

# Федерации

ЧТО НОВОГО В МИРЕ ФЕДЕРАЛИЗМА

Выпуск 3, № 1 / февраль-март 2003

## ВЫБОРЫ И ФЕДЕРАЛИЗМ



### Австрия:

Большая победа  
Шюсселя



### Индия:

Падение династии  
в Кашмире



### Пакистан:

Усиление религиозных  
партий

### А также:

- Снижение годовых доходов США
- Канадские города в поисках привилегированного статуса
- Налоговые проблемы в Бразилии

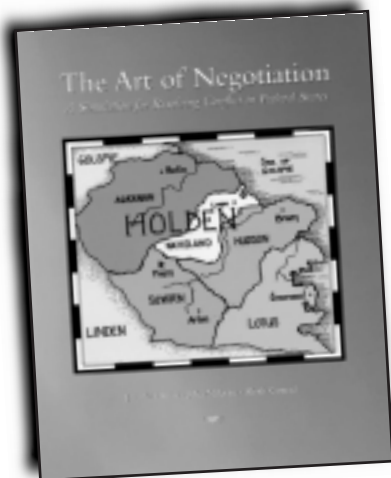


Издание  
Форума Федераций  
[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

Канада ..... 4 кан. доллара  
Швейцария ..... 4 швейц. франка  
Великобритания ..... 3 фунта  
Индия ..... 76.50 рупии  
Мексика ..... 20 мекс. долларов  
Европейские страны ..... 4 евро  
США и другие страны ..... US\$3.50

## ИСКУССТВО ПЕРЕГОВОРОВ: МОДЕЛИРОВАНИЕ ПУТЕЙ РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Джонатан Роуз, Алексис Конрад и Джон Маклин  
(на англ. языке)



Как руководители федераций принимают важные решения? Чьи интересы должны доминировать: федерального правительства или регионов? Студенты и другие представители общественности могут изучать межправительственные связи на примере вымышленного государства Холден.

Участники межправительственной конференции – премьер-министры и члены кабинета министров. 143 стр.

22,95 кан. доллара / 16.95 амер. доллара / 12.99 англ. фунта плюс стоимость доставки

Заказ на издание делать по адресу:

Broadview Press

280 Perry St., Unit 5

P.O. Box 1243

Peterborough, ON

K9J 7H5 Canada

телефон: (705) 743-8990

факс: (705) 743-85-53

customerservice@broadviewpress.com

## МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

«Межправительственные отношения в федеративных государствах» – новая книга о различных подходах к межправительственной координации в восьми федеративных государствах. Книга переведена также на французский и испанский языки.

Чтобы оформить заказ на получение книги в Форуме Федераций, заполните, пожалуйста, следующий бланк.

Send one copy of *Intergovernmental Relations in Federal Countries*:

- ☐ to my Canadian address C\$14.95\*
- ☐ to my address outside Canada US\$10.95\*, €10.50\*
- ☐ cheque/money order enclosed
- ☐ Charge Visa # \_\_\_\_\_ Expiry: \_\_\_\_\_
- ☐ French or ☐ Spanish version please

Name \_\_\_\_\_

Address \_\_\_\_\_

Please include postal/zip/routing code

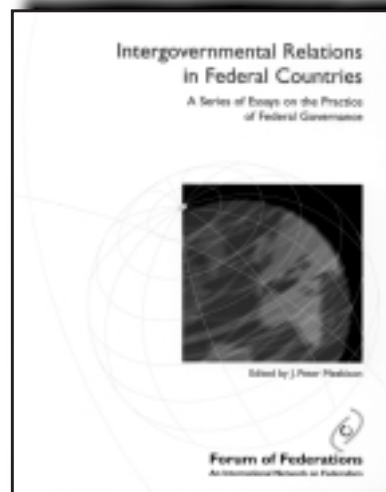
Country \_\_\_\_\_

**Бланк направлять по почтовому адресу:**

Forum of Federations 325 Dalhousie, Suit 700

Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canada

**по факсу:** отправьте реквизиты кредитной карточки по факсу (613) 244 3372



\* дополнительные расходы за доставку:

Канада - 2.10 кан. долл.

США - 3.00 амер. долл.

Другие страны - 10.00 кан. долл.

Фото на 1 стр. обложки:

**Австрия:** Австрийский канцлер Вольфганг Шюссель, лидер правоцентристской Народной партии Австрии, празднует победу на выборах, забрав у Партии свободы места в парламенте. Фото: Бернхард Дж. Холзнер, HOPI-MEDIA, Австрия

**Индия:** Недавно избранный премьер-министр Кашмира муфтий Мохаммед Сайед (справа) обменивается рукопожатием с губернатором штата Гириш Чандра Саксеной, Гулам Наби Азад (в центре) наблюдает за этим. Фото: REUTERS

**Пакистан:** Лидеры религиозной партии Гази Хуссейн Ахмед (слева) и Маулана Шах Ахмед Нурани (справа) встречаются с прессой после победы на выборах их альянса, MMA, получившего 60 мест в Национальном Собрании Пакистана. Фото: Online International News Network, Пакистан



# Федерации

## Что нового в мире федерализма

Выпуск 3, № 1 / февраль-март 2003

### В номере:

#### Выборы могут знаменовать начало новой эры в Кашмире .....3

Рупак Чаттопадхья

*Сможет ли новая правящая коалиция удовлетворить устремления кашмирских националистов и способствовать миру?*

#### Выборы в Пакистане: отступление от демократии и федерализма? .....5

Сажид Мансур Гайсрани

*Военный лидер и «избранное» Национальное собрание – странные партнеры*

#### Австрийский ультраправый фланг урезан на две трети .....7

Мелани Салли

*Канцлер Шюссель получает большинство в парламенте, но формирование правящей коалиции - не простая задача*

#### Новое правительство Бразилии: готово ли оно проводить налоговую реформу? 9

Карлос Арауджо Леонетти

*Вновь избранный Лула имеет дело с «налоговыми войнами», терзающими Бразилию*

#### Американские штаты: налогообложение корпораций снижается .....11

Уильям Ф.Фокс

*Штаты испытывают значительные экономические проблемы, снижение налогов с корпораций не помогает их решению*

#### Страница практика: Годелив Ван Ден Берг, Бельгия .....13

*Уникальная федеративная система Бельгии отводит важную роль субъектам федерации в установлении международных связей*

#### Канадские города добиваются нового статуса .....15

Дэвид Левис Стейн

*Города могут быть «творением провинций», но они начинают чувствовать свою значимость*

### Трибуна молодежи

#### Нигерия: федерализм перед вызовами глобализации .....17

Ейне Окпанаки

#### Аргентина: как справиться с региональными экономическими диспропорциями .....18

Джулия Помарес

### Издание Форума Федераций

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

Tel.: (613) 244-3360 ext 203 Fax: (613) 244-3372, [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org), [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

Редактор: Карл Неренберг, заместители редактора: Карл Штирен, Махалья Хавард, Фредрик Хансон; секретарь: Рита Шампейн

**Журнал** издается Форумом Федераций и выходит пять раз в году. Стоимость годовой подписки в Канаде 20 канадских долларов, в любой другой стране мира – 20 американских долларов. Редакция принимает материалы для публикации. Контакты с редакторами по вышеуказанным данным. Форум Федераций не может гарантировать возвращение авторам их материалов.

Журнал выходит на английском и французском языках.

Данное русское издание осуществлено Ассамблеей народов России.



# Колонка редактора

**21** января 2003 года «Нью-Йорк таймс» опубликовала на первой полосе материал о федеральном судебном процессе по делу о наркотиках над Эдом Розенталем из Калифорнии. В Калифорнии Розенталь является, по словам газеты, «знаменитостью марихуаны». Он написал ряд книг о том, как самостоятельно изготовить наркотики из конопли и являлся автором журнальной рубрики под заголовком «Советы тем, кто употребляет марихуану». Но что еще более важно, в течение ряда лет он занимался бизнесом по выращиванию и продаже марихуаны для медицинских целей. В 1996 году участники референдума, проведенного в Калифорнии, одобрили поправку 215, направленную на легализацию марихуаны для медицинских нужд.

Несмотря на это, Федеральная администрация по борьбе с наркотиками (ФАБН) посчитала Розенталя преступником. Позиция этого ведомства такова, что марихуана является незаконной «независимо от того, на какие цели она предназначена».

В Калифорнии же к этой проблеме двойкий подход. Как заявил представитель министра юстиции Калифорнии: «Это весьма сложный конфликт. Если законодательством штата медицинская марихуана легализована, то в соответствии с федеральным законодательством марихуана является нелегальной. Таковы реалии нашего времени».

Мы не публикуем статью, посвященную проблеме марихуаны, в этом номере «Федераций». Мы упомянули историю с Розенталем, чтобы привлечь внимание на то, что проблема федерализма вызывает оживленные дебаты в США. Мировые средства массовой информации могут фокусировать внимание на таких больших вопросах, как война и мир, терроризм и безопасность. Президент, госсекретарь и министр обороны могут занимать в них центральные позиции. Однако в повседневной жизни американцев гораздо большую роль играют правительства их штатов, которые зачастую решают все.

Нынешняя экономическая ситуация и увеличение расходов на обеспечение безопасности после трагедии 11 сентября привели к тому, что правительства большинства штатов испытывают серьезные финансовые трудности.

В этом номере журнала «Федерации» Уильям Фокс анализирует один из аспектов экономических трудностей США: систему годового налогообложения корпораций. Доходы штатов от этих налогов драматически уменьшились в последние годы, и Фокс исследует причины этого – причины, выходящие за рамки нынешней экономической ситуации и ведущие к организации американской федеральной системы налогообложения.

Среди других тем, затронутых в этом номере журнала: выборы в Австрии, Кашмире и Пакистане и продолжающаяся борьба городов и муниципалитетов Канады за большую власть и финансы. В номере также опубликована статья нашего эксперта Годелив Ван Ден Берг, являющейся послом федеративного государства Бельгии, отвечающим за отношения с регионами и сообществами страны.

## Предисловие к русскому изданию

Уважаемый читатель, Вы держите в руках первое русское издание журнала, издаваемого международной сетевой организацией «Форум Федераций» с ноября 2000 года, выходящего пять раз в год на английском и французском языках и распространяемого во многих странах мира.

Русское издание журнала осуществлено Общероссийской общественной организацией «Ассамблея народов России» в рамках сотрудничества с Форумом Федераций. И этот момент, на мой взгляд, является знаковым, так как одним из программных направлений деятельности Ассамблеи является содействие развитию федеративных отношений в России, в том числе пропаганда идей федерализма среди широких слоев населения.

Для России как многонациональной страны альтернативы федеративному государственному устройству нет. В связи с тем, что наша страна в настоящее время представляет собой переходную (изменяющуюся – демократия, рыночные отношения, верховенство прав человека и т.д.) общественную систему, то и органы власти, и общество в целом естественным образом находятся на пути поиска оптимальных форм и механизмов реализации федеративных отношений. Федерализация государства – это удел не только власти предержащих, но это и прямая задача и ответственность гражданского общества страны.

В отличие от многих регулярных изданий, российских и зарубежных, посвященных федерализму, журнал «Федерации: что нового в мире федера-



*В рамках одного из этапов шриланкийских мирных переговоров делегация организации «Тигры освобождения Тамил Илама» (слева) обсуждает вопросы федерализма с советниками Форума Федераций (справа), январь 2003 г., Таиланд*

И, наконец, мы знакомим читателей с мирным процессом в Шри Ланке. В этом направлении там достигнут значительный прогресс. Правительство Шри Ланки и движение «Тигры освобождения Тамил Илама» договорились в декабре 2002 года о выработке модели федеративного устройства опустошенной войной страны. Представители Форума Федераций Боб Рае, бывший премьер-министр канадской провинции Онтарио, и Давид Камерон, бывший высокопоставленный чиновник в правительствах Онтарио и Канады, участвовали в переговорах между двумя сторонами в качестве советников по вопросам федерализма. Форум продолжит участие в мирных переговорах и в последующие месяцы.

\*\*\*

Вы можете получить более подробную информацию о Шри Ланке и о всей проводимой Форумом работе на нашем вебсайте:

[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

Мы также разместим на сайте письма к редактору этого издания. Мы ждем любых откликов и замечаний.

Направляйте Ваши письма по электронной почте на адрес:  
[nerenberg@forumfed.org](mailto:nerenberg@forumfed.org)

или по адресу:

The Editors, Federations 325 Dalhousie, 7th floor, Ottawa, ON, Canada K1N 7G2

1-613-244-3360, доб. 203 (телефон)

1-613-244-3372 (факс)

Ждем Ваших сообщений и звонков!

лизма» (далее «Федерации»), во-первых, освещает текущие, злободневные проблемы и вопросы практики федерализма в странах с федеративной системой государственного устройства, во-вторых, носит одновременно и научный, и публицистический, и научно-популярный характер.

