для повстанцев в этих регионах. В то время как повстанцы требуют далеко идущей передачи власти их регионам и справедливого распределения властных полномочий и доходов на федеральном уровне, правительство Судана думает иначе. Предложения правительства слишком далеки от минимума ожиданий повстанцев. Надежды повстанческих групп на их политическое участие (как говорят некоторые, «взамен вооруженной борьбы») были связаны с высоким уровнем переговоров между Севером и Югом, спонсируемых Международным Институтом Развития (IGAD), и с конечными протоколами по претворению в жизнь мирного Соглашения.

Повстанцы Дарфура осознали необходимость своей политической организации и работают в этом направлении. Их целью является создание собственной политической партии в стране. Любой активно действующей в Судане политической партии для того, чтобы стать действительно национальной, необходимо пойти на изменение курса —

отойти от секуляризма, политизированного ислама, регионализма и клановости. Прежний Альянс Западного Судана с партией Умма и Восточного Судана с Национальным Демократическим Альянсом не отвечает требованиям дня и не может более продолжаться, поскольку люди в этих двух регионах взяли в руки оружие, протестуя против социальной и политической несправедливости.

Поскольку повстанческие группировки, не принимавшие участия в выработке Соглашения, включены в него, следующая задача состоит в том, чтобы обеспечить меры, необходимые, для выполнения Соглашения. Обеспечение выполнения Соглашения со стороны правительства и СНОД представляется нелегким делом. В результате в соответствии с условиями Соглашения была создана сложная структура власти, в рамках которой Южный Судан выступает как федерация внутри государства, которое также в своей основе является федеративным. Отношения внутри этих трех уровней власти (центрального правительства, правительства южного Судана и властей штатов) потребуют дополнительной координации и переговоров. Возможно, более сложным делом, чем условия выполнения Соглашения, является решение вопросов, не упомянутых в Соглашении. Многие вопросы остаются нерешенными в каждом разделе Соглашения и очень мало ясности в отношении того, как эффективно разрешить конфликты или разногласия.

Ухабистое начало

Гибель недавно приведенного к присяге первого вице-президента Джона Гаранга 30 июля 2005 г. потрясла всю страну. В то время как СНОД быстро продвигалась к успеху, молчание в ряде городов после известия о крушении вертолета показало, насколько правительство не было готово к такой вероятности.

Выключение Джона Гаранга из постдоговорного процесса привело к возникновению опасений, что этот процесс сойдет с рельсов. Салва Киир, пришедший ему на смену, всю жизнь был военным, и поэтому он явно не дотягивает до политического или дипломатического имиджа д-ра Гаранга. С именем Гаранга были связаны надежды целого поколения жителей Южного Судана, и он сыграл значительную роль в достижении соглашения о прекращении войны. Его способность удерживать СНОД от раскола и его умение убедить как Север, так и Юг в необходимости построения нового единого Судана также сделали его фигуру незаменимой для того, чтобы у переходного периода были шансы на успех.

Однако сегодняшние признаки указывают то, что смена в руководстве СНОД не приведет к катастрофе. Салва Киир рассматривается многими как более демократичный политик, чем Гаранг, и он может добиться определенного успеха в устранении поводов для недовольства и раскола как внутри СНОД, так и на всем Юге страны. Помимо внутренних проблем этой организации гибель Гаранга положила начало периоду неопределенности, которой могут воспользоваться. Быстрое решение Салва Киира о созыве чрезвычайного заседания для выбора преемника Гаранга и возрождение нового подхода к Соглашению явились важными шагами в минимализации такого риска. Значительные проблемы остаются на месяцы вперед, однако налицо также возможность, что СНОД может достичь более быстрого продвижения вперед в деле превращения из партизанской армии в политическую партию с широкой поддержкой.



Как в федеративных государствах происходит назначение судей Верховного Суда

Федеративным странам приходится учитывать географические и политические моменты при назначении судей

АНН ТУМЕЙ

К концу года четыре новых судьи будут приведены к присяге для работы в Верховных судах Австралии, США и Канады взамен судей Майкла Мак-Хьюга, Уильяма Ренквиста, Сандры Дэй О'Коннор и Джона Мейджора. Все три страны являются федеративными с общим правовым наследием. В каждом случае назначенные судьи будут выносить вердикты по конституционным спорам между федеральным центром и правительствами штатов или провинций. Насколько далеко простираются федеральные интересы при назначении этих новых судей?

Австралия: наименее «федеративная» система назначения

Женщина из штата Виктория, бывшая судьей Федерального суда Австралии, была недавно избрана новым судьей Верховного Суда. 20 сентября министр юстиции Австралии Филип Раддок объявил о назначении на этот пост 60-летней Сьюзан Креннан, которая приступит к работе с 1 ноября.

В соответствии с Конституцией Австралии, Генерал-губернатор предлагает Сенату кандидатуры на назначение судей Верховного Суда по предложению Генерального прокурора, который следует рекомендациям со стороны федерального кабинета министров. Таким образом, на практике полномочиями по подбору судьи в Верховный Суд наделено федеральное правительство. Штаты не имеют конституционных полномочий в вопросе назначения судей Верховного Суда.

Федеральные правительства, рекомендуя кандидатуры судей, склоняются в пользу тех, кто поддерживает расширенную интерпретацию конституционных полномочий центральных законодательных и исполнительных органов власти. В отличие от Соединенных Штатов, в Австралии нет официально утвержденной процедуры, в ходе которой могут быть выявлены позиции судей, и считается дурным тоном для Генерального прокурора расспрашивать потенциального судью о его или ее взглядах на правовые или конституционные вопросы. В 1913 г. премьер-министр направил телеграмму будущему судье Верховного Суда А. Б. Пиддингтону, в которой поинтересовался его мнением о верховенстве прав Содружества наций над правами штатов. Пиддингтон в ответ телеграфировал, что «ему импонирует верховенство центральных государственных органов власти». Он был назначен впоследствии судьей Верховного Суда, однако вскоре ушел в отставку, судя по всему, в результате противоречивой реакции общественности на его ответ и предположения, что он пошел на компромисс со своей независимостью.

Анна Тумей — юрист по конституционным вопросам в Австралии и старший преподаватель-адъюнкт юриспруденции в Сиднейском университете. Автор Конституции Нового Южного Уэльса (Federation Press, 2004).

Тем не менее федеральному правительству легко распознать позицию судей, поскольку те в своих научных работах и в ходе судейской практики показывают, что отдадут предпочтение взглядам федерального правительства. Штаты, однако, не имеют полномочий, чтобы повлиять на мнение судей в свою пользу. В 1973 и 1985 гг. были выдвинуты предложения о предоставлении властям штатов полномочий в вопросе назначения судей Верховного Суда. Оба эти предложения были отклонены.

Единственная уступка в пользу интересов штатов была сделана в 1979 г. в результате вступления в силу ст. 6 Закона о Верховном Суде Австралии. Статья предписывала Генеральному прокурору проводить консультации с главными прокурорами штатов по кандидатурам на пост судей Верховного Суда. Однако, такие консультации проходят от случая к случаю и не влияют в итоге на мнение Генерального прокурора. Даже если консультационный процесс каким-то образом и повлияет на рекомендацию со стороны Генерального прокурора, его или ее предложения могут быть, что имело место в прошлом, отклонены кабинетом министров.

В отличие от Канады, в Австралии нет практики назначения кандидатов от отдельных штатов. В действующем Верховном Суде пятеро из семи судей выходцы из Нового Южного Уэльса, из оставшихся судей — один из штата Виктория, а другой из Куинсленда. Преобладание в Верховном Суде судей из Нового Южного Уэльса не является необычным делом. В истории Верховного Суда 24 судьи были назначены из Нового Южного Уэльса, 12 из Виктории, 6 из Куинсленда, 2 из Западной Австралии, и не было ни одного из Южной Австралии, Тасмании или Территорий. Это в основном отражает тот факт, что судей Верховного суда отбирают из числа действующих судей или из адвокатов и что адвокатура Сиднея является самой многочисленной и компетентной в стране. Помимо преубеждений и пристрастий, влияющих на точку зрения федерального правительства при назначениях, юристы из Сиднея скорее всего всегда будут придерживаться центристской позиции, нежели их коллеги из более отдаленных штатов.

Соединенные Штаты: роль Сената

В июле 2005 г. президент Джордж Буш предложил кандидатуру Джона Робертса взамен Сандры Дэй О'Коннор в Верховный Суд США. Однако, когда Председатель Верховного Суда Уильям Ренквист умер 3 сентября, Буш отозвал кандидатуру Робертса в качестве преемника О'Коннор и предложил его кандидатуру на пост Председателя Верховного Суда. Американский сенат одобрил кандидатуру Робертса 29 сентября 2005 г. Назначение Робертса произошло со счетом 78 к 22, «против» проголосовали лишь 22 демократа. Однако в начале октября, когда Буш выдвинул кандидатуру своего советника в Белом доме Харриет Майерс для замены Сандры О'Коннор, многие республиканцы воспротивились этому

назначению (Майерс никогда не была судьей), тогда как многие демократы поддержали ее (проводимая ею политика считается умеренной).

Поскольку президент США назначает судей Верховного Суда с подачи и рекомендации Сената и сенаторы могут задавать вопросы кандидату в судьи, этот процесс может иногда стать очень политизированным. Сенат, в который каждый штат направляет двух сенаторов, является независимым федеральным органом власти. Процесс слушаний по утверждению кандидатуры судьи в юридическом комитете Сената позволяет задавать вопросы выдвигаемому кандидату о его взглядах на права федерального центра и штатов. Однако на практике этот процесс по сути является более узкопартийным, нежели федеральным, и в последние годы основной акцент был сделан скорее на отношении кандидата к вопросам прав человека, чем к правам штатов. Географический аспект — или его отсутствие — не имеет, как представляется, большого значения для интерпретации Верховным Судом федеральных вопросов.

Канада: географический федерализм

Подход Канады к назначению судей Верховного Суда выдержан в более строгом духе федерализма, в конечном счете с учетом географического аспекта. Как и в Австралии, Генерал-губернатор назначает судей с подачи министров. Однако ст. 6 Закона о Верховном Суде предусматривает, чтобы из девяти судей трое были от Квебека. В Квебеке гражданское законодательство с 1774 г. регулируется Гражданским Кодексом, а не общим английским законодательством. Уголовный кодекс Канады предусматривает единство уголовных законов для всех провинций страны. Однако гражданское законодательство в Квебеке регулируется скорее Гражданским кодексом этой провинции, нежели общим английским законодательством, доминирующим в других провинциях. Основная причина назначения трех судей от Квебека в Верховный Суд вызвана необходимостью разбираться с обращениями из Квебека, связанными с его гражданским законодательством, в котором не так сильны судьи из других провинций. Скорее по договоренности, чем по букве закона, трое судей назначаются из Онтарио, двое — из западных провинций и один — из Атлантических провинций. В соответствии с этим, когда возникает вакансия, договоренности или закон предусматривают, чтобы на освободившееся место был назначен судья из той же провинции или географической зоны.

Географический аспект влияет в первую очередь на консультационный процесс при назначении судей, когда Генеральный прокурор проводит консультации с главными прокурорами того или иного региона, а также с председателями их судов и представителями адвокатуры в регионе.

Влияет ли назначение судей по географическому принципу на то, кого они будут прежде всего поддерживать — федеральное правительство и парламент или права провинций? И хотя, наверное, судьи от провинций, более удаленных от центра, могут быть более склонны учитывать права провинций, это не всегда имеет место.

Провинции могли бы иметь более сильные позиции, если бы могли контролировать список кандидатов на пост судей. Такое предложение было сформулировано в двух отклоненных поправках к Конституции — неудавшиеся соглашения от Шарлотттауна и оз. Мич, — в которых содержались рекомендации федеральному правительству назначать судей из списка, представленного правительствами провинций.

В 2004 г. блок депутатов от Квебека в федеральном парламенте страны предложил Комитету по юстиции и правам человека, чтобы правительства провинций сами составляли первоначальный список своих кандидатов. Этот

Назначение судей в других федеративных государствах

Федеральный аспект в процессе назначения судей в Конституционные Суды наиболее отчетливо проявляется в Германии, где Бундесрат назначает в федеральный Конституционный Суд — Бундесерфассунгсгерихт — одну половину судей, а Бундестаг назначает вторую. Бундесрат опирается в своем решении на мнение согласительной комиссии, составленной из министров юстиции земель, представляющих короткий список кандидатов. Члены согласительной комиссии также неформально учитывают географический аспект при распределении выдвиженцев.