Тем кто, специально не занимается вопросами федерализма и знаком в основном с «классическими» типами федераций западного образца, такими как США, Канада, Швейцария, Германия и т.д., будет интересно познакомиться и с молодыми (в историческом контексте) федерациями. В данном номере журнала это, например, Нигерия и Пакистан.

Еще одной особенностью журнала «Федерации» является то, что на его страницах не только публикуются статьи мэтров федерализма, ученых и практиков, но и предоставляется трибуна для молодых специалистов, которые по роду своей практической или научной деятельности связаны с вопросами федеративного управления в своих странах или проблемами развития мирового федерализма.

Журнал «Федерации» будет интересен и полезен не только для ученых и практиков в области федерализма, но также для студентов, аспирантов, для широкой общественности, интересующейся вопросами государственного устройства и управления.

С уважением,  
главный редактор русского издания,  
председатель Совета Ассамблеи народов России *Рамазан Абдулатипов*





# Выборы могут знаменовать начало новой эры в Кашмире

Сможет ли новая правящая коалиция удовлетворить устремления кашмирских националистов и способствовать миру?

РУПАК ЧАТТОПАДХЬЯ

**В** горном регионе, где вдоль подвижной границы стоят лицом к лицу еще со времен раздела в 1947 г. индийские и пакистанские войска, индийский штат Джамму и Кашмир избрал свое 9-е по счету правительство. Из-за угрозы применения насилия выборы были проведены в разных регионах штата в разное время – в сентябре и октябре 2002 года. Эти выборы стали для штата самыми спорными за последние 10 с лишним лет и вылились в крупное поражение для правящей Национальной конференции Джамму и Кашмира, которая играла доминирующую роль в политике региона на протяжении почти 50-ти лет.

Новое правительство штата представляет собой коалицию недавно сформировавшейся Народной демократической партии, или НДП (16 мест) и партии Индийский национальный конгресс, ПИНК (20 мест) и независимых членов.

Штат Джамму и Кашмир, размером примерно с Бельгию, находится в самой северной части Индии и известен в мире кашмирской шерстью, а также вершиной К-2 – второй в мире по высоте. Все, что здесь происходит, отражается на состоянии мира и войны всего региона Южной Азии.

В регионе, где Пакистан<sup>1</sup> и Китай<sup>2</sup> держат под контролем районы на севере и востоке и где движения за независимость, предоставление автономии и присоединение к Пакистану часто перерастают в насилие, новое правительство штата могло бы направить все эти движения в русло урегулирования ситуации с границами.

## «Политическое землетрясение»

Выборы нового правительства в штате – это поворотный момент. «Кашмир Таймс» окрестил потерю Национальной конференцией своих позиций как «политическое землетрясение». Результатом выборов стало то, что ни одна из партий не набрала явного большинства в 87-местном парламенте. Национальная конференция, ранее сохранявшая за собой 57 мест, набрала всего 28; Индийский национальный конгресс увеличил свое представительство с 7 до 20 мест; в то время как Народная демократическая партия, созданная всего 3 года назад, набрала сразу 16 мест.

С политической точки зрения крупнейшим победителем является Народная демократическая партия, возглавляемая одним из ветеранов среди политиков, бывшим федеральным министром внутренних дел муфтием Мохаммедом Сайедом. Надо сказать, что НДП не только боролась с традиционными избирательными округами Национальной конференции в Кашмирской Долине, но и добилась поддержки Конгресса на то, чтобы возглавить новую правительственную коалицию. Самое значительное впечатление, оставленное этими выборами – потеря семьей Абдуллы своего традиционного законодательного места в Гандерболе, с которого легендарный Шейх Абдулла и его политическая машина побеждали на выборах на протяжении десятилетий.

## Язык и религия

Этот северный штат разделяет религия. В 2002 г. из 10 млн. жителей Джамму и Кашмира большинство составляли мусульмане. Индийская перепись населения 1981 – последняя, приводящая цифры по религии, показала, что 64 % жителей – мусульмане; 32 % – индуисты; 2 % – сикхи и 1 % – буддисты. Несмотря на общее численное превосходство мусульман, во всех трех регионах штата разные показатели большинства. Так, в Ладакхе, на востоке, существует паритет между буддистами и мусульманами, в Кашмирской Долине, на севере, подавляющее большинство населения – мусульмане, а на равнинах Джамму, на юге, большинство – индуисты. Но даже несмотря на то, что Пакистан долгое время настаивал на проведении плебисцита, дабы определить дальнейшую судьбу разделенных провинций, не факт, что большинство жителей Джамму и Кашмира проголосуют за Пакистан.

В этой стране говорят на многих языках, а языковые предпочтения часто ассоциируются с религией. В Джамму и Кашмире говорят на языках догри, кашмири, урду, хинди и ладакхи. У языка кашмири, в свою очередь, много диалектов. В регионах, подконтрольных Пакистану, говорят также на пенджаби. Те, кто говорят на ладакхи, в основном являются представителями буддизма, на урду – мусульмане, на хинди – индуисты, на кашмири и догри – либо мусульмане, либо индуисты.

В предвыборной платформе НДП сделала упор на заживление «физических, психологических и эмоциональных ран» кашмирского народа, на внимательное отношение к мнениям всех слоев общества, в том числе и сепаратистов, без предвзятости, на ослабление давления на общественность со стороны спецслужб. Аналитики связали повышение явки избирателей (46 процентов против 32 в 1999 г.) с предвыборными обещаниями НДП. Высокие цифры были зафиксированы в регионах с преобладающим мусульманским населением, расположенных на «линии контроля»<sup>3</sup>, таких как: Карнах (71 процент), Гурез (77 процентов), Ури (67 процентов). Для многих кашмирские выборы стали своеобразным водоразделом. Как отметил журналист Ш. Бухари: «Многие верят в то, что прошедшие выборы были одними из самых честных в кашмирской истории».

## «Политические заключенные»?

Главный министр незамедлительно стал проводить в жизнь свои обещания, амнистируя некоторых известных сепаратистов, окрещенных им как «политические заключенные». Однако террористические акции в декабре 2002 года против правительственных объектов заставили новое правительство действовать более осторожно. Предыдущее правительство Национальной конференции под руководством Фарука Абдуллы постоянно обещало установить в штате «еще раз рай на земле» путем подавления повстанческих устре-

**Результатом выборов стало то, что ни одна из партий не набрала явного большинства в 87-местном парламенте.**

Рупак Чаттопадхья – сотрудник Форума Федераций

<sup>1</sup> Пакистан оккупировал около трети территории Кашмира в 1947 году (прим. ред. русского издания).

<sup>2</sup> Китай в 1957-1962 годах аннексировал два района горного Кашмира (прим. ред. русского издания).

<sup>3</sup> Линия, заменяющая государственную границу, установившаяся в 1947 году после вторжения Пакистана в Кашмир и на которой пакистанские войска были остановлены индийскими войсками (прим. ред. русского издания).

млений, проведения переговоров с сепаратистами и вовлечения их в русло национальной идеи. НДП находится в еще более тяжелом положении, так как электорат ожидает от нее многого. Принимая во внимание то, что нынешние проблемы «пугают» муфтия Мохаммеда Сайеда, неудивительно, что он ведет себя еще более осторожно, чем его предшественник.

Возможно, политика Мохаммеда Сайеда в отношении глобальной «войны против терроризма» – дело случая. Правительству Фарука приходилось в свое время бороться с самыми ожесточенными восстаниями. С другой стороны, муфтий вступил на должность министра в то время, когда Пакистан находился под интенсивным дипломатическим давлением с целью уменьшить приток вооруженных боевиков (джихадистов) на территорию Джамму и Кашмира. В результате повстанческое движение сегодня слабее, чем даже год назад, а его нынешние перспективы остаются неопределенными. К тому же мобилизационные мероприятия, проведенные индийским правительством после террористической атаки на парламент в декабре 2001 года, усложнили проведение джихадистами своих операций. Такое сочетание военных и политических изменений могло бы, наконец, открыть политическое пространство для урегулирования конфликта.

Сайед оказался более динамичным, нежели его предшественник, в своих смелых попытках утвердить в кашмирском общественном мнении Народную демократическую партию в качестве политической машины за независимость, или азади<sup>4</sup>. Кашмирский ученый Амиаб Дубей полагает, что такой исторический шаг несет определенные выгоды и пользу Индии. Главным достижением может стать то, что НДП сможет сместить крайне сепаратистскую Хурриет Конференцию<sup>5</sup> как источник кашмирского национализма и помочь ей интегрироваться в основное русло национальной идеи штата. Это, в свою очередь, станет возможным, если правящая коалиция будет способна исполнить свои обещания в отношении повышения благосостояния населения и экономического развития штата. Общественное давление могло бы подтолкнуть единственно значимую местную повстанческую группировку Хизбул Муджахидин рассмотреть второе предложение по прекращению огня, особенно в условиях, когда Пакистану становится все труднее саботировать усилия по мирному урегулированию.

### Группа специальных операций

С другой стороны, квази-сепаратистская стратегия может дать обратный эффект по двум направлениям. Первая опасность заключается в том, что это может привести к параличу внутри правящей коалиции, так как Партия Конгресса – крупный партнер по коалиции, кажется, не намерена терпеть наличие сепаратистских устремлений. В отличие от предыдущего правительства НДП, обладая всего 16 голосами (в 87-местном парламенте) зависит от политики Партии Конгресса (20 мест) и от поддержки других групп. Проведение непоследовательной политической стратегии, в свою очередь, могло бы аннулировать психологические достижения недавних выборов и усложнить привлечение сторонников из Долины. Президент Национальной конференции Омар Абдулла уже заявил о том, что его партия попытается запустить проазадские голоса путем усиления и обновления своей кампании за достижение «автономии», и что она готова воспользоваться разногласиями внутри правящей коалиции.

Вторая опасность заключается в возможных последствиях политики правительства в отношении несогласного с ним подразделения полиции, называемого Группой Специальных Операций (ГСО). 7 января 2003 г. Международная Амнистия обвинила правительство штата в неисполнении своих обещаний в рамках Общественной Программы Минимум, направленной на расследование дел, связанных с гибелью находившихся в заключении лиц, и потребовала наказания виновных. Если правительство ликвидирует это подразделение или будет слишком активно вмешиваться в проводимые им операции, это приведет к

## Политическое насилие

Вырезки из индийской прессы, демонстрирующие масштабы проблемы:

«За этот год в Джамму и Кашмире в результате террористических акций погибло более чем 1900 человек, в том числе 136 человек в первую половину августа...».

«С тех пор, как были начаты контрповстанческие операции в Джамму и Кашмире, в 1989 г. спецслужбами было изъято 24 426 автоматов Калашникова, 27 782 бомб и взрывающихся устройств, 6642 килограмма гексогеновой взрывчатки, 46 224 ручных и винтовочных гранат, 5691 мин и 4135 ракет. В Джамму и Кашмире в результате очередного витка терроризма в 1989 г. погибло более 36 500 человек, и, как заявляют официальные источники, 30 600 из них были мирные граждане и мусульманские террористы. Официальные власти также зарегистрировали всего 7213 случаев перекрестного огня на границе Джамму и Кашмира с Пакистаном, 130 из которых имели место в первой половине августа».

*The Hindustan Times*, 28 августа 2002 г.

Делийский Институт социальных наук доложил о том, что политическое насилие и террор оказали влияние на выборы: «В докладе Института социальных наук «Честные выборы под тенью страха» говорится: выборы были честными, но это не означает, что они были свободными, имевшие место насилие и террор реально повлияли на исход выборов. Дж. Мэтью из ICC сказал, что выборы подтвердили важность демократического процесса, но предостерег от восприятия этих выборов как акта плебисцита».

*The Hindu*, 10 ноября 2002 г.

уменьшению притока интеллигенции в спецслужбы. А если правительство не предпримет никаких мер, то оно рискует получить приговор за злоупотребления в области прав человека. И НДП стала постепенно отходить от своих обещаний полностью закрыть ГСО. На самом деле в Общественной Программе Минимум ни слова не сказано о судьбе ГСО. Однако сам факт того, что платформа НДП была направлена против Группы Специальных Операций, означает, что избиратели Кашмирской Долины будут тщательно следить за действиями правительства.

### Региональная поддержка

Другая важная проблема, стоящая перед правительством НДП – это явный перебор в поддержке им Кашмирской Долины. Эта часть Джамму и Кашмира больше остальных страдает от восстаний, но занимает только треть географической территории страны.