В Австрии федеральный президент назначает большинство членов Конституционного Суда (президент, вице-президент, шесть полных членов и трех замещающих) по рекомендации федерального правительства, а также трех полных членов и двух замещающих членов суда, выдвинутых всенародно избранной нижней палатой парламента Национальратом. Присутствие федерального элемента прослеживается при назначении трех полных членов суда и одного замещающего из числа кандидатур, выдвинутых Бундесратом. Это также прослеживается в требовании, чтобы три полных члена и два замещающих члена суда были выдвинуты от Вены.

В других странах, таких, как ЮАР, федеральный элемент проявляется в представительстве провинций или штатов в юридической комиссии, которая дает рекомендации по кандидатурам или готовит короткие списки, на основании которых будут сделаны назначения. Даже Великобритания, отнюдь не являющаяся федеративным государством, в своих предложениях кандидатур в Верховный Суд включает в состав юридической комиссии по рекомендациям представителей от Англии и Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии.

короткий список должен был представляться на рассмотрение консультационного комитета, который бы и выносил затем окончательное решение по кандидатуре из числа номинантов. Это предложение было отклонено федеральным правительством, поддержавшим идею о консультативном комитете с целью сокращения списка кандидатов до трех человек, однако правительство хотело получить гарантии того, чтобы Генеральный прокурор мог контролировать первоначальный список и сделать окончательный выбор из короткого списка. Федеральное правительство предложило, чтобы первоначальный список кандидатур от провинций был согласован с прокурорами этих регионов и представлен затем согласительному комитету. Комитет юстиции в парламенте Канады выразил недовольство по поводу предложенной в апреле системы выдвижения кандидатур. Эта система, включающая в себя с некоторыми модификациями право рядовых граждан на участие в ней, была озвучена министром юстиции Ирвингом Котлером 8 августа 2005 г. По его словам, согласительный комитет должен определить число кандидатов, предложенных федеральным министром юстиции после консультаций с министрами юстиции провинций. В этот комитет должны войти по одному члену парламента от каждой политической партии, судья, уходящий со своего поста, а регион, имеющий вакантное место в Верховном суде может выдвинуть одну кандидатуру по предложению прокурора этого региона, другую — от адвокатских структур и по две кандидатуры известных в Канаде людей, которые никогда не были ни юристами, ни судьями.



Внезапное пробуждение Европы от грез федерализма

ЕС после провала Конституции во Франции и Нидерландах

ФИЛИП СТИВЕНС

Отклонение избирателями Франции и Нидерландов нового Конституционного договора Евросоюза омрачило атмосферу над Европой. В геополитических реалиях континента произошла крупная перемена — внезапное пробуждение после мечты о федерализме, зародившейся пятьдесят лет назад в итальянском городе Мессина, где было положено начало Евросоюзу. Корни этого отказа кроются в новом облике Европейского Союза, в котором 25 — а скоро станет 27 — стран-членов, избиратели в которых больше автоматически не соглашаются с лидерами в Париже и Берлине.

Ратификация Конституционного договора была приостановлена, и очень немногие верят в то, этот процесс будет возрожден, несмотря на поддержку договора Германией и рядом других стран ЕС. Отсутствие сильного политического руководства во Франции и Германии и справедливые опасения относительно поддержки Великобританией процесса интеграции усугубили ситуацию политической неопределенности вокруг будущего развития Союза.

Правда, Договор, отклоненный избирателями Франции и Нидерландов, отнюдь не являлся проектом создания федеративного европейского государства. Бывший президент Франции Валери Жискар д'Эстен, ставший Президентом Европейского Собрания (Конвента) по подготовке Договора, любил сравнивать положения этого документа с теми, что содержались в проекте американской Конституции, подготовленном в 1787 г. в Филадельфии (штат Пенсильвания). Однако само название европейского документа «Европейский конституционный договор» говорит о двусмысленности его амбиций. И хотя некоторые, конечно, хотели бы, чтобы он стал еще одним столпом в конструкции Соединенных Штатов Европы, Конституционный договор, скорее всего, является соглашением между суверенными государствами. Его цель состояла в консолидации существующих договоров и модернизации процедуры выборов и административных действий после принятия в ЕС в 2004 г. десяти новых членов, большинство которых из Центральной и Восточной Европы.

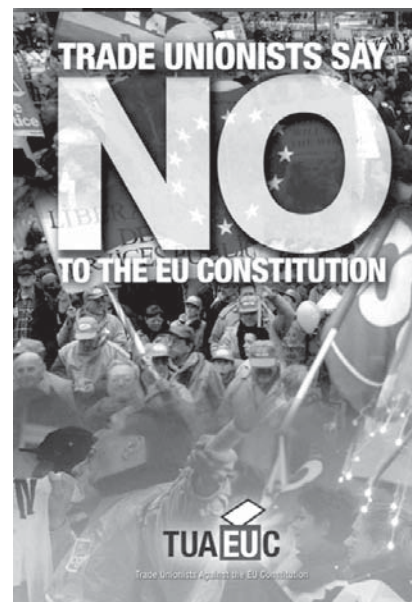
Один союз... не уступим ли он?

Джон (Лорд) Керр, бывший английский дипломат, исполнявший функции секретаря Конституционной комиссии, придерживается более реалистичных взглядов на цели и задач Договора, чем его политические коллеги во Франции. Филадельфийская Конституция, считает он, стала действовать после одобрения ее Род Айлендом, ставшим девятым по счету членом тринадцати бывших колоний. В отличие от этого, Конституционный договор Евросоюза может вступить в силу лишь после его ратификации всеми

25 членами ЕС. Договор также подтверждает и документально протоколирует абсолютное право каждого из участников отказаться от него по любому из пунктов.

Федералисты могут указать на аспекты договора, которые, похоже, усиливают власть Союза над его членами. Новый пост Президента Европы был предназначен для того, чтобы придать новые очертания Евросоюзу и стимулировать его развитие. А министр иностранных дел Европы — также одно из условий договора — мог бы, похоже, добиться большей согласованности в зарубежной политике и мерах по обеспечению безопасности. Договор также предполагал умеренное расширение мажоритарной системы выборов, оговаривая, что эта мера может быть принята, если за нее проголосует большинство стран, что составило бы три пятых населения ЕС.

Для осуществления этого договор должен был подтвердить и закрепить смешанную по существу природу Союза. Он также был призван отразить крен в распределении властных полномочий между странами-участниками и Евросоветом в деле усиления позиций Европейского Совета — органа, состоящего из глав государств или правительств стран Евросоюза. Более фундаментальным моментом является то, что в Договоре очерчена не столько организационная структура Союза, сколько его цели и властные полномочия. Таким образом, тщательно определены границы власти Союза. В самом большом проигрыше оказалась Европейская комиссия в Брюсселе (исполнительный орган власти ЕС), явившаяся в 80-е годы под руководством Жака Делора инициатором углубления интеграции и расширения сфер действия законов Союза. Комиссия, у которой не было сильного политического руководства, с ее громоздкой деятельностью на фоне расширения ЕС, стала в большей степени детищем правительств. Она уже не является генератором идеи более крепкой интеграции народов Европы, процесса, инициатором которого является Жан Моне и другие отцы-основатели союза. Европарламенту также не удалось набрать той политической власти, которая позволила бы ему играть центральную роль в федеративной системе.



Филип Стивенс — заместитель редактора «Файнэншл таймс» и главный обозреватель. Автор биографии премьер-министра Великобритании «Политика и тюрьма Тони Блэра». Живет в Лондоне.

Англосакский заговор?

Такую нехватку интеграционистских амбиций в документах отмечали многие французские социалисты, выступившие против Договора и, несомненно, сыгравшие роль в его провале на референдуме во Франции. Лидеры противников Договора на левом фланге заклеили его предложения как англосакский заговор, направленный в первую очередь на внедрение на Европейском континенте свободно-рыночного капитализма США и Великобритании и, соответственно, на ослабление европейской модели социально ориентированной рыночной экономики. Вследствие такой аргументации Тони Блэр одержал победу в споре, выступив против дальнейшей гармонизации экономической и налоговой политики, которая привела бы к разрушению социально-рыночной экономики в Европе.

Однако противники Договора во Франции и Нидерландах говорили также и о глубоком политическом кризисе. Это, в частности, отразило стремление избирателей сказать «нет» Европейской Конституции, не увязывая это с перспективами самого Союза. Во Франции, например, референдум дал возможность выразить протест против экономической политики страны, в результате которой за последнее десятилетие уровень безработицы вырос на 10%. Избиратели воспользовались шансом наказать администрацию Жака Ширака. Однако было также ясно и то, что избиратели в двух странах разочаровались в Союзе.

Фактором, объединившим противников Договора в двух странах, стало расширение состава ЕС. В Нидерландах противники предполагаемого начала переговоров о вступлении в ряды Союза Турции громкогласно высказывают опасения, что проникновение более воинственного ислама будет угрожать либеральным традициям голландцев. Во Франции актуальность будущего расширения Союза трансформировалась в представление, что Европа не является уже детищем Франции. За прошедшие более чем полвека после Мессины во Франции широко распространилось представление, что Европа является ареной внутренних интересов страны. Большая Европа означает большую Францию. Такое мнение было подвергнуто сомнению после изменения баланса власти между Парижем и Берлином вследствие воссоединения Германии. Но на это в еще большей степени повлияло присоединение десяти новых членов к Союзу в 2004 г.

С учетом этого избиратели во Франции и Нидерландах осознали, что их политические лидеры знают, но отказываются публично признать следующее: падение Берлинской стены и расширение Союза на восток фундаментальным образом перекроили европейский политический ландшафт. Европа, созданная отцами-основателями, позиционировала себя в оппозиции к возглавленному Советским Союзом коммунистическому блоку. Даже после расширения состава членов Евросоюза до девяти, двенадцати и пятнадцати стран франко-германский альянс постоянно был инициатором федералистских устремлений. Новая Европа, возникшая в 90-е годы, потребовала свежих взглядов и подходов к унификации континента. Но, даже согласившись на принятие новых членов в ЕС, лидеры Союза довольно долго игнорировали возможные последствия этого.

Был ли Маастрихт кульминационным пунктом?

Маастрихтский договор 1991 г. можно рассматривать в ретроспективном плане как высшую планку федеративных амбиций. Соглашение между канцлером Германии Гельмутом Коелем и президентом Франции Миттераном о создании единой валюты знаменовало важный шаг в направлении европейского единства. Но это было односторонним движением. Экономическое единство никогда не поспевало за обещанным политическим единением. В «становом хребте» структуры, созданной Договором, не хватало ряда деликатных политических аспектов, таких как

проведение зарубежной и иммиграционной политики, оставленных на усмотрение правительств, но была оговорена необходимость проведения единой политики в сфере принятия решений по налогообложению. К тому времени, когда были согласованы последующие договоры в Амстердаме и Ницце, тенденции такого смешанного подхода в сфере управления были закреплены, а импульсы в деле создания более явной федеральной структуры были утеряны вследствие неопределенных последствий расширения состава ЕС. Критическим моментом, несомненно, стало и то, что франко-германский альянс, движущая сила интеграции на протяжении более трех десятилетий, уже не обладал достаточной силой для придания отчетливых очертаний направлению дальнейшего развития Европы.

Единая валюта евро, запущенная наконец в обращение в 1999 г., должна была придать этому новый импульс. Многие полагали, что создание единой денежной единицы будет способствовать укреплению инертной европейской экономики и выступит в роли локомотива реформ. Однако накопленный на сегодня опыт свидетельствует об обратном. Экономический рост наиболее развитых крупных стран застопорился, уровень безработицы остался высоким и налицо рост бюджетного дефицита. Считалось, что Договор о стабильности и развитии зоны действия евро, устанавливающий критерии бюджетной политики, позволит новому Европейскому центральному банку проводить экспансионистскую монетарную политику, но этого не произошло. Некоторые итальянские политики подняли вопрос о будущем своей страны, подписавшей этот Договор. Великобритания отложила на неопределенный срок принятие решения о присоединении к Договору.

«Старая Европа» вместо «Новой Европы»

Трещина в политической сплоченности, ознаменовавшая расширение состава Евросоюза, появилась, судя по всему, в 2003 г. во время войны в Ираке. Великобритания возглавила коалицию стран Восточной Европы (и Италию, не примкнувшую к Франции и Германии), поддержавших решение США по свержению режима Саддама Хусейна. Сказанная Дональдом Рамсфелдом фраза о расколе континента на «старую» и «новую» Европу была пущена в ход. Но спустя некоторое время к этим словам привыкли, и они стали крылатыми при констатации нынешнего смятения в Европе. Ничего не найдено взамен франко-германских инициатив, давших импульс процессу интеграции. Старое соперничество и недавние разногласия между правительствами Франции и Великобритании помешали попыткам создания альтернативной модели сотрудничества между тремя самыми крупными государствами Союза. Политическая слабость руководства в Париже и Берлине привела к политике бездействия.

Пока слишком рано говорить о том, когда Евросоюз отчетливо отспячки, как рано и предсказывать с какой-либо определенностью его политическую динамику на будущее. Сентябрьские выборы в Германии могут изменить положение дел. Но до сих пор вакуум, оставленный отречением от Договора, был заполнен желчным сарказмом и взаимными обвинениями. В обозримом будущем ЕС будет действовать в соответствии с положениями о выборах и другими процедурными вопросами на основании Договора, заключенного в Ницце, руководствуясь ими при принятии решений на фоне растущей неразберихи. Среди шести стран-членов ЕС, основавших этот союз, есть и те, которые полагают, что сейчас, возможно, наступил момент для возрождения мечты Моне о создании «станового хребта» Европы с явно выраженными федеральными структурами в более свободных рамках Союза. Пока мало отчетливых признаков наличия политического руководства, которое смогло бы справиться с такой задачей, как и стремления электората к осуществлению такого проекта. Более вероятно, что ЕС будет пока действовать наобум, дрейфуя между мечтой о едином государстве и федералистскими амбициями его основателей.

Избиратели Ирака одобрили новую конституцию

15 октября 2005 г. большинство иракцев приняли в результате голосования конституцию и федеральную структуру власти. Впечатляющее число, 68% из 9,8 млн электората, приняли участие в референдуме, по результатам которого 78 % проголосовали «за» и только 21% «против».

Результаты голосования четко отразили этнический фактор: Конституцию одобрили шииты и курды, против нее выступили в основном арабы-сунниты. Сунниты проголосовали против принятия конституции с подавляющим перевесом в двух провинциях: Салахуддин (82%) и Анбар (97%). Однако, для того, чтобы заблокировать принятие Конституции, необходимо было набрать две трети голосов «против» в трех провинциях страны. Большинство сказавших «да» было в провинциях с шиитским и курдским населением. В одной из курдских провинций в пользу принятия федеративной структуры проголосовало подавляющее большинство — 99% населения. В попытке развеять опасения суннитов и заручиться их поддержкой на референдуме иракский парламент 11 октября одобрил механизм, позволяющий принятие поправок к Конституции в 2006 г.

Конституция гарантирует высокий уровень автономии провинциям, предоставляя им в будущем эксклюзивный доступ к нефтяным месторождениям (доходы от нынешней нефтяной продукции делятся поровну между всеми провинциями), многие из которых расположены в шиитских и курдских регионах. Согласно положениям Конституции, провинции могут объединять свои усилия для развития региональных сил безопасности. Сунниты опасаются, что Конституция

разделит Ирак на курдистанский север и шиитский юг, исключив, таким образом, живущих в центральной части страны суннитов от прибыльного нефтяного бизнеса. Они также обеспокоены тем, что южные территории, населенные шиитами, могут попасть под влияние Ирана.

Изменение позиции избирателей-суннитов: шаг в сторону демократии?

Несмотря на то, что сунниты отклонили Конституцию, некоторые обозреватели дают оптимистичную оценку референдуму. В январе 2005 г. сунниты Ирака бойкотировали парламентские выборы, так что их участие в референдуме можно расценивать как шаг в сторону демократии в Ираке.

Надежды на то, что сунниты будут вовлечены в политический процесс (и отойдут от яростных протестов), усилились после известий о том, что три партии суннитов сформировали коалицию в преддверии предстоящих в декабре выборов, на которых иракцы будут избирать первый парламент на полный срок его работы. Формированием этого альянса Народное собрание Ирака, Иракская Исламская Партия и Иракский Национальный Диалог преследуют цель увеличить представительство суннитов в новой Народной Ассамблее, чтобы компенсировать их недостаточное представительство в правительстве страны в результате предыдущих выборов, бойкотированных суннитами.

Канадские провинции сказали «нет» законам шариата

Будет ли шариатское законодательство противоречить Хартии о правах и свободах?

Далтон Мак-Гинти, премьер-министр канадской провинции Онтарио отклонил предположения, что исламские законы шариата будут использованы в качестве легального посреднического механизма в решении семейных споров в этой провинции. Он выразил обеспокоенность тем, что религиозные суды по делам семьи могут «нести угрозу нашим общим традициям».

Согласно законам шариата, поддержка мужем разведенной жены прекращается через три месяца после развода, причем мужья получают большую часть семейного имущества и опеку над всеми детьми.

Шариатские суды совести действуют в Онтарио с 1991 г., поскольку Закон об арбитраже дал религиозным лидерам право рассматривать гражданские иски, такие как расторжение брака, право наследования, имущественные споры и опека над детьми.

Однако в 2003 г. канадская община мусульман призвала узаконить суды, решения которых на базе законов шариата должны быть признаны обязательными. Это привлекло внимание критиков, считающих, что законы шариата

противоречат Канадской Хартии о правах и свободах, и тех, кто озабочен тем, как эти законы будут интерпретированы в Канаде.

Сторонники легализации суда по делам семьи по шариатским законам подчеркивают, что участие в религиозном арбитражном суде является добровольным делом, и что муж и жена могут обратиться с гражданским иском в обычный суд.

Правительство Онтарио попросило бывшего Генерального прокурора Мэрион Бойд подвергнуть ревизии положения Закона об арбитраже. Она не нашла никаких признаков дискриминации женщин в арбитраже, базирующемся на законах совести. Однако в ответ на обвинения в дискриминации Мак-Гинти поклялся запретить любую форму религиозного арбитража, в результате чего в провинции больше не будет разрешено действовать католическим и иудаистским судам.

Если же предложение мусульманской общины будет принято, Онтарио станет первым западным правительством, признавшим законы шариата.

Видеокассеты и DVD-диски Форума Федераций можно получить с помощью... **Форума**

На сайте
www.forumfed.org
выберите в общем меню
позицию "videos"

Проблема Многообразия: федеративный опыт



Воспроизведение
DVD-дисков
возможно на английском
и французском
языках

ПРОБЛЕМА МНОГООБРАЗИЯ представлена на примере пяти стран — Индии, Швейцарии, Бельгии, Испании, Канады. Видеопрограмма рассказывает о том, как эти страны решают сложные этнические и лингвистические проблемы с помощью своих федеративных систем. Отмечаются важные отличия между этими странами, предлагаются разные пути решения на основе государственного федеративного или квазифедеративного устройства и необходимости сосуществования двух или более языковых, этнических, религиозных и культурных сообществ внутри одной страны.

2004, 40 минут, возрастные ограничения: от 10 лет
Цена видеокассеты (VHS) или DVD-диска:
для общественных организаций — 79 долларов,
для частных лиц — 29,99 доллара

Разговор о федерализме



РАЗГОВОР О ФЕДЕРАЛИЗМЕ в этой программе содержит идеи и высказывания участников Международной конференции по федерализму, прошедшей в 2002 году в Сент-Галлене (Швейцария). Рассматривается сущность федерализма, анализируется опыт тех, кто в более чем десяти странах мира сталкивается с федерализмом на практике.

2004, 21 минута, возрастные ограничения: от 11 лет
Цена видеокассеты (VHS) или DVD-диска:
для общественных организаций — 79 долларов,
для частных лиц — 24,99 доллара

Уточнение прав пользования

для частных лиц

Видеопрограммы, снабженные пометкой «Home-Use», могут использоваться для просмотра только в частных домах.

для общественных организаций

Права общественных организаций (PPR) позволяют бесплатно демонстрировать эту программу группе зрителей без права трансляции ее через средства массовой информации.

Заказ можно сделать
через E-mail: forum@forumfed.org
или по факсу бесплатно:
1-866-852-2755

Forum of Federations
700-325 Dalhousie
Ottawa, ON K1N 7G2
613-244-3360 ext. 215

Цены указаны в канадских долларах и не включают в себя расходы на доставку



Почему межправительственные связи в США перестали действовать после урагана Катрина?

ДЕЙЛ С. РАЙТ

29 августа 2005 г. губернатор Калифорнии Кэтлин Бланко и Михаэль Браун, глава Федерального агентства по управлению в кризисных ситуациях (FEMA), стояли бок о бок на пресс-конференции сразу после того, как ураган Катрина обрушился на побережье Луизианы и Миссисипи. Они хвалили и благодарили друг друга за межправительственное сотрудничество в ответ на удар стихии.

Спустя 24 часа большинство домов жителей Нового Орлеана было затоплено водой на 3–4 метра и 80% населения города выехало за его пределы. 100 тысяч жителей остались в городе, а тысячи — в основном афроамериканцы — собрались в Конвеншн холле и под куполом огромного стадиона, в городе начались грабежи и беспорядки.

От гармонии к разладу

Сейчас мэр Нового Орлеана Рэй Нейджин и губернатор Бланко критикуют и даже проклинают не только FEMA, но и Департамент внутренней безопасности и Президента Буша. Они обвиняют их в бездействии и дезорганизации деятельности FEMA, службы отечественной безопасности и других органов власти за неспособность оказать своевременную помощь осажденным в результате разгула стихии жителям, а также региональным и местным властям в Новом Орлеане и на побережье залива.

Чем объясняется столь странный разлад в межправительственных отношениях? Почему произошел драматический поворот от похвал к проклятиям в течение одного дня? Масштабы стихийного бедствия до предела взвинтили нервы у жителей и официальных лиц. Однако, совокупность других факторов — политических, социальных, расовых, экономических, управленческих и особенно межправительственных — привела межправительственные отношения в районе залива в такое состояние, когда поток обвинений в бездействии в адрес друг друга нарастал по спирали, что способствовало превращению стихийного бедствия в подлинную катастрофу.

Размеры катастрофы

Для одного миллиона людей, живущих на побережье, а также для миллионов других, которые помогали в борьбе с бедствием, ураган Катрина стал катастрофой. Некоторые жители мародерствовали, тогда как другие оказывали помощь пострадавшим. И то, и другое имело место в Новом Орлеане. Некоторые впали в отчаяние, что способствовало разгулу анархии, а некоторые пытались противодействовать стихии. Посередине находилась группа людей мэра из 15 человек, которым пришлось переместиться в Хайятт отель и налаживать временные системы связи, после того как вышли из строя линии связи, электропередачи, телефонные сети и полицейские радиостанции.

Дейл С. Райт — профессор политологии и публичного управления в Университете Северной Каролины — Чэпел Хилл, выпускник этого учебного заведения. Автор книг «Понимание межправительственных отношений» (1978, 1982 и 1988) и «Глобализация и децентрализация» (1996) и многих других.

Ураган Катрина привел к беспрецедентной по масштабам катастрофе.

Как же действовали в этой ситуации представители местных, региональных и центральных органов власти? В столице страны в четверг 1 сентября 2005 г. директор FEMA Браун заявил, что он не осведомлен о показе телевидением тысяч людей, скопившихся в Конвеншн холле. В то время как Хьюстон (штат Техас) принял половину эвакуированных жителей, другие города и штаты по всей стране предложили дать кров беженцам. Айова, например, расположенная в более чем 500 милях к северу, дала пристанище более чем тысяче пострадавших. Реакция же со стороны власти различных уровней была смешанной. Их действия (и бездействие) способствовали превращению бедствия, которым можно было управлять, в катастрофу.



Незадействованные автобусы во время эвакуации из Нового Орлеана в результате нестыковок в действиях между правительством штата и FEMA.

Межправительственные связи в США

Преждевременно выносить окончательное обвинение местным, региональным и центральным органам власти. Поиск «виновных» руководителей сам по себе очень спорный вопрос. Мы не можем получить у представителей властных структур полного перечня событий, действий и контактов, имевших — или не имевших — место до, во время и после урагана Катрина. Однако мы придем к лучшему пониманию случившегося на побережье, если разберемся в фундаментальной проблеме: как же работают межправительственные отношения в США? Состояние этих отношений порождает запутанность и автономность в действиях, что ведет американскую систему управления к регрессу, перекладыванию ответственности друг на друга и проволочкам. В чрезвычайных ситуациях власти на местах первыми несут ответственность за случившееся, власти штатов вторыми, а центральные органы власти предоставляют «последние средства» из ресурсов. Чиновники предпочитают осторожничать, нежели действовать. Политики и высокопоставленные официальные лица живут скорее в атмосфере риска и неопределенности, чем активного поиска мер по наведению порядка.