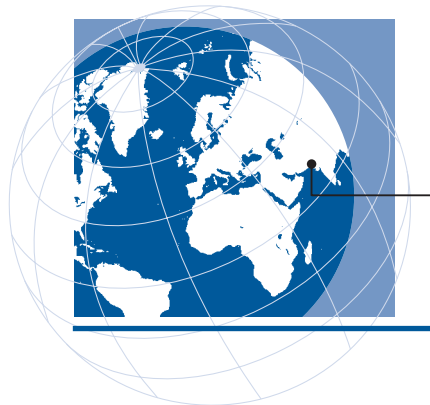
НДП не имеет политического веса в индуистском Джамму и буддистском Ладакхе. Даже несмотря на то, что Индийский Национальный Конгресс, партнер НДП по коалиции, имеет представительство в обеих провинциях Джамму и Ладакх, правительство, однако, должно позаботиться о том, чтобы кашмиро-центристская политика не отчуждала людей, проживающих в этих регионах.

Вполне возможно, что победа коалиции НДП и Конгресса означает собой возобновление политического процесса. Выборы 2002 г. продемонстрировали еще большую вовлеченность Кашмирской Долины в эту кампанию, нежели в течение довольно вялой кампании 1996 г. Сложнейшая задача, стоящая перед Моххамедом Сайедом – балансировать на грани между защитой своей платформы от влияния сепаратистских элементов и изменением нынешнего политического статуса-кво. Если ему все же удастся прорвать нынешний застой и поддержать возобновление политического процесса, он, очевидно, должен быть готов к новым всплескам джихадских актов насилия до тех пор, пока это движение не пойдет на спад. ☞

**Как отметил журналист Ш. Бухари: «Многие верят в то, что прошедшие выборы были одними из самых честных в кашмирской истории».**

<sup>4</sup> Азади – свобода.

<sup>5</sup> Политическое объединение около двух десятков мусульманских движений и группировок.



# Выборы в Пакистане: отступление от демократии и федерализма?

САЖИД МАНСУР ГАЙСРАНИ

**После** трех лет военного правления в Пакистане избрано новое правительство. Новый премьер-министр господин Зафарулла Хан Джамали возглавил слабое коалиционное правительство, которое едва способно набрать достаточную поддержку для обеспечения вотума доверия. Несмотря на отзывы наблюдателей о том, что процедуры голосования в день выборов в большинстве своем были честными, они не считают правила проведения выборов абсолютно свободными и справедливыми (см. колонку: *Насколько честными и свободными были пакистанские выборы?*).

Генерал Первез Мушарраф, начальник Генштаба, стал президентом в результате противоречивого и неконституционного референдума и получил право распускать избранные собрания, а также федеральное и провинциальные правительства. Под его жестким контролем федеральная система выглядит слабой как никогда.

Комментируя ситуацию, Санаулла Балоч, бывший член Национального Собрания от Белуджистана, сказал, что военное руководство захватило все в свои руки и Пакистан больше не является федеральным демократическим государством. И.А. Рехман, руководитель комиссии по правам человека в Пакистане, заявил, что «федеральная система захирела» и что «новое распределение, основанное на единой команде, не прошло в прошлый раз, не пройдет и сейчас». Продолжающаяся борьба между пакистанским военным руководством и политическими институтами – это то, что многие предсказывали. Некоторые даже думают, что новое правительство не проживет и года.

В выборах 2002 г. было немало изменений:

- число мест в Национальном собрании было увеличено с 217 до 342;
- минимальный возрастной ценз был понижен с 21 года до 18 лет;
- для каждого кандидата в Собрание установлена минимальная образовательная квалификация – степень бакалавра;
- 60 мест в Собрании сохранено за женщинами;
- 10 мест – за немусульманами.

## Изменения правил

Администрация Мушаррафа еще до начала избирательной кампании дало понять, что не допустит возвращения к власти двух бывших премьер-министров. Одна из них – Беназир Бхутто, которая занимала министерский пост с 1988 по 1990 гг. и с 1993 по 1996 гг. Второй – Наваз Шариф, был свергнут Мушаррафом.

По распоряжению правительства членство Бхутто или Шарифа<sup>1</sup> в какой-либо политической партии дисквалифицирует последнюю в борьбе на выборах. К тому же новый закон легализует условие, при котором любой человек, дважды занимавший пост премьер-министра или губернатора провинции, не имеет права занимать его в третий раз.

Во избежание дисквалификации партия Наваза Шарифа, Пакистанская мусульманская лига, поменяла свое руководство. Партия Беназир Бхутто, Пакистанская народная партия, использовала другую тактику, зарегистрировавшись под другим именем – Пакистанская народная партия парламентариев, без формального лидерства Бхутто.

**Сажид Мансур Гайсрани** – директор отдела информации в ведущей пакистанской неправительственной организации по правам женщин, Аураат Фаундэйшн.

Процесс по ослаблению позиций этих партий начался задолго до проведения выборов. Раскол в их рядах стал фактом, а потенциальные кандидаты-победители из двух партий подвергались уговорам и угрозам для того, чтобы последние присоединились к тем или иным отколовшимся фракциям.

Дела о коррупции против тех политиков, которые заверили военное руководство в своей лояльности, были закрыты, в то же время они были возбуждены против тех, кто не поддавался на уговоры.

## Нарушения и хрупкое большинство

В день выборов повсюду слышались жалобы о нарушениях и подтасовке голосования. Но даже несмотря на эти обстоятельства, администрация Мушаррафа не смогла сразу сформировать правительство по своему выбору. Начались политические махинации и процесс «выкручивания рук». В конце концов Джамали все-таки удалось сформировать коалиционное правительство, которое едва смогло набрать хрупкое большинство в парламенте.

Явка на выборы по всей стране составила 41 процент. Отколовшаяся от прежней Мусульманской лиги Пакистана промушаррафская фракция PML-Q, выиграла 118 мест в Национальном Собрании, включающем 342 члена. С другой стороны, преемница партии Бхутто вышла на второе место, заняв 81 место.

Пожалуй, самым большим сюрпризом в этих выборах стал успех религиозной группы – Мутахидда Маджлис-е-Амаль (ММА). Эта партия представляет собой свободную коалицию мусульманских религиозных партий всех мастей, которая, набрав 60 мест, стала третьей по численности партий в Собрании. Это стало возможным благодаря усилиям некоторых представителей прежнего режима, а также благодаря молчаливой поддержке консервативных групп, резко настроенных против прозападной политики Мушаррафа. Им удалось сформировать кабинет в Северо-Западной Пограничной Провинции, а также стать партнером по коалиции в Белуджистане.

В этих условиях администрация президента Мушаррафа вынуждена была зависеть от небольших групп, чтобы сформировать кабинет по своему вкусу. Была закрыта «дефектная статья» Конституции, чтобы 10 членов партии Бхутто смогли войти в кабинет. Эта отколовшаяся партия отдала свой решающий голос на выборах премьер-министра за кандидатуру Зафаруллы Хан Джамали.

## Правительство отколовшихся фракций

Пакистанская мусульманская лига (Каид-и-Азам) (PML-Q), промушаррафская фракция Пакистанской мусульманской лиги, – это самая крупная составляющая коалиционного правительства Джамали. Для многих выдвижение Джамали как кандидата от Пакистанской мусульманской лиги на пост премьера стало неожиданностью. Его избрали, т.к. режим не хотел, чтобы премьером стал кто-либо из провинций Пенджаб или Синд. Тот факт, что Джамали родом из самой непопулярной провинции Белуджистан и поэтому не имеет сильной власти, послужил поводом для многих аналитиков считать его слабым пре-

<sup>1</sup> Беназир Бхутто покинула страну после того, как лишилась своего поста, Наваз Шариф находится в ссылке в Саудовской Аравии (примечание ред. русского издания).



## Распределение мест в Национальном Собрании

Партии	Аббревиатура (англ.)	Кол-во мест
Пакистанская мусульманская лига (Каид-и-Азам)	PML-Q	118
Пакистанская народная партия парламентариев	PPPP	81
Муттахида маджлис-е-амаль Пакистан	MMA	60
Мусульманская лига Пакистана (Наваз Шариф)	PML-N	19
Движение Муттахида Гауми	MQM	17
Национальный альянс	NA	16
Мусульманская лига Пакистана (рабочая)	PML-F	5
Мусульманская лига Пакистана (Джуноо)	PML-J	3
Народная партия Пакистана (Шерпао)	PPP-S	2
Пакистанская партия Авами Техрик	PAT	1
Мусульманская лига Пакистана (Зиа-ул Хаг)	PML-Z	1
Пакистан Техрик-е-Инсаф	PTI	1
Движение Мухаджир Гауми Пакистана	MQM-P	1
Национальная партия Белуджистана*	BNP	1
Джамхури Ватан партия*	JWP	1
Партия Пухтунквах Милли Авами *	PMAP	1
Независимые, включая 12 человек из FATA**		14

\*) Партии, выступающие за предоставление большей автономии провинциям

\*\*) Области проживания коренных племен, находящиеся под прямым федеральным управлением

мьером. К тому же он не имеет сильной политической поддержки внутри коалиции.

В настоящее время PML-Q испытывает большое напряжение, так как ее представители не чувствуют себя такими же свободными, как представители более мелких групп коалиции. К тому же велика опасность раскола внутри самой партии.

О хрупкости кабинета можно еще судить и по тому факту, что сразу после утверждения Джамали на посту премьера движение Муттахида Гауми (Muttahida Qaumi Movement, MQM) свернуло свою поддержку. Только после огромных усилий удалось вернуть эту пятую по численности партию Собрания в лоно коалиции.

### Давление на федерализм

Пакистанская система федерализма испытывает на себе давление по ряду различных причин и факторов. Народные партии, поддерживающие федеративную систему и права субъектов федерации, были ослаблены усилиями пакистанского руководства по укреплению вертикали власти. Региональные партии и группы, затеявшие борьбу за экономические, культурные и социальные права субъектов федерации, были сметены с политической сцены. Это, в свою очередь, создало опасный политический вакуум в стране, где повышение цен по спирали поставило насущные потребности выше возможностей рядовых граждан и где безработица постоянно находится на пике.

Президентство и парламентская система, очевидно, продолжают оставаться в переходном состоянии. Прежняя партия Наваза Шарифа и преемница партии Бхутто находятся в жесткой оппозиции к Мушаррафу, так как они увязывают свое поражение с его деятельностью. Вместе с религиозной партией MMA они выступают против принятия пакета законов по внесению поправок в Конституцию, известного под названием Указ о правовой системе. Правительство Мушаррафа придало этим законам конституционный статус за несколько дней до созыва Национального Собрания. В этой борьбе оппозиционные партии имели на своей стороне поддержку большинства слоев пакистанского общества.

### Антиамериканизм и религиозная ортодоксальность

Оппозиционные партии бросают яркий вызов прозападной политике правительства. Лидерами этих партий выдвигается требование, заключающееся в том, чтобы генерал покинул свой пост начальника Генштаба к марту этого года<sup>2</sup>. Они угрожают провести акции протеста по

<sup>2</sup> Английская версия журнала вышла в свет в феврале-марте 2003 г. (прим. ред. русского издания).

всей стране в случае, если правительство поддержит возможную атаку на Ирак. Кроме того, они требуют немедленного вывода американских войск и официальных лиц из Пакистана. Также призывают перенести выходной день обратно с субботы на пятницу и поддерживают введение ограничений на совместное обучение девочек и мальчиков и на либеральные телевизионные программы. Популярность этих партий может повлиять на обострение разногласий с Индией.

Другой очаг напряженности в Пакистане – это существование противоположных полюсов в вопросе о федерализме. При этом одна сторона призывает к автономии, другая выступает за жестко централизованную форму федерализма. Часть интеллигенции, сторонников централизованной системы федерализма, верит в то, что федерация сегодня сильна как никогда. Эта прослойка характеризует результаты выборов как истинное выражение общественного мнения, утверждая, что впервые в истории страны силы, стремящиеся к автономии, были загнаны в провинции. Сторонники автономии набрали всего три места в правительстве Белуджистана, а в Северо-Западной Пограничной Провинции и в Синде они не заняли ни одного места. «Чем слабее сторонники автономии, тем сильнее система федерализма» – мантра этой интеллигенции.

Та же группа людей склонна увязывать спад тяготеющих к автономии движений с созданием новых, наделенных властью локальных правительств. Они связывают ослабление этих движений и с другим фактором – сокращением потока капитала по неофициальным каналам после террористической атаки на США в сентябре 2001 года. По их мнению, это иссушило финансовые источники сил автономии, которые больше не имеют доступа к неучтенным деньгам.

В рядах интеллигенции бытует мнение о том, что избрание премьер-министра из Белуджистана может в дальнейшем усилить «федералистские силы». Белуджистан хоть и является самой маленькой и слабой провинцией, но он богат своими ресурсами и известен самыми радикальными сепаратистскими настроениями. Единственный имеющийся в избытке в Пакистане невозобновляемый ресурс – природный газ – поступает именно из этой провинции.

### Насколько честными и свободными были пакистанские выборы?

Наблюдатели по правам человека (Нью-Йорк, США):

«Военное руководство Пакистана испробовало множество законных и политических тактик, чтобы держать под контролем исход выборов. Такая тактика выразилась во внесении поправок в Конституцию, что дало Президенту Первезу Мушаррафу виртуально ограниченную власть над парламентом и правительством, а также в пересмотре избирательных процедур, благодаря которым лидеры двух важнейших политических партий были отстранены от участия в выборах».