В США действуют более 87 тысяч органов местного самоуправления, 50 правительств штатов и центральное правительство страны. Фактически все они имеют значительную власть в сфере сбора налогов и по расходованию средств почти по своему усмотрению. Более важным является то, что в стране есть почти 500 тысяч всенародно избранных официальных лиц в центре и на местах, наделенных властными полномочиями для действий по поручению «их граждан». И не удивительно ли, что действия в рамках американских межправительственных отношений часто называют действиями в состоянии «некоторого хаоса»? Трагедией урагана Катрина является то,

что политическая воля и управленческие действия на смогли преодолеть предубеждений, сложившихся в системе межправительственных отношений, что и привело к хаосу.

FEMA была создана для оказания помощи в случае стихийных бедствий, чтобы противодействовать тенденции «некоторого хаоса» в американских межправительственных отношениях. Но этого не случилось. Меры по преодолению последствий катастрофы подразумевают унификацию власти или тесное сотрудничество. Такое тесное взаимодействие может обеспечить проведение энергичных, сфокусированных, своевременных действий и привлечение всех имеющихся ресурсов для работы. Но таких действий во время нашествия урагана Катрина предпринято не было. Явилась ли эта катастрофа результатом изъянов в структуре власти или непрофессионализмом отдельных политиков и чиновников?

За редким исключением, избранные официальные лица на всех уровнях власти проявляют свою «публичную человеческую сущность» в оказании запоздалой и весьма скромной помощи. Но федеративная система несет в себе дополнительный риск. Дональд Кеттл, автор книги о внутренней безопасности и американских политиках, утверждает, что «крайне своеобразная система федерализма содержит в себе сильные ростки раздробленности, и в отсутствие более мощной власти латание прорех в трескающейся по швам межправительственной системе . может подорвать готовность страны к преодолению чрезвычайных ситуаций».

Разлад, приведший к катастрофе

Почему фактические трещины в американских межправительственных отношениях остаются не заделанными и, расходясь по спирали, ведут от неясной угрозы урагана к неминуемому стихийному бедствию, а затем и к катастрофе? Фундаментальные отличия и многочисленные нюансы в отношениях между властными структурами в США являются лишь необходимыми условиями, но не достаточными причинами возникновения хаоса на побережье.

Органы власти разных уровней всегда сотрудничают, хотя и с заминками, но достаточно эффективно в предоставлении товаров и услуг почти 300-миллионному населению американских «потребителей». Почему же имели место чудовищная ошибка и разлад в действиях в случае с ураганом Катрина?

В отсутствие официального отчета, подобного Отчету Комиссии 9/11 (по событиям 11 сентября. — *Ред. русск. изд.*), выявление окончательных причин катастрофы умозрительно и спекулятивно. И подобно самой Комиссии 9/11, создание другой Комиссии занимающийся расследованием, довольно спорно. Но все же можно на основании выводов Комиссии 9/11 выявить основные факторы, способствовавшие возникновению хаоса и катастрофы на побережье. Комиссия обозначила их следующим образом:

1. недостаток воображения;
2. неверно расставленные политические приоритеты;
3. неадекватные возможности;
4. неэффективное управление.

По каждому из этих пунктов можно написать докторскую диссертацию. Мы ограничимся одним или двумя разъяснительными комментариями.

Воображение подразумевает просчет вероятности и степени тяжести угрозы для определения необходимых мер безопасности. Ураганы и наводнения случались и прежде. Но, несмотря на предупреждение о приближении Катрины, слишком много руководителей на слишком многих постах обратили слишком мало внимания на то, чтобы представить и вообразить, что это может привести к хаосу и катастрофе.

Политика может быть представлена на одном примере — это FEMA. Вхождение FEMA в состав Департамента внутренней безопасности привело к понижению ее статуса и уменьшению ее финансирования; она действовала на вторых ролях в проведении антитеррористической политики. У ее руководителя не было явного опыта управления во время стихийных бедствий, и его недавно сместили с этого поста. Имели ли место, как считают большинство афроамериканцев

и других критиков, неправильно расставленные политические приоритеты, обусловленные расовыми и экономическими факторами? Повлиял ли на замедление темпов эвакуации тот факт, что большинство оставшихся в затопленном городе жителей были бедняками и афроамериканцами?

Возможности, в нескольких словах, отражают способность выполнить задачу. Выводы Комиссии 9/11 свидетельствуют о том, что имеющийся потенциал полностью соответствовал возможностям преодоления последствий урагана.

«Правительственные агентства слишком часто пассивны, воспринимая то, что они видят, как данность, в том числе и попытки по определению и точной оценке ущерба и серьезных опасностей, что в итоге ведет к слишком большим затратам, слишком большим противоречиям и неоправданно большим разрушениям». Организационные мощности были гораздо ниже тех, которые могли бы предоставить объединенные усилия большинства, если не всех, от 75 до 100 местных, региональных и центральных организаций, предназначенных для предупреждения и ликвидации последствий урагана Катрина на побережье.

Управление подразумевает обширный перечень мер, включающий эффективные контакты в рамках и вне рамок властных полномочий и возможность их превышения. Агентства, действующие в американской системе межправительственных отношений, больше похожи на узкопрофильных врачей-специалистов, когда один ставит диагноз, другой делает анализы, а третий назначает курс лечения. Особняком на фоне толпы таких специалистов стоит практикующий врач, чья основная работа состоит в том, чтобы врачи-специалисты работали единой командой и делали все для выздоровления пациента. Эффективность межправительственных связей в США зависит от количества таких «практикующих врачей». В случае же с катастрофой, вызванной ураганом Катрина, их было слишком мало или не было совсем.

Взгляд на прошлое и будущее

Экономические затраты на ликвидацию последствий катастрофы оцениваются в миллиарды долларов. Только из бюджета на это выделяется 200 млрд. долларов плюс миллиарды из различных государственных и местных фондов. К этому следует добавить гибель, по реалистичным оценкам, от одной до двух тысяч людей, рост цен на газ и нефть и снижение экономического роста на пол процента или на один процент. Даже исчерпывающее исследование государственной комиссии, похоже, не дает полной оценки всех затрат и последствий нашествия Катрины на побережье.

Однако один факт представляется очевидным. Драма Катрины разыгралась на сцене, созданной громоздкими и частично хаотичными межправительственными отношениями. Для предотвращения природных катаклизмов типа урагана Катрина или террористических акций нужны публичные лидеры с политической волей и опытные администраторы с управленческими навыками, способные воплощать их в конкретные действия. Такие качества необходимы для преодоления в американских межправительственных отношениях юридических препон, препятствующих проведению каждой официальной акции. Наличие одаренного богатым воображением коллективного руководства — решающий фактор в деле предупреждения или смягчения последствий будущих чрезвычайных ситуаций.

Дополнительная литература

- Donald F. Kettl (2004). *System Under Stress: Homeland Security and American Politics*. CQ Press.
- Donald F. Kettl (2005). *The Global Public Management Revolution*. Brookings Institution Press, 2-nd ed.
- Richard Posner (2004). *Catastrophe: Risk and Response*. Oxford University Press.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (2004). *The 9/11 Commission Report*. W. W. Norton.
- Deil S. Wright (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Brooks Cole, 3-rd ed.



Как в федеративных странах происходит выбор органов власти

Многообразие почти безгранично, однако определенные модели существуют

ЛУИ МЭССИКОТТ

Правительства федеративных государствах могут достаточно отличаться друг от друга. Возьмем, к примеру, два дня в четырех столицах федеративных стран. В Вашингтоне, округ Колумбия, 2 февраля 2005 г. президент США Джордж У. Буш выступил со своим ежегодным обращением к нации на совместном заседании обеих палат Конгресса. В тот же день в Оттаве премьер-министр Пол Мартин и его кабинет-министров отвечали на сессии парламента на острые вопросы парламентариев от оппозиции. В Дели 25 февраля 2005 г. индийский парламент столкнулся с давлением при прохождении законопроекта, который гарантировал бы 33%-ное представительство женщин в нижней палате или Лок Сабхе. В тот же день в Бундестаге в Берлине федеральный министр юстиции Бригитте Циприс защищала предназначенные для граждан интернетсайты своего министерства от нападок оппозиционных парламентариев, утверждавших, что в управляемой коалиционным правительством консерваторов Австрии, на сайтах министерства юстиции размещено гораздо больше информации.

Тот факт, что страна имеет федеральное правительство, отнюдь не означает, что можно с уверенностью предсказать модель ее политической системы — или какие изменения можно было бы в ней произвести. Однако несколько вполне определенных моделей все же просматриваются. К федеративным государствам относятся страны с президентской формой правления, такие как США, а также парламентские системы по Вестминстерскому образцу, такие как Канада, Австралия и Индия, плюс парламентские системы, как в Германии и Австрии, где у власти обычно находятся коалиции. Швейцария представляет один из немногих примеров системы власти, где законодательный орган выбирает кабинет министров.

Если одни федерации существуют давно и в условиях стабильной демократии, то другие колеблются между демократией и авторитаризмом. В число федеративных стран входят республики (Германия), парламентские монархии (Бельгия), монархии, в которых власть находится в руках генерал-губернатора (Австралия), а также более или менее абсолютные монархии (Объединенные Арабские Эмираты). Ни одна из избирательных систем не превалирует в федеративных государствах, дающих нам примеры практически каждого типа избирательной системы. И если наличие двухпалатного парламента часто приводится как отличительная черта федерации, то в Микронезии, Венесуэле и Сент-Китсе и Невисе — парламент однопалатный.

Самый главный выбор, который должна сделать федеративная страна, состоит в том, будет ли она иметь



Бундестаг, Берлин

президентскую форму правления — с разделением законодательной и исполнительной власти — или парламентскую, в рамках которой премьер-министр и кабинет министров должны иметь большинство своих сторонников в парламенте.

Президентская форма правления

В федеративных государствах с президентской формой правления законодательная и исполнительная ветви власти существуют отдельно. Исполнительная власть находится в руках одного лица, президента, избираемого на всенародных выборах. Соединенные Штаты утверждают, что путь избрания президента отражает федеративный характер государственного устройства страны. Говоря техническим языком, глава страны избирается коллегией выборщиков, составленной из делегатов, избранных на всеобщих выборах в каждом штате, который в свою очередь имеет право голоса в коллегии выборщиков. Число делегатов от каждого штата пропорционально числу мест, который штат имеет в палате представителей (это число варьируется в зависимости от численности населения штата). Кроме того, каждый штат имеет двух представителей в Сенате. В результате демографический фактор влияет на представительство более малочисленных штатов в коллегии выборщиков.

На сегодня 33 наиболее малочисленных штата с округом Колумбия имеют вместе 198 голосов. Четыре наиболее населенных штата (Калифорния, Техас, Нью-Йорк и Флорида) с общей численностью населения, эквивалентной 34 более мелким субъектам федерации, имеют лишь 147 голосов. Кандидат, претендующий на пост президента, никогда не победит на выборах, если он или она систематически не побеждает в небольших штатах — это было продемонстрировано на выборах президента Буша в 2000 г., когда его соперник Альберт Гор в ходе выборной кампании набрал большее число голосов. Еще одним признаком того, что отцы-основатели хотели учесть интересы небольших штатов, является тот факт, что если ни один из кандидатов на пост президента не получит абсолютного большинства голосов в коллегии выборщиков, палата представителей изберет президента из трех лидирующих кандидатов, причем каждый штат будет иметь лишь один голос вне зависимости от численности населения.

В Швейцарии каждые четыре года обе палаты Федеральной Ассамблеи проводят совместную сессию и выбирают семь членов федерального Совета, кабинета министров страны. В этом случае также предусмотрено некоторое преимущество в пользу небольших субъектов федерации, швейцарских кантонов. Если 200 мест в Национальном Совете представляют все население страны, то в 46-местном Совете кантонов каждый кантон имеет по два места (и каждый из шести полукантонов по одному месту). Однако швейцарские депутаты избираются по партийным спискам, а не от кантонов, которые они представляют.

Луи Мэссикотт — профессор политических наук Монреальского университета. Совместно с Андре Блэ и Антуаном Йошинака написал книгу «Установление правил игры. Избирательное законодательство в демократических обществах» (2003), соредатор книги «Взгляд на 150-летнюю историю канадской системы управления» (1999).



Президент Мексики Винсенте Фокс приветствует премьер-министра Канады Пола Мартина

США сегодня — единственная федеративная страна, где коллегия выборщиков выбирает президента. В Аргентине, Бразилии, Мексике, Венесуэле и Нигерии, а также в России (с полупрезидентской системой власти) и Австрии (парламентская система) президент избирается на прямых всеобщих выборах, и побеждает тот или та,

кто набрал наибольшее число голосов по стране, вне зависимости от ее географического деления.

Практика двух избирательных бюллетеней — для первого и второго тура — на выборах президента используется в каждой федеративной стране с президентской формой правления, за исключением Мексики и США. В Мексике все еще существует одномандатная избирательная система. В Соединенных Штатах избирательная система позволяет кандидату одержать победу, получив наибольшее число голосов в каждом штате, но для победы в коллегии выборщиков ему необходимо получить там абсолютное большинство голосов.

В парламентских системах исполнительная власть принадлежит Кабинету или Совету министров, члены которых назначаются из числа избранных депутатов.

Когда страной управляет парламент

Вторым по важности моментом для каждой федеративной страны является процедура избрания органа законодательной власти. В федерациях, бывших под британским или американским колониальным управлением, часто используется одномандатная система выборов — по одному кандидату от каждого избирательного округа (Канада, Индия, Малайзия, Сент-Китс и Невис) или система выборов на альтернативной основе (Австралия). Система пропорционального представительства по партийным спискам используется в ЮАР, Бельгии и Австрии. Германия имеет смешанную избирательную систему как одномандатного, так и пропорционального представительства по партийным спискам. Ее примеру последовали Венесуэла и Мексика. До недавнего времени Российская Федерация имела схожую систему смешанных выборов, однако с 2007 г. одномандатная система выборов упраздняется. Все депутаты будут избираться по системе пропорционального представительства при условии, что каждая партия должна набрать не менее 7% голосов.

Выбирая для себя единую национальную избирательную систему, Россия дифференцировалась от других федеративных стран, в которых депутаты избираются внутри небольших территориальных округов по одномандатной схеме в рамках провинций или штатов (Канада, Австралия) или более крупных округов, выходящих за рамки субъектов федерации (Бразилия, Аргентина). В этих странах налицо тенденция по защите более мелких субъектов федерации. В Канаде, например, ни одна из провинций не может иметь меньше мест в палате общин, чем она имеет в Сенате. Это позволяет небольшой провинции Острова Принца Эдуарда с населением в 187 тысяч человек иметь четыре вместо одного места в 308-местной Палате общин.

Никто не выигрывает

Ни одна из избирательных систем не свободна от противоречий. Ряд канадских обозревателей считает, что плюралистская система искусственно увеличивает диспаритет среди регионов, потому что небольшие партии в каждом регионе

недостаточно представлены в палате общин. В 1980 г., например, Либеральная партия получила 20% голосов на западе Канады, однако имела лишь два места из 78 мест в регионе, тогда как консерваторы получили одно место из 75 мест в Квебеке, где они набрали лишь 12% голосов. Канадские традиции, по которым каждая провинция представлена по меньшей мере одним человеком в федеральном кабинете министров, трудно применимы в том случае, когда правящая партия не получает ни одного места в нескольких провинциях. Для решения этой проблемы несколько сенаторов из этих провинций были назначены в кабинет министров. Но поскольку канадские сенаторы были назначены правительством, а не избраны, они имеют очень небольшой политический вес. Различные формы избрания представителей исполнительной власти в странах с парламентской или президентской формой правления представлены в книге и буклете, изданных в серии по федерализму Глобального диалога Форума «Законодательные и исполнительные органы власти в демократических федерациях».

Избирательные системы

Одномандатная избирательная система: кандидат, набравший большее число голосов, побеждает на выборах. Если законодатели избираются по такому признаку, то они обычно баллотируются в одномандатных округах. Есть примеры того, когда кандидаты одерживали победу, набрав лишь 25% или даже 21% голосов.

Мажоритарная система: по одному из ее вариантов кандидату необходимо получить более 50% голосов для победы в первом туре. Если ни одному из кандидатов не удастся добиться этого, через неделю или две проводится второй тур выборов между двумя лидирующими кандидатами. В Австралии обходятся без второго тура, поскольку избирателей просят выстроить кандидатов в избирательном бюллетене в ряд по мере предпочтения (предпочтительное голосование). Избранным будет тот кандидат, который наберет в первом туре свыше 50% голосов. Если этого не происходит, из списка исключается кандидат, набравший меньшее число голосов. А оставшиеся кандидаты передвигаются в этом списке вверх. Это повторяется до тех пор, пока один из оставшихся кандидатов получает абсолютное большинство.

Пропорциональное представительство: каждая партия получает столько мест в законодательном органе власти, сколько она получила голосов на выборах в процентном соотношении. В отличие от одномандатной и мажоритарной систем, пропорциональное представительство всегда подразумевает наличие многочисленных избирательных округов. Победители обычно выбираются из списка кандидатов от каждой политической партии.

Смешанные системы: им присущи принципы плюрализма или мажоритарности в сочетании с пропорциональным представительством. Наиболее совершенный вариант смешанной системы представлен в Германии, где 299 из 598 членов Бундестага избираются в одномандатных округах — такая система гарантирует территориальное представительство. 299 других мест разделены на основе партийной принадлежности в каждой из земель. Таким образом общее число депутатов от каждой партии пропорционально числу собранных ею голосов избирателей.



Мечта о федерализме на Филиппинах

ШЕЙЛА КОРОНЕЛ

Мечта о федерализме так же стара, как и сама Республика Филиппины. Историк Ресил Моджарес, живущий в профедералистски настроенном городе Себу, пишет, что в 1898 г., еще до того как на Висейских островах к власти пришло революционное правительство Эмилио Агинальдо, отцы города Илоило уже сформировали федеративное государство Висея.

В 1899 году, когда американцы установили свою власть над всем архипелагом, согласно Моджаресу, группа филиппинцев также представила на рассмотрение Филиппинской Комиссии проект конституции Федеративной Республики Филиппины, в соответствии с которым страна должна была быть разделена на 11 штатов. В следующем году интеллектуал Исабело де лос Рейес, живущий в Илокано, предложил свой проект конституции с делением страны на 7 штатов. Эти предложения не были одобрены ни Агинальдо, ни Соединенными Штатами, но мечта о федерализме жива.

«Республика Минданао»

Призывы о создании Республики Минданао начались в 70-е годы прошлого столетия. Но предложенный вариант федерализма был окрашен в воинственные тона – на федералистские устремления, естественно, оказывало сильное влияние строго централизованное авторитарное правление Маркоса. В Себу, как пишет Моджарес, призыв к федерализму звучал более интенсивно после быстрого экономического развития города в конце 80-х годов и реализации местными лидерами, того, что процветавшая экономическая база города была связана тесными узами с центром. Конечно, там существует сильное стремление к федерализму, стремление, которое годами эксплуатировалось, внедрялось и которому препятствовали политики всех мастей.

Сегодня Президент Арройо воскрешает мечту о федерализме как часть пакета конституционной реформы, чтобы укрепить свое непрочное президентство. Лидеры парламента также стремятся к этому, хотя они, и особенно спикер Хосе де Венесиа – политики, имеющие поддержку и электоральную базу в округах, – на самом деле больше заинтересованы в парламентской системе правления, которая обладает признаками как законодательной, так и исполнительной власти.

На деле в поправках к проекту Конституции, предложенных ранее в этом году союзниками спикера в парламентском комитете по конституционным изменениям, почти нет упоминаний о федерализме, за исключением того, что федеративная форма правления должна быть установлена в течение 10 лет после того, как будут одобрены поправки к Конституции. Не удивительно, что это дает новому парламенту право разделить страну «на столько



Сенатор Аквилине Пиментел рассуждает о федерализме (в центре)

независимых штатов», на сколько парламентарии сочтут целесообразным. А также определить властные полномочия этих штатов, оставив за федеральным центром властные компетенции в области национальной обороны, монетарной политики и «ряд других полномочий, которые будут необходимы».

Непропорциональное представительство?

Предложенные парламентом конституционные поправки, извращающие суть мечты Венесиа о федерализме, сводятся к следующему: всемогущий однопалатный парламент или национальная Ассамблея, которая будет избирать могущественного премьер-министра, который будет вводить в свой кабинет министров только избранных парламентариев. Все члены парламента будут избираться по одномандатной системе; о партийных списках или пропорциональном представительстве речи не идет. Кроме того, больше не будет ограничения сроков исполнения обязанностей для парламентариев, которые будут избираться каждые четыре года, вместо нынешнего трехлетнего периода. Президент, избираемый из числа членов национальной Ассамблеи, будет исполнять только церемониальные функции.

Совсем недавно, на пресс-конференции устроенной конгрессменами партии Лакаса, в которой принял участие ревностный сторонник федерализма академик Хосе В. Абуева, сторонники спикера более подробно рассказали о своем видении федеративного устройства на Филиппинах. Конгрессмен, возглавляющий Движение за Федеративные Филиппины, заявил, что в стране будет 12 штатов, имеющих властные полномочия в сфере налогообложения, законодательства и исполнительной власти, тогда как федеральное правительство оставит в компетенции оборону, политику, зарубежные отношения, монетаристскую политику и средства связи. Абуева был назначен президентом членом Консультативной конституционной комиссии по подготовке

Шейла С. Коронел — исполнительный директор и один из основателей Филиппинского Центра следовательской журналистики, а также редактор журнала «Я сообщаю», ежеквартального издания Центра. Редактор и соавтор нескольких книг, включая: «Власть и мифы: как состоятельность и знатное происхождение доминируют в Конгрессе».

Хартии перемен, куда вошли известные граждане, которые будут проводить консультации с населением по всей стране и предлагать свои идеи Конгрессу. Абуева, давно ратующий за конституционные реформы, предложил парламентскую систему федеративного устройства, которая, в отличие от других предложений, более тщательно детализирована.

Альтернативная модель Абуевы

Федеративная парламентская система Абуевы предполагает наличие 11 штатов, президента в качестве символического главы государства и наделенного реальной властью премьер-министра, который, помимо своего кабинета, возглавит и двухпалатный парламент.

Палата народа (нижняя палата парламента) будет состоять из 300 членов, большинство из которых будут избраны в округах, хотя от 60 до 80 парламентариев будут избраны по системе пропорционального представительства. Сенат (верхняя палата) будет избран из членов законодательных органов власти штатов, что означает, что данные сенаторы будут представлять свои штаты или регионы. Члены парламента будут избираться на четырехлетний срок и будут выбирать премьер-министра из своего состава.

Предложения Абуевы о федеративном устройстве, в отличие от резолюции Яраула, являются более

детализированными и тщательно прописанными. Они также включают в себя меры по проведению избирательной и партийной реформы.

Как быстро «ча-ча» станет реальностью

Конституционную реформу на Филиппинах, известную как «Хартия перемен» (по-английски «Чартер чейндж»), уже много лет сокращенно называют по заглавным буквам двух слов «ча-ча». Эти буквы были особенно актуальны в этом году. Но на фоне возросшего к ним интереса реальность такова, что без одобрения Сената предложение о созыве съезда для создания ассамблеи по подготовке проекта новой конституции остается пустым звуком. Однако настойчивость сенаторов и растущая поддержка со стороны населения, особенно в области федерализма, привела к достаточно большой политической шумихе, позволяющей держать этот вопрос в предстоящие недели в центре внимания средств массовой информации и общественного интереса.

Между тем внимание общественности будет также сфокусировано на импичменте, и энергия оппозиции и целого ряда политических движений будет направлена не столько на изменение конституции, сколько на институт президентства.

Федерализм на Филиппинах

Конституционный ответ на отделение?

АБЕ Н. МАРГАЛЛО

Филиппинская конституция была подвергнута пересмотру в последний раз в 1986 году после падения режима Маркоса в результате драматического всплеска народного движения, возглавленного Кори Агино.

Конфликт вокруг Минданао спровоцировал недавнюю шумиху в отношении изменения конституции, инициированную рядом сенаторов, предложивших одобрить федеративную систему управления в качестве конституционного решения проблемы Минданао. Этот вопрос вызвал бурю дебатов.

Необходимо, в частности отметить, что это предложение о принятии федерализма явилось следствием исторической тенденции, направленной на предоставление более полной автономии органам власти на местах. Хартия, принятая в 1935 году, предоставляет субъектам в плане их локальной автономии лишь ограничение «всеобщего надзора» со стороны законодательной власти над органами местного самоуправления, лишая законодателей более полновесной функции «контроля». С другой стороны, Конституция 1973 года провозглашает одним из своих фундаментальных принципов, что «государство гарантирует и поддерживает

автономии органов местного самоуправления, особенно в пункте обеспечения их более полного развития в качестве самостоятельных субъектов». Но это было еще не все. В Конституции 1973 года отдельная статья (статья XI), посвященная органам власти на местах, предоставляет им право принятия законов местного самоуправления. Кроме того, нынешняя конституция еще больше расширила положения от 1973 года, добавив в отдельной статье, посвященной местному самоуправлению, что «автономные регионы в мусульманском Минданао и Кордильерах состоят из провинций, городов, муниципалитетов и географических зон, объединенных общим историческим и культурным наследием, общей экономической и социальной структурой». Настаивая, однако, на «унитарной» форме правления, нынешняя конституция провозглашает, что «все властные функции и полномочия автономных регионов, не прописанные в данной конституции или законах, являются предметом ведения центрального правительства».