Международная Комиссия по правам человека (Лахоре, Пакистан):

«Международная Комиссия по правам человека (МКПЧ) оценила усилия Избирательной комиссии Пакистана и заметила, что выборы 2002 года прошли в честной, свободной и прозрачной атмосфере. В своем детализированном докладе о выборах 2002 года, выпущенном сегодня, МКПЧ заявила о том, что эти выборы были самыми справедливыми и свободными в истории Пакистана со времен выборов 1970 года». Даун, Лахоре, Пакистан, 9 ноября 2002 года.

Наблюдательная Миссия ЕС по выборам в Пакистане (Брюссель, Бельгия):

«Проведение всеобщих выборов – это само по себе еще не гарантия реставрации демократии. Неоправданное вмешательство в подготовку выборов повлияло на сам процесс. К тому же вопрос о том, произойдет ли полный переход власти от военного руководства к гражданскому управлению, остается открытым».





# Австрийский ультраправый фланг урезан на две трети

Консерваторы получили места в парламенте, потерянные партией Хайдера

МЕЛАНИ САЛЛИ

**Прошедшие** в ноябре 2002 года парламентские выборы зафиксировали самое значительное изменение в поддержке избирателями политики, проводимой Австрией в послевоенные годы. Это привело к драматическому поражению на выборах ультраправой Партии свободы, возглавляемой Йоргом Хайдером, в пользу правопоцентристской Народной партии под руководством федерального канцлера Вольфганга Шюсселя. Австрийцы были также удивлены тем, что Социал-демократическая партия впервые с 1966 года потеряла свои позиции как партия, имевшая большинство голосов и мест в парламенте. Шюссель объявил в сентябре о проведении внеочередных выборов в 183-местный парламент после отставки из коалиционного правительства ключевых министров от Партии свободы.

В ходе предвыборной кампании возник ряд вопросов в отношении «федеральный центр – регионы», некоторые из которых явились полной неожиданностью:

- возможное увеличение властных полномочий земель и городов («субсидиарность», обещание Народной партии);
- отнесение регулирования и защиты прав животных под федеральный контроль (равенство всех свиней во всех землях!); и
- роль парламентов земель в расширенном Европейском Союзе.

Острые дебаты об отнесении рамок и границ этих вопросов под федеральную юрисдикцию и юрисдикцию земель будут играть важную роль в переговорах по формированию правительственной коалиции.

## Дорога в Книттельфельд

Некоторые высокопоставленные официальные лица и министры от Партии свободы (ПСА), включая ее лидера Сюзанну Раес-Пассер, ушли из политики после споров и разногласий с Йоргом Хайдером, ультраправым губернатором Земли Каринтия. Ранее Хайдер привел в замешательство руководство своей партии своим неожиданным для всех визитом в Ирак, где он обменялся рукопожатиями с Саддамом Хусейном. Его частые «отказы от отказов» стали предметом сатирического высмеивания у политических обозревателей. Хайдер стал непредсказуемым фактором для работы его партии в правительстве. Более того, многие из его фанатических приверженцев были раздражены слабым участием партии в региональных выборах и мечтали о возврате деятельных дней оппозиции.

Бурный митинг состоялся в сентябре в городе Книттельфельд в Земле Штирия, когда соглашение о компромиссе, подготовленное Раес-Пассер и Хайдером, было передано на обсуждение радикалам.

Мятежные сторонники Хайдера разорвали этот документ в возмущении, а умеренные вокруг Раес-Пассер не сочли возможным дальнейшего пребывания в правительстве. Коалиция, сложившаяся в феврале

2000 года под сенью санкций Евросоюза, пришла к преждевременному концу. Книттельфельд стал синонимом политической культуры правых радикалов, их неспособности к компромиссу и синонимом антиевропеизма.

Йорг Хайдер, хитроумные политические высказывания которого снискали ему неоспоримый успех на столь продолжительное время, в этот раз серьезно просчитался. Он сделал ставку на своих министров, продолжающих оставаться в должности, и был уверен, что Шюссель не объявит досрочных выборов. Для Шюсселя это было рискованное предприятие, окупившееся, несмотря на явный риск. Народная партия не занимала высокого места в списках опросов общественного мнения, и снижение активности Партии свободы, которая в 1999 году пользовалась поддержкой рабочих людей, создавала угрозу для оппозиционной Социал-демократической партии.

## «Нет» красно-зеленым

Коалиция между Народной партией и Партией свободы возникла вокруг внесенного в правительство проекта реформы экономики, социального обеспечения и сокращения дефицита бюджета. В течение своей короткой жизни коалиция взялась за решение целого ряда проблем в пенсионной системе и системе социального обеспечения с разным уровнем успеха. Многие избиратели, судя по всему, хотели продолжения этой политики в 2002 году и были готовы возложить реализацию такой программы на Вольфганга Шюсселя. Негативным моментом было то, что избирателей отпугивала возможность выбора

левоцентристского правительства на примере слабой экономической деятельности красно-зеленого правительства в соседней Германии.

Социал-демократическая партия Австрии, как представляется, проявила недостаточную активность в том, чтобы развеять иллюзии у сторонников Хайдера; она предпочитала вместо этого обихаживать зеленых. Стратегия социал-демократов всегда сводилась к тому, чтобы подвергать остракизму Партию свободы – партию, которая, особенно во времена руководства ею Хайдером, рассматривалась социал-демократами как неприемлемая в своей основе. Неспособность социал-демократов привлечь на свою сторону разочарованных сторонников Партии свободы явилась логическим продолжением этой поли-

тики исключения. В противовес этому Австрийская народная партия заняла жесткую позицию в вопросах предоставления убежища и иммиграции с тем, чтобы привлечь на свою сторону колеблющихся сторонников Партии свободы. Она также сделала зрелищный эффектный ход как раз накануне дня голосования, объявив, что Карл Хайнц Грассер, который был отправлен в отставку с поста министра финансов после Книттельфельда, будет включен в состав будущего кабинета Австрийской народной партии.

## Антивенский синдром

Грассер, молодой, с хорошими внешними данными, «солнечный мальчик» нации, высмеивался бунтарями Хайдера за его богатство и щеголеватый образ жизни. Его воспринимали как политика, не имеющего контактов с «простым человеком с улицы», интересы которо-

**Книттельфельд стал синонимом политической культуры правых радикалов, их неспособности к компромиссу и синонимом антиевропеизма.**

Мелани Салли преподает в Дипломатической Академии в Вене и является автором публикации «Новая политика Тони Блэра».



## Результаты выборов 2002 года.

Партия	Количество мест	Прирост+ Потеря -	Процент голосов	Прирост + Потеря -
Социал-демократическая партия	69	+ 4	36,5	+ 3,3
Партия свободы	18	- 34	10,0	- 16,9
Народная партия	79	+ 27	42,3	+ 15,4
Партия зеленых	17	+ 3	9,5	+ 2,1
Другие	0	0	1,6	- 2,6

Явка на выборы: 84,3% от имеющих право голоса.

го претендовали представлять радикалы. В основе кнittelфельдского мятежа было возмущение против Вены и ее шика, против отклонившихся от общего курса «сливок общества» (денежных мешков). Многие министры от Партии свободы Австрии были вхожи в элитные круги австрийского капитала и явно наслаждались положением в обществе. Представители же региональных отделений Партии свободы испытывали явное отвращение к венскому «воздуху».

Преемником Раес-Пассера на посту руководителя партии, который должен был повести Партию свободы на выборы, стал Матиас Райх-хольд из Каринтии. Он провел 40 дней на посту, уйдя в отставку под мнимым предлогом плохого здоровья. С самого начала Хайдер высказывал предостережения, что новый политик не сможет обрести должного влияния в коварной атмосфере столицы. Поддержка Райх-хольда сторонниками его партии в Каринтии была вялой, и на предвыборных плакатах в этой земле даже не было его фотографий. Его преемником стал еще один уроженец Каринтии, министр социальной политики Херберт Хаупт, который ревностно отстаивал линию Хайдера до конца выборов, завершившихся провалом.

### Федерализм и защита животных

Наиболее интригующим моментом в ходе избирательной кампании стал вопрос, сможет ли Народная партия догнать Социал-демократическую партию и стать самой влиятельной политической силой. Многие вопросы в ходе этой борьбы были подчинены схватке за пост канцлера. Но в стандартных политических наборах обеих партий было мало каких-либо изменений. Социал-демократы, как и ожидалось, делали основной акцент на вопросах занятости, пенсионного обеспечения и образования. Партия зеленых хотела, чтобы ministрами стали женщины, и настаивала на отмене платы за обучение студентов. За несколько дней до выборов произошел сенсационный поворот в вопросе относительно закона о централизованной защите животных, поддержанном влиятельными средствами массовой информации, в том числе «Кронен цайтунг», и всеми основными партиями, за исключением Народной партии, представляющей интересы фермеров. Народная партия гневно выступила против него, заявив, что будет поддерживать инициативы, направленные на передачу полномочий по защите животных от земель федеральному центру. Согласно этой программе, законы об отстреле животных останутся в компетенции земель, в то время как несколько отличающиеся в разных землях положения о защите прав животных должны перейти под юрисдикцию федерального центра. Так, лидер социал-демократов Альфред Гузенбауер заявил: «Отношение к свинье в Северной Австрии не должно быть хуже, чем к свинье в Земле Форарльберг».

Партия зеленых затем одобрила передачу полномочий в вопросах, касающихся социальной поддержки и домов для больных от земель федеральному центру. В целом зеленые поддержали децентрализацию и предоставление большей финансовой автономии местным властям. Партия свободы выступила сторонником концепции «субсидиарности», другими словами, любая возможная крупная акция должна предприниматься уровнями власти, близкими к населению, говоря на языке Евросоюза. Социал-демократы же, в соответствии со сво-

ей партийной структурой и мировоззрением, придерживаются более центрлистских взглядов в политике. Народная партия, с другой стороны, со своей децентрализованной партийной структурой является сторонницей более широкого уровня федерализма. В своей предвыборной платформе, опубликованной в «A-Z», она подчеркнула необходимость развития федеративных элементов и местного самоуправления на муниципальном уровне.

Федеративным элементом в австрийской конституции является наличие второй палаты – *Бундесрата* (Федерального Совета), насчитывающего 62 представителя, регулярно собирающихся на заседания и представляющих все субъекты федерации. Изменение процедурных правил и их применение Бундесратом с тем, чтобы сделать его настоящей «палатой земель» в парламенте, является неувязаемой темой политической повестки дня – хотя для такого конституционного изменения необходимо набрать большинство в две трети голосов.

Договоренность о необходимости реформы федерации была достигнута между образовавшими коалиционный союз Народной партией и Партией свободы в 2000 году, однако этим партиям вместе не удалось набрать необходимого большинства в парламенте, чтобы осуществить коренную реформу такого рода. Коалиционный союз 2000 года ставил перед собой целью «усиление прав земель и местных властей с надлежащим соблюдением принципа субсидиарности». Кроме того, требовалась отмена «существующих ограничений в федеральной Конституции, чтобы дать достаточные полномочия органам власти земель для принятия своих собственных решений в соответствии с законом».

Новое правительство, опирающееся на солидное большинство в парламенте, может вернуться к продавливанию вопроса о взаимодействии между ЕС, с одной стороны, и национальным правительством и правительствами земель, с другой, при проведении определенного политического курса. Обсуждались идеи о сокращении числа депутатов в парламентах земель, но это – чувствительные моменты, затрагивающие вопросы потери работы и законных интересов. Такая небольшая страна, как Австрия, имеет чрезмерное количество принимающих решения органов на нескольких различных уровнях и может лишь выиграть от их рационализации. Дискуссия вокруг Европейской конвенции может также привести к изменению и увеличению роли национальных парламентов в расширяющейся Европе. По этому сценарию национальные парламенты могут стать «парламентами штатов» на пути к федеративной Европе.

Федеральный канцлер Вольфганг Шюссель оставил открытыми для обсуждения несколько направлений на пути строительства коалиции. Зачастую этот процесс может быть труднее и длительнее, чем избирательная кампания. Он ищет пути продолжения реформирования политики, начатой в 2000 году, учитывая при этом как можно в большей степени пожелания избирателей. Президент Австрии поручил Вольфгангу Шюсселю сформировать правительство, но как оказалось, это достаточно длительный процесс. Спустя два месяца после выборов еще не было признаков прорыва в переговорах между Народной партией и другими партиями, представленными в парламенте. ☺

### Дополнительная литература

Мелани Салли. «Йорг Хайдер использует свою властную базу в Каринтии как трамплин для расширения амбиций»//Федерации, выпуск 2 № 3, апрель 2002.

Вернер Цёгернитц. «Бундесрат-регламент». Манц, Вена, 2002//Детальный обзор о Верхней палате парламента Австрии.