В государствах с явно выраженной формой федеративного устройства, таких как США, полномочия центрального правительства, не прописанные в конституции, передаются в компетенцию штатов. Один из фундаментальных принципов федерализма, который может оказать эффект успокаивающего воздействия на движение по отделению Минданао, — это концепция о смешанном или совместном суверенитете.

Абе Н. Маргалло — филиппинский юрист и преподаватель. Приведенная статья является выдержкой из его книги «Строить или разрушать» (UST Publishing, 2005).



Страница практика

Хосе де Венесия (младший), Филиппины Филиппинский политик прокладывает новый курс: федерализм как глобальная перспектива будущего всего мира

Хосе де Венесия (младший), Спикер палаты представителей Республики Филиппины, президент партии CMD в Лакесе, депутат от Пангасинана. Данная статья — это текст его выступления на Всемирной конференции по федерализму 2005 в Брюсселе, в Бельгии, в марте 2005 года.

Мы на Филиппинах сейчас рассматриваем изменение конституционного строя — от президентской до однопалатной парламентской системы — и от унитарного до федеративного государства.

Ясно, что мы не хотим предпринимать такое коренное изменение без учета всех его возможных последствий для нашего государства. Таким образом, я приехал на Всемирную конференцию по федерализму в Брюсселе не столько обсуждать, сколько внять коллективной мудрости и обучиться накопленному опыту лидеров успешно действующих федеративных государств.

Филиппины — это архипелаг, состоящий из почти 7 тысяч островов, расположенных вдоль побережья Восточной Азии, между Китаем и Индонезией. Нас, филиппинцев, сейчас около 85 миллионов. Мы говорим на 160 языках и диалектах, что отражает наше этническое, религиозное и культурное многообразие.

В административном плане наш архипелаг поделен на 79 провинций, 117 городов, 15012 муниципалитетов и более 41900 деревень.

Поскольку все эти субъекты управляются — из центра — президентом, двухпалатным конгрессом и независимыми судебными органами, а на местах — губернаторами, мэрами городов и старшинами деревень, имеющими свои собственные законодательные органы, вы можете представить, каким сложным может стать управление в рамках унитарного филиппинского государства.

Созидание духа национального единства на базе многообразия

Сочетание географического фактора вкупе с историческим наследием осложнило процесс формирования духа национального единства среди нашего народа. На широких и плодородных дельтах материковой части Юго-Восточной Азии и на Яве возникли громадные империи во время классического азиатского периода. А на нашем архипелаге с короткими речными системами и узкими прибрежными территориями могли возникнуть лишь децентрализованные

поселения, управляемые вождями, наделенными приблизительно равной властью.

Многие из этих небольших автократий пережили 374-летний период колониализма.

До сих пор они являются фундаментальной основой — и движущей силой — наших политических партий. И эти локальные группировки — в отстаивании своих узких интересов — являются источником центробежных сил, находящихся в оппозиции к центростремительным усилиям правительства страны в Маниле.

Федерализм в качестве брони от сепаратизма

В течение жизни последнего поколения, разочарование и недовольство «империалистической» Манилой — за ее попытки минимизировать властные полномочия на местах и ее пренебрежительное отношение к регионам — вылились в восстания сепаратистов.

И хотя эти восстания были подавлены, Манила пошла на создание двух автономных регионов — одного для коренных жителей горной местности Северный Лузон и другого для мусульманских поселений на архипелаге Сулу и в центральном Минданао на юге, хотя плебисцит об автономии первого региона провалился.

Некоторые из нас, конечно, опасаются, что федерализм может лишь усилить эти сепаратистские тенденции, которые в итоге приведут к расколу страны. Но я лично убежден, что федерализм, напротив, будет защитной броней от сепаратизма, поскольку он будет защищать самоидентичность наших многообразных сообществ и стимулировать их взять будущее в свои руки.

В ходе проведенной мною серии закулисных переговоров с сепаратистки настроенными мусульманскими повстанцами их лидеры неоднократно заверяли меня, что федерализм удовлетворяет их требованиям о создании их собственного субъекта федерации, такого, где к основной жизнедеятельности можно было бы добавить положения шарията.

Почему не жизнеспособны ограниченные автономии

В 1989 г. наш Конгресс принял свод законов об органах местного самоуправления, который передает многие функции кабинета министров — особенно в области

сельского хозяйства, образования и здравоохранения — органам власти на местах. Даже ограниченная автономия дала возможность некоторым городам и провинциям «вырастить» своих собственных квалифицированных, уверенных в себе и самостоятельных руководителей.

Но, поскольку Манила продолжает контролировать финансовые потоки, автономиям приходится лишь довольствоваться крохами переданных кабинетом министров полномочий, которыми продолжает управлять Манила.

Действительно, контроль Манилы над государственными финансами привел к культивированию состояния зависимости от центра наших органов власти на местах. Я уверен, что только федерализм может изменить такое положение дел.

Как будет работать федерализм в филиппинских условиях?

Филиппинский федерализм будет «объединяющим» федерализмом — по типу того, что столь успешно функционирует здесь в Бельгии, но потерпел провал, приведший к кровопролитию в Югославии. Чтобы заставить наше государство, состоящее из разнообразных сообществ, действовать более эффективно, унитарное государство должно передать часть своих властных полномочий органам власти на местах.

В соответствии с уже сделанным, тщательно разработанным каркасным предложением, 14 административных регионов, на которые поделена страна (с целью экономического планирования и контроля со стороны правительства) будут трансформированы в 10 «временных штатов» на время десятилетнего переходного периода.

Каждый из этих «временных штатов» — насколько это возможно — будет сам отвечать за все социальные и экономические сферы. У каждого из них будет своя правовая база, своя собственная столица и достаточно властных полномочий в области налогообложения, сбора средств и их заимствования с тем, чтобы децентрализация была оправданной.

На какую модель должна быть похожа федеративная система на Филиппинах?

Мало кто питает иллюзии, что федерализм в нашей стране будет действовать без ошибок.

Наряду со многими практическими проблемами, которые я предвижу, две являются наиболее трудными.

Первая, с которой придется столкнуться большинству наших «временных штатов», состоит в том, что они населены людьми, говорящими на разных языках. Наши этнические и языковые сообщества столь многочисленны, что будет невозможно предоставить каждому из них в полном объеме ту политическую автономию, которую они захотят.

Другая коренная проблема сводится к тому, что филиппинские регионы резко отличаются в экономическом развитии. В 2000 г., например, доходы на душу населения в нашем самом богатом административном регионе были почти в пять раз выше, чем в самом бедном. Можно с уверенностью предсказать, что федеральным органам власти на Филиппинах придется столкнуться с большими трудностями для обеспечения действенных мер по справедливому распределению доходов как внутри, так и среди своих субъектов.

Проблема неравномерного развития дополняется наличием все еще широко распространенной бедности на Филиппинах, препятствующей развитию гражданской культуры, необходимой для расцвета представительной демократии.

Гражданская культура должна быть неотъемлемым атрибутом федеративного государства, граждане которого должны нести политические обязательства перед двумя, а не только одним органом государственной власти.

Отметив все эти моменты, я все же глубоко убежден, что только федерализм даст ответ на нашу потребность в развитии крепкой национальной самоидентификации с сохранением нашего культурного многообразия. Только федерализм даст право голоса самовыражению на местах, к которому должны прислушиваться официальные лица в центре. Только федерализм даст нашим органам местного

самоуправления право решать, каким должно быть устройство общества: для какой цели и в чью пользу. Только федерализм может обеспечить расцвет экономики в консолидации с небольшими провинциями, городами и поселками.

На практике федерализм даст людям на местах больше контролируемых функций — не только над своими природными ресурсами, но и над средствами к жизни, над их политической и учебными заведениями для их детей.

Кратко суммируя все сказанное, подчеркну, что только федерализм обеспечит, чтобы центральное правительство стало партнером, а не хозяином органов власти на местах. Дополнительным положительным моментом, которого мы вправе ожидать, является то, что такой федерализм будет также стимулировать дух состязательности между органами местного самоуправления.

Мы должны поздравить США, Канаду, Бельгию, Германию, Швейцарию, Испанию и Малайзию, а также многие другие страны с успешным функционированием их моделей федеративного государственного устройства.

«Федерация стран» Восточной Азии

В более широком смысле установление федерализма подготовит филиппинцев к выполнению функций в рамках наметившейся «федерации стран», которой, похоже, станет Восточная Азия. 10 государств Юго-Восточной Азии, уже объединившихся в АСЕАН (the Association of Southeast Asian Nations), вместе с Китаем, Японией и Кореей образуют союз под названием «Восточно-Азиатская Экономическая Группа».

Начальная фаза этого грандиозного союза — свободная экономическая зона между десятью азиатскими странами и Китаем — стартовала в прошлом году, а завершающий этап его формирования намечен на 2010 год. Как «идущий вместе» федерализм развивается в Евросоюзе, так и сообщество стран Юго-Восточной Азии намерено оживить нашу конкурентоспособность в мире путем расширения границ нашего внутреннего рынка и максимализации наших экономик.

В политическом плане — как и Европейский Союз, окончательно и безвозвратно внедривший Германию в свои ряды, — федерация стран Восточной Азии направит свои усилия на вовлечение в ее состав энергичных народов Китая, Японии и Кореи. Федеративная Восточная Азия станет третьей ногой в треножнике мировой взаимоделимости — остальные две, конечно же, это ЕС и НАФТА (the North American Free Trade Agreement), — что позволит обеспечить в XXI веке новый рассвет мира и процветания.

Не панацея

Я не ожидаю, что федерализм станет панацеей от всего комплекса наших проблем в сфере управления и развития экономики на Филиппинах. Но я уверен, что он поможет нам решить эти проблемы более эффективно, и таким образом, чтобы заручиться поддержкой населения, потому что именно люди будут участвовать в разрешении этих проблем. И я с оптимизмом смотрю в наше федералистское будущее. Мы, филиппинцы, всегда воспринимали перемены как часть нашей национальной жизни.

Я предвижу, что федерализм станет взлетом в будущее, поскольку по-новому эмансипированные люди пытаются сохранить свою автономию от требований современного государства и свою самобытность от гомогенизирующего влияния международной попкультуры, распространяемой современными коммуникационными технологиями.

250 лет назад французский философ-политик Монтескье задал неустаревающий вопрос: «Какой будет форма правления, которая предоставит людям самые большие свободы личности?» В условиях всемирной системы, эволюционирующей на наших глазах, ответ на этот старый вопрос может быть найден в создании состоящих из субъектов федераций, которые американский президент назвал «лабораториями демократии».



Как управлять столицей федеративного государства?

КАРОЛИНА ВАН ВИНСБЕРГ

Столица федеративного государства может быть достопримечательным местом: Берлин, Вена, Буэнос-Айрес и Нью-Дели имеют культурное и историческое наследие, уходящее в глубь веков.

Однако каждая федеральная столица сталкивается по меньшей мере с двумя проблемами, не присущими обычному мегаполису:

- как обеспечить нужды законодателей, министерств, служб безопасности и дипломатов, и
- как избежать проявления привилегированного отношения к одному штату или провинции.

Федеральные столицы, как и столицы унитарных государств, должны обеспечить безопасность государственных институтов, а также зарубежных посольств и делегаций. Столица федеративного государства должна также быть местом, куда могут приехать все жители страны и чувствовать там себя как дома. Если страна большая или в ней живут много народов со своими собственными культурами — такая как Россия, Канада, Соединенные Штаты, Бразилия, Бельгия или Швейцария — то это еще одна сложная проблема. Кроме того, столица федерации должна стимулировать естественное чувство национальной гордости. Ни один из субъектов федерации не должен быть в более привилегированном положении, чем другие, и ни один из них не должен ощущать пренебрежительного отношения в условиях, когда другие процветают и пользуются благами. Дипломатия, беспристрастность и нейтральность — таковы основные принципы.

Каждая федерация является основным гарантом нейтралитета своей столицы, что объясняет, почему федерации могут потребовать право на свое участие в управлении своими столицами. Полномочия властного органа столицы могут быть ограничены инициативами со стороны центра. Эта проблема — как сбалансировать интересы центра и местных органов власти — является ключевой в управленческой сфере каждой федеральной столицы.

Идеальных моделей нет

Нет идеальных моделей или определений совершенной федеральной столицы. Однако есть ключевые характеристики любой федеральной столицы:

- позиция столицы в рамках федеративной структуры;
- автономия и полномочия;

Каролина Ван Винсберг — доктор политических наук в католическом Университете де Лувен в Бельгии. Тема ее докторской диссертации «Статус столиц федеративных государств в условиях современности: примеры для Брюсселя». В 2002 г. была избрана Национальной столичной комиссией Оттавы для сравнительного изучения политико-правового статуса столиц федераций.