# Новое правительство Бразилии: готово ли оно проводить налоговую реформу?

КАРЛОС АРАУДЖО ЛЕОНЕТТИ

**Даже** если бразильский президент Луис Инасио Лула да Силва найдет возможность накормить всех бразильских бедняков, перед ним встанет другая, еще большая проблема: как профинансировать новую продовольственную программу?

Налоговая система Бразилии по Конституции 1988 г. не может обеспечить даже текущий уровень правительственных обязательств перед населением, не говоря уже об искоренении такого явления, как голод. Если Бразильское правительство не будет способно увеличить доходные статьи бюджета, то оно столкнется с неуправляемым дефицитом и потеряет жизненно необходимую поддержку МВФ.

В начале 2003 г. бразильская налоговая система находилась под значительным давлением.

С политической точки зрения, существующая налоговая система подрывает бюджетный федерализм и поощряет «фискальную войну между органами власти разных уровней». С экономической стороны, эта система «карает» производственный сектор и международную торговлю. И это лишь некоторые финансовые трудности, с которыми придется столкнуться Луле, если он собирается накормить бразильских бедняков.

## Конституционные ограничения

В Конституции Бразилии закреплены четкие границы налогооблагаемой базы федерального правительства (называемого еще союзным), штатов, городов, а также федерального округа.

В компетенцию союзного правительства входит сбор налогов с международной торговли, доходов, сельской собственности, промтоваров, кредитных операций, валютного обмена, страхования и финансовых инструментов. Штаты могут облагать налогами моторные транспортные средства, наследство, дарение и общую торговлю. Города, в свою очередь, могут собирать налоги с недвижимости, общей торговли и обслуживания. Союзное правительство, штаты и города также могут на законном основании взимать плату за общественные услуги.

Взимание других, так называемых «обязательных займов» и «специальных взносов» может осуществлять только союзное правительство.

«Обязательные займы» взимаются в результате дополнительных, непредвиденных расходов, возникающих вследствие войн или других катаклизмов, а также расходов в поддержку актуальных социальных проектов. По прошествии установленного законом срока федераль-

ное правительство должно возратить налогоплательщикам все деньги, собранные на этой основе.

С другой стороны, «специальные взносы» – это федеральные налоги, взимаемые для поддержания финансовой и социальной безопасности, а также для других общественных расходов. Наконец, также только союзное правительство вправе устанавливать налоги, не зафиксированные специально в Конституции.

Штаты и города нередко чувствуют себя связанными по рукам, так как их налоговая база ограничена только теми налогами, которые прописаны в Конституции. Это ограничение обычно приводит к тому,

что штатам и городам не хватает финансовых средств исполнять все свои политические обязательства. Кроме того, «Акт о фискальной ответственности 2001» предписывает наложение существенных наказаний на любые уровни власти, если деятельность последних приводит к дефициту бюджета или если деньги тратятся на нецелевые программы. Этот пункт закона еще больше ограничивает свободу фискальных операций правительств штатов.

Существует два основных аспекта бразильской налоговой системы, которые нуждаются в особом внимании: налог на добавленную стоимость и «специальные взносы». Налог на добавленную стоимость

(НДС), известный еще как ICMS за свое название на португальском языке – «налог на обращение товаров и услуг», взимается штатами, а не центральным правительством, как это практикуется, например, в большинстве европейских стран и в Канаде. Это позволяет каждому штату устанавливать свои собственные правила для ICMS, что, в свою очередь, создает предпосылки для разжигания «налоговой войны» между ними. Следующая проблема возникает, когда ICMS применяется к торговле между штатами: пытаясь приноровиться к противоречивым правилам штатов, компании, действующие по всей стране, сталкиваются со значительными издержками.

## Нужно ли придавать НДС статус федерального налога?

Тот факт, что идеальным решением проблемы могла бы стать трансформация ICMS в федеральный налог, спорен. Это потребовало бы передачи полномочий издавать законы по ICMS от штатов союзному правительству, оставляя ему же право взимания и аккумуляции налогов на федеральном уровне. Таким образом Бразилия могла бы приобresti общенациональную систему ICMS и, следовательно, избежать «налоговой войны» между правительствами разных уровней и снизить издержки межрегиональных компаний. Это новшество, в свою очередь, потребовало бы внесения поправок в Конституцию страны. Это – нелегкая задача, так как она потребовала бы согласия минимум трех пятых членов каждой из палат Национального Конгресса: Палаты Депутатов и Федерального Сената. К тому же такое изменение могло бы стать угрозой для финансовой независимости штатов, так как ICMS в существующем виде является одной из основных доходных статей бюджета большинства из них.

**Штаты и города нередко чувствуют себя связанными по рукам, так как их налоговая база ограничена только теми налогами, которые прописаны в Конституции.**

**Карлос Арауджо Леонетти** является профессором права Федерального университета Санта Катарины в Флорианополисе, Бразилия, и советником по вопросам национальных финансов Министерства финансов Бразилии





## Два лица бразильских городов:

Фото: Reuters Digital Fellowship



Пляж в Ресифе, демонстрирующий одно лицо бразильских городов – лицо процветающего туристического рая.



Мать с ребенком на улице «фавелы», бразильского городка бедноты, расположенного по соседству с роскошными особняками.

Другое возможное следствие: реформа ICMS потребовала бы реформирования принципа, регулирующего налогообложение торговли между штатами. В соответствии с «первоначальным принципом», единственным действующим сегодня, ICMS-доходы принадлежат штату-продавцу. Такой подход приносит выгоду богатым штатам, в которых сосредоточено большинство отраслей промышленности, но невыгоден для бедных регионов. Замена первоначального принципа на предлагаемый принцип повысила бы доходы от ICMS промышленно неразвитых штатов и таким образом способствовала бы установлению более справедливой налоговой системы в целом.

Другой важный вопрос, связанный с налоговой системой Бразилии, касается «специальных взносов», взимаемых союзным правительством. Этим налогом облагаются почти все совокупные деловые сделки, начиная от продажи продовольствия и заканчивая услугами телефонной связи. Другими словами, этим налогом облагается каждая новая сделка, включающая тот же товар, без учета налогов на предыдущие сделки. Такая система вздувает цены на товары и услуги, бремя которых ложится на плечи потребителей. Пожалуй, еще более суровые последствия возникают тогда, когда «специальные взносы» взимаются с экспорта: бразильские товары теряют свою конкурентоспособность на мировых рынках. Союзное правительство всегда сопротивлялось идее простого устранения этих взносов, так как они приносят значительные доходы. Возможно, администрация Лулы поменяет нынешний профиль этих налогов на несовокупные налоги с тем, чтобы уменьшить налоговое бремя на экспортеров и потребителей. Такого рода реформа не потребует внесения конституционных поправок, достаточно принятия Конгрессом соответствующего Акта.

### Непрогрессивный подоходный налог

Бразильская налоговая система нуждается в реформировании и некоторых других видов налогов. Среди них подоходный налог, которому в настоящее время уделяется особое внимание. В Бразилии только федеральное правительство обладает полномочиями взимать подоходный налог.

Бразильские подоходные налоги достаточно мало прогрессивны, так как доходы, с которых они взимаются, варьируются в области всего двух уровней: в первый входит ежегодный доход, превышающий 12 684 реала (около 3 960\$ США), с которого взимается налог в 15 процентов; во второй – доходы, превышающие 25 753 реала (около 8 040\$ США), со ставкой налога в 27,5 процента. По сравнению со многими другими странами шкала подоходного налога достаточно

коротка. Поэтому многие граждане выступают за дальнейшую дифференциацию ставок подоходного налога.

Еще один важный вопрос, тесно связанный с налоговой реформой, – это вопрос о конституционном разделении властей. Дело в том, что Конституция распределяет налоговые полномочия между федераль-

ными, региональными и местными властями, сохраняя при этом большую гибкость для союзного правительства: только федеральный Конгресс может устанавливать налоги, взимание которых еще не было предоставлено ни одному из трех уровней власти. С другой стороны, местные и региональные власти нередко оказываются неспособными увеличить собственную налогооблагаемую базу, чтобы реализовать свои конституционные полномочия. Будет справедливо отметить, что хотя бразильское национальное правительство и обеспечивает большинство услуг, в которых нуждаются граждане, фискальное

статус-кво служит прежде всего на благо привилегированных слоев общества.

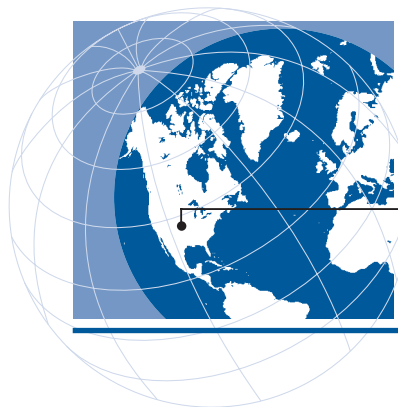
### Разделение властей

В идеале, вопросы о налоговой реформе и разделении властей должны обсуждаться одновременно, так как они тесно связаны между собой. Бразильские региональные и муниципальные власти имеют привычку периодически прилетать в федеральную столицу страны за финансовой помощью. Проведение эффективной и разумной налоговой реформы могло бы уменьшить число или даже полностью ликвидировать такого рода смиренные, унижительные просьбы. Более того, решение президента Лулы да Сильвы о создании федерального «Министерства городов», ответственного за муниципальную деятельность, – это другой пример приложения совместных усилий, направленных на поддержку институтов бюджетного федерализма.

Налоговая реформа была коньком предвыборной платформы Лулы, хотя его предложения в этом направлении выглядели не совсем ясно. Смысл его выступлений по вопросам общественных финансов сводился к тому, чтобы перенести основное бремя налоговой системы с налогов на производство на налоги с доходов и земельной собственности. С другой стороны, Лула не может сократить федеральные доходы без риска нарушить по сути самое главное предвыборное обещание – искоренить голод среди бразильских бедняков.

Очевидно, что главная задача, стоящая перед правительством Лулы – найти способ установить новый фискальный баланс в Бразильской Федерации, который позволил бы ему реализовать свои многочисленные политические обязательства.

**Пожалуй, еще более суровые последствия возникают тогда, когда «специальные взносы» взимаются с экспорта: бразильские товары теряют свою конкурентоспособность на мировых рынках.**



# Американские штаты: налогообложение корпораций снижается

Недавнее снижение прибылей корпораций вызвало массу вопросов об эффективности их налогообложения

УИЛЬЯМ Ф. ФОКС

В Соединенных Штатах ежегодный налог с доходов корпораций взимается не только федеральным правительством, но и правительствами почти всех штатов. В 2002 году штат Айова установил рекордный годовой налог на корпорации в размере 12 процентов, а штаты Миннесота и Массачусетс – свыше 9 процентов. До сих пор, конкурируя из-за капиталовложений, штаты в целом предпочитают скорее снижать, нежели увеличивать годовой налог с дохода корпораций. Ставка федерального годового налога также снижается: с самого высокого налога в 46 процентов в 1985 году до 35 процентов в 2001.

Взимание штатами годового налога с доходов корпораций как источник пополнения казны находится под растущим давлением критики в США. Многие аналитики задаются вопросом, что можно сделать для получения больших доходов, тогда как других интересует долгосрочная жизнеспособность налогов.

Снижение до 20,1 процента дохода от собранного штатами годового налога с доходов корпораций в течение фискального года, завершившегося в июне 2002 года, придало этим опасениям особую остроту. Некоторое снижение сборов может быть объяснено недавним падением корпоративных прибылей, однако постепенное снижение налогов на прибыль корпораций началось гораздо раньше.

## Долгая история

Правительства американских штатов взимают налог на доходы акционерных обществ (корпораций) в течение почти ста лет. Штат Висконсин первым ввел его в 1911 г. В Гавайях этот налог существует с 1901 г., когда эта территория еще не была американским штатом. Со временем остальные штаты последовали этому. Сегодня 44 штата (включая округ Колумбия) взимают налоги на доходы акционерных обществ. В 31 из них речь идет о прогрессивном налоге. Уровень в 12 процентов в штате Айова является самым высоким в стране, уровень в 4 процента в Канзасе – самым низким. Более того, определенное число штатов требует налоги на капитал акционерных обществ. В рамках режима налогообложения акционерных обществ штаты Мичиган и Нью Хемпшир взимают различные варианты налога на добавленную стоимость.

Штаты, казалось бы, могли извлекать большую выгоду от этого налога, но в 2000 г. налог на доходы и другие налоги с акционерных обществ составили лишь 7,2 процента от всех полученных налогов, что ниже аналогичных 10,7 процентов в 1979 г. Этот период в 20 лет выявил устойчивое снижение относительной стоимости налогов акционерных обществ в различных штатах. Так, эффективность взимания налогов с акционерных обществ снизилась с 7,1 процента от доходов в 1989 г. до 4,6 процентов в 2000 г. (см. рис.). Здесь показано снижение соотношения общего налога на прибыль акционерных обществ к их общим доходам.

Это снижение объясняется многими причинами. Изменение приоритетов государственной политики и практика административного управления сократили налогооблагаемую базу штатов. Большинство



из них облагает акционерные общества на основе федерального определения их доходов, сообразуясь со своими целями. Своими политическими решениями президент и конгресс изменяют федеральную налогооблагаемую базу и часто делают свой выбор без серьезного просчета его влияния на налоговые доходы государства.

В некоторых случаях штаты принимают федеральные решения, в других они не следуют им. Так, минимум половина из них не приняла условий ускоренного налогового послабления, принятых Конгрессом как часть мер по стимуляции экономики в 2002 году. Налоговое планирование, принимаемое бизнесом, например такое, как регулирование американскими акционерными обществами времени возвращения на родину прибылей своих филиалов, влияет как на федеральную налогооблагаемую базу, так и на налогооблагаемую базу штатов. И политические решения Вашингтона, и налоговое планирование корпораций, по мнению штатов, сокращают их налогооблагаемую базу.

## Снижение ставок и налоговые льготы

Как известно, штаты приняли также законы об изменении своей налогооблагаемой базы и ставок налогообложения. С 1960-х годов и до середины 1980-х годов штаты постепенно повысили свой средний уровень налогообложения. Но усиление налоговой конкуренции в течение следующих лет глубоко изменило эту модель. С 1986 до 2001 года только 13 штатов повысили свои ставки налогообложения, в то время как 14 их уменьшили. Более того, многие штаты сократили свою налогооблагаемую базу из-за налоговых послаблений акционерным предприятиям.

Например, чтобы привлечь автомобильные заводы, им предоставляли налоговые преимущества. Некоторые южные штаты согласились на широкие уступки производителям автомобилей. Штат Алабама предоставил значительное снижение налогов – на более чем 250 миллионов долларов, чтобы привлечь завод Мерседес-Бенц. Южная Каролина и Джорджия согласились на уступки производителям автомобилей примерно на 300 миллионов долларов США.

В этих случаях многие штаты следовали просчитанной политике отказа от налоговых доходов, чтобы вызвать экономический рост и произвести впечатление на своих избирателей. Акционерные обще-

Уильям Ф. Фокс – профессор бизнеса и экономики Университета Теннесси в Кноксвилле.



ства демонстрируют ловкость, прибегая к изобретательным методам в налоговом планировании, чтобы облегчить свое налоговое бремя в целом. Один из этих методов состоит в разработке сложных юридических структур, часто включающих филиалы с ограниченной ответственностью, что облегчает перемещение облагаемых налогом доходов в те штаты, где уровень налогообложения ниже или где вовсе нет налогов. Изменение политики штатов и более активное налоговое планирование имеют следствием облегчение бремени налогообложения на прибыли акционерных обществ, действующих в более чем одном штате, но не тех акционерных обществ, которые действуют только в одном штате. Результат: неравномерно налагаемый на предприятия налог, повышение платы для относительно маленьких фирм, расположенных в одном штате.

### **Пришло время отменить налог на прибыль?**

Многочисленные аналитики ставят под сомнение выгоды от подоходного налога с акционерных обществ. Имеются аргументы за и против. Можно привести два главных аргумента в защиту этого налога. Существует механизм, который может быть использован для достижения справедливого налогообложения. Согласно ему налог на доходы акционерных обществ должен был бы функционировать вместе с налогом на доходы физических лиц в целях обеспечения одинакового налогообложения всех налогоплательщиков на все их доходы. Если акционерные общества были бы освобождены от налогов, физические лица оспаривали бы свои доходы, чтобы изменить свое налогообложение. Если штаты прекратили бы взимать корпоративные налоги, доходы акционерных обществ росли бы вследствие попыток физических лиц представить свои личные доходы как доходы акционерного общества.

Если бы это произошло, попытки оспорить доходы внутри акционерных обществ могли бы быть ослаблены федеральным налогом на доходы последних. Этот способ преодоления ситуации влечет обложение налогом всей свободной прибыли внутри акционерных обществ, согласно их собственной ставке налогов, и обложение налогом частных лиц со всего, что распределено между акционерами.

Можно утверждать, что предприятия должны способствовать финансированию общественных служб. Налоговые льготы, которые предприятия получают при этом, стимулируют их больше финансировать общественные службы. Аргументы «налоговых льгот» поддерживают идею налога на доходы акционерных обществ. Однако этот вид налогов оказывается часто неэффективным как механизм для установления твердых показателей этих льгот: в самом деле, он касается только акционерных обществ (а не всех предпринимательских предприятий) и, более того, это касается только доходных акционерных обществ (а не всех акционерных обществ). Поскольку каждое предпринимательское предприятие пользуется общественными службами, можно утверждать, что если бы предоставлялись налоговые льготы, каждый предприниматель должен был бы этому способствовать. Налог на доходы акционерных обществ в этом случае не был бы, однако, эффективным. Многие исследователи пришли к выводу, что ставка налога на добавленную стоимость была бы предпочтительнее. Будучи наложенной скорее на источник, чем на потребление (как ставка налога на добавленную стоимость в Европе и в Канаде), она имела бы эффект ставки налога на стоимость продукции, а не на стоимость потребления.

Против налогообложения штатами доходов акционерных обществ приводят два серьезных аргумента. Во-первых, экономисты пришли к заключению, что правительства нижнего уровня должны ограничиваться обложением только относительно немобильных деятельности и ресурсов и позволять федеральному правительству облагать налогами мобильные деятельность и ресурсы. Среди производительных

ресурсов капитал является относительно мобильным. Это позволяет думать, что налог на доходы акционерных обществ влияет, возможно, на локализацию капитала предприятия, мешая, таким образом, эффективному функционированию рынка, и представляет с этой точки зрения, не слишком удачный выбор для правительств штатов.

Во-вторых, административное бремя и расходы достаточно высоки, особенно для акционерных обществ, действующих более чем в одном штате. Фирмы должны принимать многие решения, включая определение штатов, которым предоставлять оплату налога, и определение типов доходов, облагаемых налогами в каждом штате, определение облагаемых налогами и свободных видов деятельности в каждом штате, и так далее.

В принципе можно распределить доходы между штатами, либо обязывая акционерные общества отчислять отдельно для каждого штата, где они осуществляют деятельность, либо прибегая к формуле пере-

распределения. Последняя, использованная американскими штатами, приближается к системе формул, применяемых к доходам акционерных обществ, размещенных в нескольких штатах, чтобы убедить, что каждое правительство низшего уровня и общенациональное правительство получают свою справедливую часть доходов.

Исторически штаты предпринимали усилия гармонизировать налоги на акционерные общества, чтобы сократить административное бремя. В последнее время, во всяком случае, конкуренция между штатами снизила однообразие форм налогов.


**Своими политическими  
решениями  
Президент и Конгресс  
изменяют федеральную  
налогооблагаемую базу  
и часто делают выбор без  
учета влияния на налоговые  
доходы штатов.**

### **Что делать?**

В конце концов, надо было бы признать разумность режима налогообложения на акционерные общества, который сочетает требования справедливости и эффективности. Соединенные Штаты Америки должны, может быть, реформировать структуру налогов в глубину, чтобы исключить причины снижения эффективности налогообложения. Реформа обеспечила бы справедливость в восприятии налогов и нормальное функционирование режима налогообложения как акционерных обществ, так и частных лиц. Однако конкурентное налогообложение делает эти изменения политически трудными и потенциально нежелательными для отдельных штатов. Из этого следует, что хорошая налоговая политика могла бы включать размещение налога на доходы акционерных обществ более эффективным образом.

Альтернатива заключается в том, чтобы федеральное правительство предприняло одно из следующих двух действий. Конгресс мог бы законодательно запретить штатам взимать налог на доходы акционерных обществ. Такой подход был бы нежелательным с точки зрения перспектив, поддерживающих независимость штатов в федеральной системе.

Другой путь заключается в том, чтобы федеральное правительство приняло одинаковый налог на доходы акционерных обществ на национальном уровне с передачей доходных статей (или части их) правительствам штатов. Это существенно смягчило бы отрицательные последствия на налоги с доходов акционерных обществ.

Если бы налоговая структура стала единой по всей стране, уменьшились бы бремя и побудительные мотивы попыток корпораций прибегнуть к «локализации финансов». Однако такая политика сильно задела бы свободный источник доходов для штатов и усложнила бы программу трансфертов между правительствами разных уровней. Так, можно ожидать, что в этом сценарии штаты будут протестовать против потери ими автономии. 





# Страница практика

## Годелив Ван Ден Берг, Бельгия Сообщества и регионы Бельгии занимаются международной политикой

**Конституционная** реформа, проведенная в Бельгии в 1993 году, закрепила статус трех географических регионов страны – Фландрии, Валлонии и Брюссельского региона – и трех языковых сообществ, куда входят граждане страны, говорящие на фламандском, французском и немецком языках. Каждый из трех регионов, как и каждое из трех сообществ, имеют свой собственный парламент, избираемый напрямую населением, и исполнительные органы власти – Совет легислатур. При этом правительство фламандского сообщества и региональное правительство Фландрии слиты воедино. Сообщества, регионы и федеральное правительство взаимосвязаны комплексом административной ответственности.

Годелив Ван Ден Берг является послом Бельгийского Союза по связям с регионами и сообществами, входящего в состав федерального Департамента иностранных дел, внешней торговли и сотрудничества по развитию. Этот Союз действует как связующее звено между Департаментом и органами власти субъектов федерации – сообществ и регионов.

Г-жа Ван ден Берг недавно встретила Давида Мак Дональда из Форума Федераций, чтобы обсудить вопрос о роли федерального правительства Бельгии и органов власти субъектов федерации в выработке новых подходов к международной деятельности страны.

**Форум Федераций:** Бельгия была сначала унитарной страной. Как она стала федеративным государством?

**Ван Ден Берг:** В 1933 году Бельгия приняла новую Конституцию, первая статья которой гласит: «Бельгия является федеративным государством, состоящим из сообществ и регионов». В стране соответственно есть федеральное правительство и правительства трех регионов и трех сообществ. Сообщества обладают своей собственной юрисдикцией над всем, что имеет отношение к личности человека. Это так называемые «персонифицированные» сферы, такие как культура, образование, дела молодежи и здравоохранение. Регионы, в свою очередь, имеют исключительную юрисдикцию над всем, что имеет отношение к землепользованию: охрана окружающей среды, водные ресурсы, электросети и т.д.

Бывшее унитарное государство больше не существует, за исключением федерального правительства. Я сама, например, являюсь дипломатом в сфере международной деятельности, и я также вхожу в федеральное правительство. Однако все большее число международных полномочий переведено в ведение органов власти субъек-

тов федерации. Например, международная политика Бельгии входит в сферу полномочий федерального правительства, однако органы власти сообществ и регионов имеют право подписывать международные договоры в пределах своих полномочий.

Возьмем, к примеру, вопросы культуры: федеральное правительство не имеет более полномочий в этой области, поскольку вопросы культуры касаются каждого конкретного человека и являются поэтому предметом ведения сообществ.

**Форум Федераций:** Посылаете ли вы представителей культуры сообществ в другие страны?

**Ван Ден Берг:** Да, от некоторых сообществ, но не от всех. Например, я была атташе по вопросам культуры в Мексике с 1983 по 1986 годы. Я думаю, что я была последним атташе федерального правительства Бельгии. Сейчас, если таковые есть, они представляют сообщества, и это уже не является больше прерогативой только федерального правительства. Для того, чтобы лучше работать сообща, мы заключили соглашения о сотрудничестве с теми представителями органов власти субъектов федерации, кто работает в федеральных структурах за рубежом, особенно в посольствах и генеральных консульствах. Таковы принципы поведения, которые, если им следовать, себя прекрасно оправдывают.

В договоре есть аспекты, касающиеся культуры или иных сфер, находящихся под юрисдикцией органов субъектов федерации, и федеральное правительство не может заключать договоры в одностороннем порядке. Речь идет о так называемых «смешанных договорах», являющихся предметом ведения как федерального правительства, так и органов власти сообществ и регионов. Это держит нас в тонусе.

**Форум Федераций:** Но для этого нужно проводить огромное количество консультаций...

**Ван Ден Берг:** Да, заранее необходимо проводить множество консультаций. Это произошло, к примеру, когда Бельгия председательствовала в Европейском Союзе (с 1 июля по 31 декабря 2001 года). Совет Евросоюза является принимающим решением органом в Союзе, и все входящие в него государства исполняют в ротационном порядке председательские функции сроком на шесть месяцев. На весь период исполнения Бельгией этих полномочий федеральное правительство постоянно проводило консультации с органами власти субъектов федерации.

**Форум федераций:** Учитывая тот факт, что Союз по связям с регионами и сообществами находится в подчинении Министра иностранных дел и внешней торговли, возможно, он играет активную роль в переговорах и заключении международных договоров.