Оттава: парламент Канады

- финансовая независимость и бюджетное управление;
- представительство в федеральном парламенте;
- географическое местоположение.

В политическом плане есть три типа федеральных столиц:

1. город-штат;
2. столица на территории штата или провинции;
3. федеральный округ.

Столицы, являющиеся городами-штатами и столицы в рамках субъекта федерации большей частью находятся в Европе.

Берлин, Брюссель, Москва и Вена являются городами-штатами. Это означает, что такие города также имеют статус субъекта федерации в рамках федеративного государства. Берн, хотя и носит титул «федерального города», является не только столицей федерации, но и городом в кантоне, носящем его имя, а также столицей этого кантона. Оттава, столица Канады, является уникальным явлением в Северной Америке. Это единственная федеральная столица, являющаяся городом в рамках субъекта федерации. Ситуация несколько осложнилась, после того как канадские федеральные министерства расположились как в Оттаве (в провинции Онтарио), так и в Гатино (провинция Квебек). Тем не менее, права и привилегии города Оттава, его Устав определяет провинция Онтарио.

Федеральные округа, с другой стороны, пользуются автономией, которая часто ограничена в сравнении с другими субъектами федерации. Вашингтон, столица США, является историческим примером этого. Вашингтон — в округе Колумбия, — образованный из части территорий штатов Мэриленд и Вирджиния, явился прототипом при создании других федеральных округов, таких, например, как Бразилиа, Канберра и Абуджа (новая столица Нигерии). Мехико, Буэнос-Айрес, Каракас и Куала-Лумпур, Исламабад и Нью-Дели также имеют статус федеральных округов.

Кто обладает властью в федеральных столицах?

Властные полномочия федеральных столиц существенно отличаются от полномочий округов, городов-штатов и городов в рамках субъекта федерации. Федеральные округа часто наделены меньшей властью, в сравнении с другими провинциями или штатами федерации, в состав которой они входят. В отличие от других городов Бразилии, Бразилиа не имеет легальных полномочий, и федеральные власти отвечают за полицейские силы в столице и за пожарные службы. Но Бразилиа имеет ряд местных полномочий, которыми не обладают другие штаты страны, и в очень похожей ситуации находится Буэнос-Айрес. Вашингтон, округ Колумбия, получил свое «домашнее управление» только в 1973 г. В большинстве федеральных округов орган, подведомственный федеральному правительству, отвечает за городское планирование.

То же самое происходит и с Оттавой, которая не является столицей субъекта федерации. Но такая ситуация не знакома в Берне или в какой-либо другой столице федеративного государства в Европе. Берн является в первую очередь городом, где, как и в других городах-штатах, властные полномочия муниципальных органов конкурентоспособны с властными полномочиями земли (Вена или Берлин) или региона (Брюссель).

Специфическая миссия федеральных столиц, такая как обеспечение безопасности государственных учреждений и поддержание первого места среди других городов страны, обходится довольно дорого. Некоторые столицы, в отличие от других городов, получают трансферты для покрытия расходов, связанных с их специальным статусом. Источники поступления столичных доходов могут многое рассказать о степени их независимости. Так, если федеральное правительство играет некую роль в формировании бюджета города и управлении им, оно может в ответ потребовать отчета о том, как расходуются средства. Но если правительство, с другой стороны, не выделяет денег столице, городу приходится покрывать все расходы самому, и тогда федеральное правительство не может иметь право вето над бюджетом столицы. Таким образом, вопрос финансовой независимости имеет две стороны: получает ли столица федеральные трансферты из бюджета на свои расходы или же она может сама формировать свой собственный бюджет?

Как правило, столицам-штатам и столицам субъектов не дается право на компенсационные трансфертные выплаты как таковые. В то время как эти столицы могут извлекать выгоду из различного уровня федерального участия, которое обычно ограничено вопросами культуры и мерами безопасности. Европейские столицы финансово независимы, такая ситуация менее характерна для столиц, которые являются федеральными округами. Два примера иллюстрируют нашу точку зрения. В течение 1990-х гг. Бюджет Вашингтона находился под контролем Комитета, назначенного федеральным центром, и кроме того Конгресс до сих пор имеет право давать указания как американская столица должна управлять финансами. Бюджет Мехико должен пройти процедуру согласования в федеральном парламенте, после этого представляется на рассмотрение Президенту Мексики в ответ на просьбу со стороны главы правительства штата (округа).

Кто представляет интересы граждан?

Еще один вопрос заключается в том, каким образом столицы представлены на федеральном уровне. Федеральные парламенты обычно состоят из двух палат: одна (нижняя) представляет народ (население), а другая (верхняя) — штаты страны.

Столицы, находящиеся на территории субъектов федерации, не являются субъектами федерации и поэтому им трудно получить представительство на федеральном уровне. Города-штаты и федеральные округа, напротив, могут иметь более весомое представительство на федеральном уровне. Города-штаты являются во всех отношениях субъектами федерации, что ведет к их, идентичному представительству на том же уровне, какое имеют земли в Германии и Австрии и регионы в Бельгии. С другой стороны, для федеральных округов существуют другие правила.

В то время как Абуджа, Бразилиа, Буэнос-Айрес, Канберра и Мехико имеют в разной степени представительство в обеих палатах парламента, Вашингтон не имеет сенаторов, ограничиваясь одним депутатом, не имеющим права голоса, в палате представителей. Это явилось поводом для движений протеста людей, требующих справедливого

представительства. Их основной аргумент сводится к тому, что жители округа Колумбия платят налоги, как и другие американцы, и на основании этого факта они имеют право, чтобы их проблемы были услышаны в Конгрессе. Другими словами, они должны иметь по меньшей мере представительство в нижней палате парламента, пропорциональное численности населения столицы. Добиться представительства в сенате будет, возможно, труднее, поскольку это подразумевает признание Вашингтона в качестве американского штата.

Новые столицы против традиционных

В конечном итоге федеральные столицы отличаются друг от друга в одном решающем аспекте. Было ли их создание запланировано или же эти города уже существовали до того, как стали столицами? Те, что были запланированы с самого начала стать вотчиной для главных государственных учреждений, существенно отличаются по своему облику и духу от городов, существовавших до получения статуса столиц или бывших всегда столицами.

Города-штаты и столицы, расположенные в субъектах федерации всегда были историческими. Федеральные округа, напротив, являются большей частью новыми городами. Предметом спора является соблюдение нейтралитета, требуемого для развития федеральных столиц. Вот почему правительства часто предпочитают построить столицу на не заселенной ранее территории, хотя при этом учитываются такие факторы, как климатические условия, доступность, центральное географическое положение и безопасность. Бразилиа, Абуджа и Канберра созданы по вашингтонской модели, тогда как Нью-Дели был построен в продолжение «старого» Дели. Исламабад, в свою очередь, был построен, потому что Карачи не мог более выполнять обе роли. Мехико и Куала-Лумпур оба являются исторически федеральными округами.

Таким образом, у федеральных столиц много общих черт, однако, эти характеристики могут со временем меняться. В конце XIX-го века сформировалась тенденция предоставлять большую автономию федеральным округам. Иногда это принимало форму предоставления всей полноты власти и финансовой автономии, а иногда сводилось к местному самоуправлению, чьи представители в основном избирались или назначались президентом федерации. Исторически сложилось так, что столицы субъектов федерации и города-штаты всегда были более независимыми.

Таким образом, полное выравнивание интересов в центре и на местах не может быть достигнуто везде. Нет такой волшебной модели, которая была бы применима к любым условиям. Но можно предсказать одно: в демократических странах идеальное равновесие может быть достигнуто за счет успешно действующего механизма по разрешению жалоб или требований реформ, инициируемых как рядовыми гражданами, так и органами власти в центре и на местах. Механизма, который удовлетворял бы действующих лиц и на федеральном, и на местном уровне.

Дополнительная литература

- Harris, Charles Wesley. *Congress and the Governance of the Nation's Capital: The Conflict of Federal and Local Interests*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1995.
- Rowat, Donald C. *The Government of Federal Capitals*. Toronto: University of Toronto Press, 1973.



Краткие сообщения

Член канадского парламента впервые нанес визит новому правительству Сомали

Член парламента Канады от либеральной партии Борис Вржесневский стал первым зарубежным парламентарием, посетившим федеральное правительство переходного периода Сомали, когда он в августе 2005 г. совершил поездку в Джовхар для выяснения ситуации в стране. В ходе своей трехдневной, им самим финансируемой поездки Вржесневский встретился с президентом Абдуллахи Юсуфом, премьер-министром Али Мохамедом Гхеди и членами кабинета министров для обсуждения проблем, стоящих перед истерзанной войной страной.

Сомали вела борьбу за установление стабильного и эффективного правительства после того, как президент Сиад Барре был свергнут в 1991 г. оппозиционными кланами. Нынешнее руководство страны, сформированное в 2004 г., является результатом успешных усилий соседних африканских стран по собиранию всех конфликтующих сторон для одобрения федеративной формы правления.

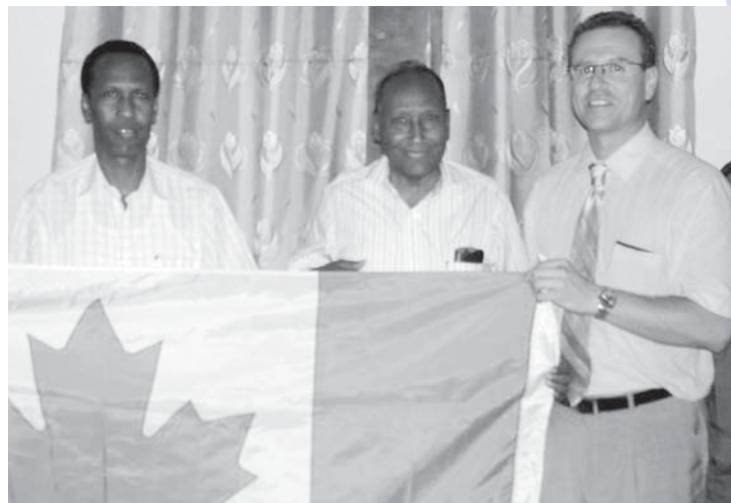
В ходе поездки Вржесневский встретился с глазу на глаз с реальными сомалийскими лидерами, принимающими участие в управлении страной. «Более 140 министров и парламентариев живут в здании заброшенной школы, по восемь-девять человек в комнате», — заявил он. Никто из них месяцами не получает зарплаты, хотя многие пожертвовали успешными карьерами в развитых странах.

Вржесневский представил доклад со своими выводами министру иностранных дел Канады Пьеру Петтигрю. Он считает, что международное сообщество, и особенно Канада, где проживает многочисленная сомалийская диаспора, должны поддержать переходное правительство. «Я возлагаю большие надежды на то, что Канада может внести свой вклад в историческое решение на пути к миру и примирению в Сомали», — сказал он.

Новый премьер-министр Болгарии обещает реформы

Недавно избранный премьер-министр Болгарии Сергей Станишев пообещал провести ключевые реформы, необходимые для присоединения страны к Европейскому союзу 1 января 2007 г. Решение о вхождении Болгарии в ЕС было принято в апреле 2005 г, однако официальные представители ЕС предупредили, что ее вступление в союз может быть отложено на один год, если не будут приняты меры по снижению уровня коррупции, махинаций и мошенничества.

Выборы, состоявшиеся в Болгарии в июне 2005 г., были неубедительными, затормозившими проведение реформ более чем на месяц. Новое правительство было, наконец, создано, когда партия болгарских социалистов (официально Болгарская Социал-демократическая партия, ставшая преемником Коммунистической партии), возглавляемая



Премьер-министр Сомали Али Мохамед Гхеди, президент Сомали Абдуллахи Юсуф Ахмед и член парламента Канады Борис Вржесневский во временном помещении нового парламента Сомали.

Станишевым, сформировала коалицию с бывшим премьер-министром Симеоном Саксе-Кобурггом, лидером Национального Движения.

Швейцария расширяет ряды таможенного и трудового союза для 10 новых членов ЕС

Швейцария отказалась от запрета на присоединение 10 новых стран-членов ЕС к зоне свободной торговли и свободного перемещения рабочей силы. На референдуме, проведенном в Швейцарии в сентябре 2005 г., большинство проголосовавших — 56% голосов — высказалось за расширение, что в дальнейшем сделает страну более открытой для других стран ЕС. Соглашение, подготовленное правительством Швейцарии, побудило к проведению в этом году второго референдума об отношениях между Швейцарией и ЕС.