**Ван Ден Берг:** Министр иностранных дел является также и министром внешней торговли. После подписания последнего соглашения в 2002 году внешняя торговля полностью перешла в ведение регионов. И лишь участие Бельгии в международных организациях, таких как Всемирная торговая организация (ВТО), все еще остается в ведении федерального центра. И тем не менее, даже если Бельгия и представлена там федеральным министром, то все то, что делается в этих областях, должно согласовываться заранее с органами власти субъектов федерации и федеральным правительством.

Добавлю, что Министр иностранных дел и внешней торговли является также Министром по делам сотрудничества. Сфера международного сотрудничества должна быть полностью передана регионам в 2004 году. Вот почему мы все еще не ратифицировали ни одного соглашения о сотрудничестве.

**Форум Федераций:** Таким образом, регионы будут представлены, к примеру, во Франкофонии<sup>1</sup>. И хотя регионализация международного сотрудничества не предполагает участия федерального центра, тем не менее, должен идти какой-то консультационный процесс...

**Ван Ден Берг:** Министра иностранных дел назначает король. И все дипломаты, представляющие Бельгию за рубежом, назначаются, таким образом, королевской властью, но после проведения консультаций. А вот, к примеру, атташе по экономическим и коммерческим вопросам, как их называют в посольствах, они полностью завязаны на регионы. Именно они занимаются вопросами торговли Бельгии за рубежом. Говоря другими словами, они заняты микроэкономической деятельностью, тогда как макроэкономические анализы и исследования – это компетенция федерального центра. Это достаточно сложный процесс. Большинство соглашений о сотрудничестве датируются 1994 годом, и я полагаю, что они должны быть усовершенствованы и адаптированы к нынешним условиям.

**Форум Федераций:** Бельгия является настоящей лабораторией федерализма...

**Ван Ден Берг:** Да, это действительно так. Я возглавляю рабочую группу по «смешанным договорам». Но даже если договор является смешанным, и федеральное правительство, и субъекты федерации являются совместными участниками, то этот переговорный процесс все еще находится в ведении Департамента иностранных дел, то есть федеральное правительство решает, вступать или не вступать в переговоры. Но бывают случаи, когда мы не имеем дипломатических отношений или возникают какие-то трудности. В любом случае для того, чтобы договор был ратифицирован, необходимо согласие всех сторон. Этим часто объясняется, почему ратификационный процесс в Бельгии является столь продолжительным во времени.

**Форум Федераций:** Есть ли стремление ускорить это?

<sup>1</sup> Франкофония – мировое франкоязычное сообщество (прим. ред. русского издания).

**Ван Ден Берг:** Субъекты федерации страны – сообщества и регионы – должны дать согласие на ратификацию договора, и это длится настолько долго, что, по моему мнению, должна быть предпринята попытка упростить этот процесс или должны быть рассмотрены меры, направленные на его ускорение. Достаточно часто соглашения должны быть ратифицированы достаточно быстро, чтобы они могли вступить в силу, но в случае с Бельгией другой стороне приходится ждать. Многие люди делали критические замечания премьер-министру по этому поводу. Я полагаю, что пройдет еще немало времени, прежде чем этот механизм будет идеально функционировать.

**Форум Федераций:** Вы не страдаете от «заседательств», как мы их называем, или, другими словами, вы не страдаете от необходимости постоянно присутствовать на всякого рода совещаниях и заседаниях?

**Ван Ден Берг:** Полагаю, что это полезно – разговаривать друг с другом, встречаться лицом к лицу и вместе обсуждать проблемы. Приходится пытаться найти решение. Проблемы должны быть решены. Мы хотим работать и добиваться результатов.

**Форум Федераций:** Как вы считаете, будет ли передача полномочий регионам продолжаться или этот процесс прекратится?

**Ван Ден Берг:** Бельгия всегда будет суверенным государством, однако субъекты федерации – регионы и сообщества – будут иметь исключительные полномочия, которые будут давать право на их интернационализацию, развитие. И рамки этих полномочий будут только расширяться.

**Форум Федераций:** Это то, что в Квебеке называют «философией Жерена-Лажуа (Gerin-Lajoie)». Г-н Жерен-Лажуа был министром в Квебеке и выступал в поддержку интернационализации законодательных полномочий канадских провинций, особенно в области образования.

**Ван Ден Берг:** Интернационализация этих полномочий, перевод их в международную плоскость – это то, что происходит в Бельгии с 1993 года. Однако я не думаю, что это нужно делать в Канаде, во всяком случае, не сейчас...

**Форум Федераций:** Я знаю, что в некоторых канадских провинциях изучают бельгийскую модель в вопросах охраны окружающей среды и природопользования. И поскольку сейчас на американском континенте идет множество переговоров в этой области, канадские провинции хотели бы в них участвовать.

**Ван Ден Берг:** Это уже делается в Бельгии. Все, что касается сельского хозяйства, например, было передано в ведение регионов в соответствии с соглашением 2002 года. И я думаю, что сельскохозяйственный совет Евросоюза могут возглавить наши регионы. Когда Бельгия впервые была председателем в Евросоюзе, там происходило много нового. И этому предшествовало множество предварительных переговоров. Только путем переговоров может быть учтена точка зрения каждого участника. Нужно идти вперед.



# Канадские города добиваются нового статуса

Муниципалитеты проталкивают идею о принятии нового устава с новыми полномочиями и финансами

ДЭВИД ЛЬЮИС СТЭЙН

**Для** сторонников обретения нового статуса канадскими городами в настоящее время наблюдаются благоприятные знаки и знаменения. Многие муниципальные политики в Канаде сегодня говорят о том, что становление канадских городов в рядах федеральной системы – это всего лишь вопрос времени.

Города уже живут по системе управления, которую некоторые называют «де-факто конституционной» и которая уже начинает вытеснять существующие официальные структуры. Недавно имевшие место события и тенденции были интерпретированы как признак проявления канадскими городами большей автономии. Во-первых, ряд судебных дел привел к расширению независимости городских правительств. Во-вторых, многие провинции занимаются изменением законодательства с тем, чтобы дать муниципалитетам больше свободы. И в третьих, федеральное правительство недавно поручило принципиальному, прямолинейному члену парламента из Торонто – самому большого города страны – возглавить группу парламентариев по вопросам статуса городов, а также создать аппарат по обеспечению деятельности данной группы. К тому же, ведущий кандидат и потенциальный преемник премьер-министра Жана Кретьена из федеральной Либеральной партии провозгласил себя борцом за права городов, а ведущие средства массовой информации, национальная организация муниципалитетов и группа политиков и лидеров пяти крупнейших канадских городов выступают за предоставление муниципалитетам больше денег и власти.

Однако, несмотря на все это, канадским городам предстоит еще пройти долгий путь, прежде чем они приобретут постоянное место за конституционным столом. По Основному закону, канадская федеративная система имеет всего два уровня власти – федеральный и провинциальный.

## «Творения провинций»

Приобретение законного статуса канадскими городами датируется принятием акта 1849 года. В те времена небольшая группа провинциальных британских колоний была рассеяна вдоль северной границы Соединенных Штатов. Компетенция городов тогда ограничивалась решением таких вопросов, как, например, недопускание свиней на улицы города или контроль за пьянством. Круг обязанностей не расширился и тогда, когда в 1867 году британо-северо-американским Актом колонии были преобразованы в Канадский Доминион. Городам придавалось так мало значения, что они оставались на попечении новых провинциальных правительств. Города были, как прозвали их в народе, «творениями провинций» и могли опериро-

вать только той властью, которой их наделяли провинциальные правительства.

Несмотря на то, что статус городов с 1867 года претерпел некоторые изменения, их место в конституционной системе не изменилось. Во многих случаях города и окружающие их аграрные поселки смешались между собой, образовав такие городские районы, как Большой Монреаль, Большой Торонто, Большой Виннипег, «Ось Калгари-Эдмонтон» и Большой Ванкувер. Свыше половины населения Канады проживают сейчас в городских районах или в городах, где население более 100 000 жителей. Обязанности муниципалитетов расширились и стали включать здравоохранение, жилищные условия, социальную помощь, заботу о детях и стариках, защиту окружающей среды. Но до сих пор конституционный статус городов остается неизменным.

**Города были... «творениями провинций» и могли оперировать только той властью, которой их наделяли провинциальные правительства.**

## Изменение статуса городов

Изменение статуса городов в некоторых случаях проходит очень драматично.

Когда город Гудзон (Квебек) ввел запрет на пестициды, химическая компания стала юридически оспаривать действия муниципалитета. Суды постановили, что в целях защиты здоровья граждан города могут не руководствоваться инструкциями, если только их деятельность не противоречит законам провинции. Муниципалитеты даже вправе ужесточить свои критерии по сравнению с критериями провинций с тем, чтобы содействовать благоустройству граждан. Важнейшим компонентом признания муниципальной ответственности, по словам эксперта Питера Хога, является признание «принципа субсидиарности». Хог является деканом Юридической школы Озгуд Хол в Торонто. Субсидиарность, по его мнению, была заимствована у Европейского Союза. Некоторое время ЕС пытался организовывать дела так, чтобы широкомасштабные политические решения принимались на «высших уровнях», в то время как обслуживание, которое регулярно необходимо людям, тяготело к «низам» – органам правительства, «близким» к людям.

«Никто не может отрицать главное утверждение о том, что канадские муниципалитеты имеют только дарованную провинциями власть, – говорит Хог. – Но это утверждение можно интерпретировать по-разному. В случае с Гудзоном суды довольно либерально интерпретировали права муниципалитетов. Это больше похоже на интерпретацию, которую можно ожидать, руководствуясь конституционными правами провинций».

Дело Гудзона было пересмотрено судом Онтарио, который опроверг решение, вынесенное муниципальным судом Онтарио, провинциальным трибуналом, о недопущении контроля со стороны городских властей Торонто перехода арендных площадей к кондоминиумам. Другим решением суда Министр муниципальных дел был отстранен от участия в планах Оттавы переписать окружные границы административных округов. И такие законные прецеденты расширения власти муниципалитетов продолжают накапливаться. В то же время в течение прошлых десяти лет многие провинции пересмотрели свое законодательство для того, чтобы расширить муниципальную автономию.

Дэвид Льюис Стэйн имеет магистерскую степень в области регионального и городского развития и в свои 30 лет стал обозревателем проблем городов газеты Торонто Стар.





Провинция Альберта определила сферы муниципальных интересов и наделила местные правительства властью, дабы последние могли пользоваться ею в рамках этих сфер. Новый Муниципальный акт Онтарио предоставляет муниципалитетам большие возможности заимствования денег. В июне прошлого года провинция Квебек подписала соглашение с городом Монреалем, которое определяет их взаимоотношения по меньшей мере на пять лет вперед, а также предоставила городу больше источников дохода. Нова Скотия предоставила муниципалитетам еще большую свободу. По другую сторону берега Британская Колумбия издала Билль, признающий муниципалитеты как «независимые и важные органы управления».

### Статус городов

«Ближайшая задача, которую мы должны решить, – это законодательное установление статуса городов, который Торонто, Виннипег и другие большие города стремятся достичь», – говорит Дональд Лидстоун, юрист из Ванкувера, юридический консультант 150 канадских муниципалитетов и Федерации канадских муниципалитетов (ФКМ).

«Конституцией до сих пор признаются лишь два уровня власти, федеральный и провинциальный, и это несмотря на то, что мы переживаем значительные изменения обычаев и традиций муниципального управления. Муниципалитеты начинают формировать свои полномочия *де-факто*, приближаясь к городам с законодательной автономией и соответствующими финансовыми ресурсами, которые они должны иметь в соответствии с положениями Международного Союза Местных Властей».

Большой проблемой является отсутствие адекватных финансовых ресурсов на новые политические и юридические соглашения. Муниципалитеты по сей день зависят от налогов на собственность, составляющих 52 процента их доходов. Они не имеют гарантированной доли доходов, которую, например, Оттава и другие провинции повышают за счет подоходного и других налогов. Деньги продолжают поступать в города от провинциальных и федерального правительств преимущественно в форме грантов или по линии фондов специального планирования, которые в любой момент могут быть отозваны.

На протяжении 1990-х годов федеральные и провинциальные правительства постоянно сокращали свои вложения в программы, от которых зависели муниципалитеты. Урезания особенно остро сказывались на городской инфраструктуре и жилищных условиях. В то время, как высшие эшелоны канадской конституционной иерархии свертывали свою поддержку городам, пронизательность городского философа Джэйна Якобс из Торонто стала банальностью в политической речи. Сегодня трудно не услышать на каком-нибудь публичном митинге торжественно провозглашаемый кем-то из политиков тезис, что «благополучие нации зависит от экономической деятельности городов».