Референдумы являются обычной практикой в Швейцарии, где народ просит голосовать несколько раз в году. Референдум, опровергающий одобренные парламентом законы или договоры, может состояться, если в течение 100 дней публичных дебатов будет собрано 50 тысяч подписей за его проведение. Эти голоса дают народу Швейцарии возможность окончательного одобрения решений парламентариев. Результаты референдума являются обязательными и должны быть исполнены правительством.

Самое последнее решение было принято на референдуме в июне 2005 г., в ходе которого 55 % проголосовало за присоединение к Шенгенскому и Дублинскому соглашениям ЕС, что ведет к расширению сотрудничества между Швейцарией и ЕС в вопросах безопасности и иммиграции. В результате, Швейцария войдет в свободную европейскую

паспортную зону, открыв к 2007 г. свои границы для соседей. Это также позволит Швейцарии обмениваться информацией в отношении преступности и откроет стране доступ к Евродаку, базе данных, направленной на прекращение притока иммигрантов, которые обращаются с заявлениями в несколько стран.

Правительство Швейцарии выступает за установление более тесных связей с ЕС. 60% швейцарских товаров экспортируется в страны Евросоюза, превращая ЕС в самого важного торгового партнера Швейцарии.

Меркель стала канцлером, а социал-демократы получили 8 министерских постов в результате создания коалиции

Большая коалиция между Христианско-демократическим союзом и Социал-демократической партией положила конец трехнедельному мертвому сезону после выборов в Германии. По условиям нового соглашения, лидер Христианско-демократического союза Ангела Меркель из Восточной Германии стала первой женщиной на посту канцлера страны.

Политическое будущее страны было неопределенным после неудачных результатов прошедших в сентябре выборов. Христианские демократы получили на восемь мест больше, чем правившая Социал-демократическая партия, возглавляемая бывшим канцлером Герхардом Шредером. Ни одна из партий не получила достаточно мест в парламенте для создания большинства даже в коалиции с Партией зеленых или Свободных демократов. Единственным оставшимся выбором стало формирование большой коалиции между двумя главными партиями, чего не было в Германии с 1960 года.

Согласно соглашению о создании коалиции, социал-демократы получат 8 министерских портфелей, включая такие ключевые ведомства, как министерство финансов, труда и здравоохранения, а христианским демократам придется довольствоваться шестью министерскими постами.

В Эфиопии арестованы члены оппозиционной партии

Спустя несколько дней после массовой манифестации в сентябре эфиопская полиция арестовала 2 октября 2005 г. 43 представителей оппозиции, подозреваемых в подготовке заговора против правительства. «Демонстрация, проведенная оппозиционно настроенными политическими партиями, является ни чем иным, как серьезным преступлением», — заявил премьер-министр Мелес Зенави.

Когда Мелес встретился в июле с лидерами оппозиции, сложилось впечатление, будто накал напряженности в отношениях между правящей партией и оппозиционными партиями снизился. Однако оппозиционные партии, планировавшие проведение 2-ого октября манифестаций, направленных на опротестование результатов выборов, утверждают, что результаты выборов, состоявшихся в мае 2005 г., сфальсифицированы.

Волнения, происшедшие после выборов, завершились гибелью 36 человек, когда полиция открыла огонь по протестовавшим. После повторных выборов на 30 депутатских мест избирательная комиссия объявила в августе о победе партии Мелеса, Эфиопского Народно-революционного демократического фронта, получившего 360 мест в парламенте, тогда как на долю оппозиции досталось 175 мест.

Вступление Хорватии в ЕС застопорилось из-за поиска человека, обвиняемого в военных преступлениях

Переговоры о вступлении Хорватии в Европейский Союз, запланированные на май 2005 г., отложены. Сотрудничество Хорватии с Международным трибуналом в Гааге по делу о

бывшей Югославии подвергнуто сомнению, поскольку поиск подозреваемых в совершении военных преступлений продолжается.

Особый интерес для трибунала представляет Анте Готовина. Бывший генерал подозревается в убийстве по меньшей мере 150 этнических сербов в конце четырехлетней войны, которую Хорватия вела за независимость от бывшей Югославии. Многие в Хорватии считают его национальным героем.

Хорватские официальные лица в регионе отрицают обвинения в том, что ряд должностных лиц, в том числе в Загребе, Белграде и Боснии, помогали Готовине укрываться от властей. Карла дель Понте, главный обвинитель на трибунале военных преступников в бывшей Югославии, недавно обвинила Ватикан в укрывательстве Готовины в монастыре на территории Хорватии. В ответ Ватикан направил запрос о предоставлении большей информации о том, где предположительно укрывают Готовину.

Население Шри-Ланки изберет президента 17 ноября

Президентские выборы в Шри-Ланке назначены на 17 ноября 2005 г., что не даст нынешнему президенту Чандрике Кумаратунга пробыть еще один год на этом посту.

Кумаратунга, назначившая предыдущие выборы в 1999 г., за год до прекращения ее шестилетнего срока президентства, заявила, что она в итоге может на год продлить свой нынешний срок пребывания у власти. Однако верховный суд принял решение о проведении выборов в конце этого года.

Конституция Шри-Ланки разрешает президенту быть на посту не более двух шестилетних сроков. Поэтому Кумаратунга не может участвовать в выборах. Вместо нынешнего премьер-министра, правящая партия избрала Махинду Раджапаксе, которая будет бороться с лидером оппозиционной Объединенной национальной партии Ранилой Викрамасингха.

ЕС начинает переговоры о вступлении в него Турции

4 октября в Люксембурге, Европейский Союз начинает переговоры с Турцией о ее вступлении в ЕС. Участники переговорного процесса между Турцией и ЕС говорят, что прогресс Турции в подготовке к вступлению в ЕС будет зависеть, наряду с другими вопросами, в частности, от решения кипрской проблемы:

«Турция продолжает поддерживать попытки по всеобъемлющему урегулированию кипрской проблемы в рамках ЕС и добиваться прогресса в нормализации двусторонних отношений между Турцией и всеми странами-членами ЕС, включая Республику Кипр».

Отказ Турции признать Республику Кипр, вследствие чего 35 тысяч турецких войск остаются на севере острова после вторжения в 1974 г., в прошлом был причиной задержки вступления Турции в ЕС.

ЗАМЕЧЕННЫЕ ОПЕЧАТКИ

В статье Аш Нарайн Роя «Индия: Дели, штаты и органы власти на местах конкурируют за власть» в № 4 выпуска 4 журнала «Федерации» написано:

«Когда в 1996 г. к власти впервые пришло правительство не Партии Конгресса, а Народного фронта, возглавляемого BJP, оно ознаменовало начало своей деятельности принятием коалиций. Общей программы-минимум, призывавшей к «альтернативной модели управления...»

В статье ошибочно сказано, что правительство Народного фронта было возглавлено BJP. Ни BJP, ни Партия Конгресса не вошли в правительство, хотя Партия Конгресса некоторое время поддерживала правительство.



Предстоящие события Форума

14 ноября 2005 г.

Выступление на завтраке в Совете Федерации — Оттава, Канада. Форум Федераций проводит это мероприятие, на котором выступит министр по межправительственным связям Квебека Беноа Пеллетье в помещении Форума Федераций.

Декабрь 2005 г. или январь 2006 г.

Встреча, посвященная межправительственным отношениям — Испания, Мадрид. На первой рабочей встрече в рамках проекта по привлечению международных ресурсов к вопросу межправительственных отношений в Испании примут участие эксперты из Канады, Бельгии, Германии и Австрии.

12—15 декабря 2005 г.

Глобальный диалог: круглый стол и международная конференция по фискальному федерализму — Коста-Рика, Сан-Хосе, Бахия, Бразилия. 200 участников, представители 13 стран, выступят на этих мероприятиях, посвященных четвертой теме Программы Глобального диалога — «Практика фискального федерализма: сравнительные перспективы».

13—14 декабря 2005 г.

Четвертый семинар по федерализму и региональному развитию в России и Канаде — Москва, Россия. Торонтийский университет, канадское министерство по делам индейцев и развитию Севера, русские партнеры в Москве и

Новосибирске и Форум Федераций проводят это мероприятие, четвертое по счету в серии семинаров, проводимых один раз в год.

Декабрь 2005 г. — январь 2006 г.

Права меньшинств в Шри-Ланке — Ампара, Баттикалоа, Тринкомале и Шри-Ланка. Боб Рае, Дэвид Камерон и Рохан Эдрисинха примут участие в заседаниях по проблемам федерализма, прав меньшинств и не-территориальных прав в серии семинаров в восточных провинциях Шри-Ланки.

30 января — 1 февраля 2006 г.

Воздействие глобализации на сферу налогов и сборов в странах с развивающейся экономикой — Нью-Дели, Индия. Индийский Национальный институт публичных финансов и политики проводит этот семинар совместно с Форумом Федераций.

Февраль 2006 г.

Образовательная поездка для иракцев: «Федерализм: варианты для Ирака» — Кингстон, Оттава, Торонто и город Квебек, Канада. Форум Федераций в сотрудничестве с Национальным институтом демократии координируют образовательную поездку с целью достижения мира 15 иракцев различного этнического и профессионального происхождения. В дополнение к этой поездке Институт межправительственных связей Королевского университета, Кингстон, Онтарио, Канада, будет координировать недельный курс лекций по федерализму.

Недавние события Форума: июнь — октябрь 2005 г.

Июль — октябрь 2005 г.

Серия круглых столов с участием 12 стран в рамках Глобального диалога по федерализму на тему «Практика фискального федерализма: сравнительные перспективы».

11—13 августа, 2005 г.

Семинары, посвященные федеративной и парламентской системе Канады — Манила, Давао и Себу, Филиппины. В работе трех семинаров на эту тему для филиппинских законодателей, госслужащих и ученых приняли участие канадский эксперт Петер Меекисон, заслуженный профессор политических наук и бывший заместитель министра по межправительственным связям провинции Альберта, и Рей Д. Пагтехан, бывший министр федерального правительства.

31 августа — 2 сентября 2005 г.

Семинар по налоговому соревнованию и региональному дисбалансу — Белем, Бразилия. Второй международный семинар организован в рамках Фискального форума бразильских штатов для изучения опыта Австралии, Канады и Бразилии в вопросах налогового соревнования и регионального дисбаланса.

14 октября 2005 г.

Города в системе многоуровневого управления: уроки из-за рубежа — Торонто, Канада.

17—26 октября 2005 г.

Судан: семинары по федерализму, бюджетному федерализму/Распределение доходов и Конституционный процесс — Хартум и Джуба. Эта серия семинаров, направленная на информирование и вовлечение в дискуссии институтов гражданского общества, является первым этапом в ходе проводимой программы в Судане. В роли спикеров этого мероприятия выступили от Канады Президент Форума Джордж Андерсон и бывший заместитель министра Петер Меекисон.

19—21 октября 2005 г.

Создание дееспособного публичного пространства: Канадско-бразильский диалог, посвященный повышению роли публичной сферы — Глендон колледж, Йоркский университет, Торонто, Канада. На этой конференции, проведенной в рамках диалога о публичной политике между Бразилией и Канадой, собрались ученые, практики, представители частного сектора и политики для изучения специфики данной темы.

26—28 октября 2005 г.

Встреча RIAD — Ресиф, Бразилия. Форум вновь выступил в качестве наблюдателя на третьей встрече министров и высокопоставленных должностных лиц, посвященной политике в области децентрализации, местного самоуправления и участия гражданского общества (RIAD) на муниципальном уровне в западном полушарии.



Для желающих подписаться на журнал

Federations

**Return by fax to the Forum of Federations: (613) 244-3372 or
send email to nerenberg@forumfed.org**

4 issues: in Canada: CAN \$ 20 — in EU countries: 20 — in the USA and all other countries: US \$ 20

Name: _____ Title: _____

Organization: _____

Address: _____

City, Province/State: _____

Postal Code: _____ Country: _____

Phone: _____ Fax: _____

E-mail: _____ Internet: _____

METHOD OF PAYMENT:

☐ cheque or money order enclosed

☐ please send invoice

☐ charge to my credit card: ☐ Visa OR

☐ Mastercard

Credit card no. _____ Expiration: _____

Date (mm/yy): _____ Signature: _____

700 - 325 Dalhousie, Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canada

Tel.: (613) 244-3360 • Fax: (613) 244-3372

nerenberg@forumfed.org • www.forumfed.org

Подключитесь к @ Forumfed

Получите бесплатно электронные сообщения Форума

Name: _____

Address: _____

City, Province/State: _____

Postal Code: _____ Country: _____

E-mail: _____