В 2001 году премьер-министр Кретьен поручил члену парламента и парламентской группы либералов Джуди Сгро возглавить рабочую группу по городским вопросам. Сгро тонко чувствует проблему городов. Ранее она была городским советником в Торонто и завоевала большое уважение за критику деятельности полиции Торонто.

### Города – следующие в повестке дня Пола Мартена?

В июне федеральный министр финансов Пол Мартен созвал ежегодную встречу Федерации канадских муниципалитетов, на которой он заявил о «новой политике для канадских муниципалитетов». Мартену аплодировали стоя, но по возвращении в Оттаву он потерял пост министра финансов. Хотя непонятно, был ли Мартен уволен сразу или

ему дали время на смягчение отставки, это едва ли имеет значение для муниципалов. Кретьен заявил, что уйдет в отставку в начале 2004 года и что Мартен, страстно желающий заполучить высшую должность, уже собрал большую поддержку и, кажется, готов стать следующим премьером.

После того как в ноябре прошлого года парламентская группа либералов порекомендовала Оттаве уделять больше внимания городской инфраструктуре, жилищным условиям и транспорту, федеральное правительство начало напрямую сотрудничать с городами. Оттава внесла 250 млн. долларов в «зеленый фонд», который города могут использовать для таких проектов, как перестройка зданий с целью сохранения энергии, внедрение ветряных генераторных установок для производства энергии. Собственно говоря, деньги распределяются Федерацией канадских муниципалитетов, так что Оттава сделала шаг назад от прямого сотрудничества с городами. Но главное – провинции не вовлечены в этот процесс полностью.

Надо сказать, что Федерация канадских муниципалитетов – немного странноватая структура. Города входят в зону ответственности провинций, но существующая почти век ФКМ – это национальная организация, численность которой выросла от 350 членов-муниципалитетов 10 лет назад до 1050 сегодня, в которых проживает 82 процента населения Канады. ФКМ переросла во внушительную авторитетную группу. В своем отчете федеральному парламентскому комитету по финансам в ноябре 2002 ФКМ утверждала, что «поддержанию жизнеспособности наших местных сообществ угрожают устаревшие институциональные и фискальные порядки».

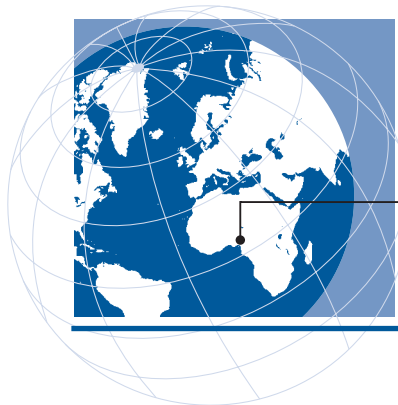
ФКМ делала и раньше такие заявления, но сейчас язык этих заявлений становится жестче, а политическое давление растет. Джэк Лэйтон, городской советник в Торонто, занимавший пост президента ФКМ, стал лидером левой Новой демократической партии (НДП) в ошеломляющей победе в первом туре выборов на съезде партии в январе. Лэйтон подтолкнул ФКМ к подписанию Киотского Протокола. Это, в свою очередь, подтолкнуло и федеральное правительство подписать Киотский Протокол. За последние десять лет численность представителей НДП в Палате Общин сократилась до небольшой группы. Лэйтон, желая повысить привлекательность НДП, заставляет партию развивать прочную городскую базу, играя при этом на снижении роли социальных доктрин, основанных на классовой борьбе.

### Давление социал-демократов и пресса

ФКМ делала и раньше такие заявления, но сейчас язык этих заявлений становится жестче, а политическое давление растет. Джэк Лэйтон, городской советник в Торонто, занимавший пост президента ФКМ, стал лидером левой Новой демократической партии (НДП) в ошеломляющей победе в первом туре выборов на съезде партии в январе. Лэйтон подтолкнул ФКМ к подписанию Киотского Протокола. Это, в свою очередь, подтолкнуло и федеральное правительство подписать Киотский Протокол. За последние десять лет численность представителей НДП в Палате Общин сократилась до небольшой группы. Лэйтон, желая повысить привлекательность НДП, заставляет партию развивать прочную городскую базу, играя при этом на снижении роли социальных доктрин, основанных на классовой борьбе.

Тем временем *Торонто Стар* запустила годовую кампанию редакционных статей с целью оказать давление на Оттаву по возобновлению инвестиций в города. Две крупнейшие национальные газеты *Глоб энд мэйл* и *Найшинл Пост* не то чтобы присоединились к крестовому походу вслед за *Стар*, но они увеличили объем муниципальных репортажей, таким образом посвящая читателей в проблемы городов. Мэры 5 крупнейших городов – Торонто, Монреаль, Виннипег, Калгари и Ванкувер недавно провели встречу в Виннипеге с Джэйном Якобс. Они назвали себя движением «С5» и начали кампанию за «статус», нацеленную на предоставление городам большей автономии. Движение С5 обладает выигрышной позицией для формирования объединенного фронта городов, так как оно имеет разработки в области торговли и возглавляет Объединенный центр благотворительных акций.

Было бы рано предсказывать, что формирование городских полномочий *де-факто* приближает момент их закрепления в Конституции Канады. Но никогда еще не было столько ажиотажа вокруг проблем и потенциала городского управления. Конечно, для сторонников повышения статуса канадских городов грядущий год полон надежд. ☺



## Трибуна молодежи

# Нигерия: федерализм перед вызовами глобализации

ЕЙНЕ ОКПАНАКИ

*Ейне Окпанаки – участница летней молодежной сессии Форума Федераций (2002 г.), посвященной проблемам федерализма. Каждый участник форума должен был представить статью в ответ на вопрос: Какие вызовы несет с собой глобализация федерализму в вашей стране?*

**Как** организовать правительство, которое удовлетворило бы желания граждан жить в мире, процветании и порядке? Эти три задачи были выдвинуты еще в 1802 г. Верховным судьей США Оливером Элсвортом, затем полвека спустя британскими аристократами и, наконец, президентом Нигерии Олусегунем Обасаньо в его выступлении, прозвучавшем в июне прошлого года. Однако стоит заметить, что без наличия демократии данные задачи звучат фальшиво.

Сегодня реальности глобализации – это новая конкурентная среда, интернационализация капитала, либерализация торговли и информационная революция – сделали эту проблему еще более актуальной. В такой многонациональной стране, как Нигерия процессы глобализации могут повлиять на этнический национализм и тем самым ослабить государственную власть. Последствием стало бы повышение потенциальной возможности возгорания религиозной конфронтации и эскалации насилия. Как управлять этими проблемами? Какая система политической организации наилучшим образом позволила бы использовать силы многообразия для осуществления устойчивого развития в стремительно меняющемся мире?

Федерализм предлагает решение этих проблем путем обеспечения динамичного баланса между центристскими и центробежными силами в обществе. По мнению Даниеля Дж. Элазара, сердцевинной федерализма является «взаимодействие индивидумов, групп и политиков в длительном, но ограниченном союзе таким образом, чтобы обеспечить совместное достижение общих целей при поддержании соответствующей целостности». Однако федерализм не всегда выдает готовое к применению решение: в нем тоже могут появляться семена саморазрушения. Нигерийский опыт – трагическое тому подтверждение.

### Федерализм под давлением

По Конституции 1954 г. федеральным решением было установлено создать структуру с целью сохранения многообразия национальностей, объединенных ранее Британской Империей в единое колониальное государство.

Однако после получения независимости глубокие религиозные и этнические разногласия, культура «рантье», военное правление и сверхцентрализация власти снизили эффективность федерализма. Федерализм не предоставил средств для борьбы с группами ополченцев, такими, как «Парни Эгбесу», «Народный конгресс Одуа», «Молодежь Арева» и «Парни Бакасси». Федеральная структура Нигерии не смогла разрешить проблем, связанных с борьбой за обладание ресурсами, с правами коренных жителей, гражданством, как не смогла предотвратить злоупотребление властью центральным правительством.

В связи с этими проблемами возникает вопрос: должна ли Нигерия отказаться от идеи федерализма? Нет. Федерализм продолжает приносить пользу многоэтническому нигерийскому обществу, набирая темпы в эпоху глобализации. Конечно, главным остается вопрос о

том, каким образом Нигерия сможет оживить свою систему федерализма и сделать это так, чтобы быть в состоянии регулировать свои собственные проблемы наряду с противостоянием вызовам глобализации.

А вызовы эти жесткие. Условия для экономического развития Нигерии ограничены из-за постоянных религиозных и этнических конфликтов, из-за слабости политического руководства и местной коррупции, а также из-за неустойчивых погодных условий. Наиболее талантливые люди Нигерии избегают участия в публичной жизни или, пользуясь увеличением потока товаров и людей через границы, уезжают в другие страны в поисках заработка и безопасности.

По мере того, как процессы глобализации прогрессируют, взаимное дополнение таких негативных факторов, как демографическая ситуация, болезни, слабое управление, будучи не пресечено в корне, может привести к дальнейшей маргинализации Африки. Нигерия, очевидно, не является исключением среди других африканских стран. Трудно достичь мира и обрести хорошее руководство даже при самых благоприятных условиях. После обретения независимости этническая и социальная напряженность стали усиливаться, постепенно переходя в открытые конфликты и пересекая границы, а также активизировались сепаратистские движения, которые угрожают расчленивать федеральную структуру Нигерии.

Процессы глобализации меняют не только саму природу глобальной экономики, они еще и трансформируют расстановку сил внутри государства. В Нигерии либерализация и демократия дали штатам возможность оказывать большее влияние на внешнеполитическую сферу, которая до сих пор была исключительно прерогативой федерального правительства. Естественно, именно эти штаты сегодня привлекают иностранный капитал, инвестиции и займы.

### Взаимодействие с глобализацией

Как нигерийская система федеративных отношений может справиться с сегодняшней реальностью? Каким образом субнациональные правительства должны отвечать на вызовы глобализации, не подрывая при этом национальной безопасности? Может ли Нигерия извлечь выгоду из межправительственного сотрудничества в эпоху глобализации, не жертвуя преимуществами конкурентного федерализма?

Несмотря на то, что пока еще не достигнут консенсус на проведение федеральной реформы в Нигерии, сложившаяся ситуация требует прежде всего действий, а не реагирования.

Интенсивные реформы могут включать:

- децентрализацию и защиту нецентрализованных государственных и местных властей;
- предоставление всем нигерийцам, проживающим в любом штате федерации, резидентских прав;
- возобновление деятельности Национального Совета по межправительственным отношениям;
- осуществление принципов эффективного управления.

Очевидно, что ни одно из вышеперечисленных условий не будет иметь успеха, пока в Нигерии не будет установлена истинная демократия. Развитие структуры, объединяющей федерализм и демократическое управление, – императив нигерийской политики, который еще должен быть осмыслен. Глобализация дает возможность для политической ре-эволюции в этом направлении. У Нигерии сегодня есть возможность использовать этот шанс.

**Ейне Окпанаки** имеет научную степень бакалавра политических наук Университета Ибадана в Нигерии. Она работала научным ассистентом по программе Изучение этнических и федеративных вопросов в Ибадане.





## ТРИБУНА МОЛОДЕЖИ

# Аргентина: как справиться с региональными экономическими диспропорциями?

ДЖУЛИЯ ПОМАРЕС

Джулия Помарес – участница летней молодежной сессии Форума Федераций (2002 г.), посвященной проблемам федерализма. Каждый участник форума должен был представить статью в ответ на вопрос: Какие вызовы несет с собой глобализация федерализму в вашей стране?

**Процесс** глобализации для менее развитых стран играет двоякую роль, обременяя одних и награждая других. Аргентина, будучи достаточно богатой по сравнению с другими развивающимися странами, тем не менее не является исключением.

Глобализация несет в себе тенденцию к обострению регионального и социального неравенства как в самой Аргентине, так и во всем мире. Региональные диспропорции в Аргентине поражают: пять из 24 аргентинских провинций производят 85 процентов ВВП и всего три провинции производят 65 процентов товаров на экспорт. Кроме того, всего лишь менее чем 2 процента инвестиций 500 ведущих аргентинских компаний идут на нужды беднейших провинций.

Эту модель можно также наблюдать по региональным различиям Индекса развития человеческого потенциала, используемого ООН. Только Буэнос-Айрэс получил высокую оценку ООН по этому индексу. Распределение доходов неравномерно. Самая богатая пятая часть населения Аргентины зарабатывает в 29 раз больше чем беднейшая пятая часть.

Одним из решений этой проблемы могло бы стать подписание нового соглашения между субъектами федерации. Такое соглашение могло бы определить новые функции и рамки ответственности для каждой партии, вовлеченной в процесс выработки решений на федеральном уровне.

### Право вето провинций

Влияние, оказываемое глобализацией на различные процессы, не может быть рассмотрено в изоляции. Протекающие внутри самой Аргентины тенденции благоприятствуют процессу региональной дифференциации. За последние десять лет провинции усилили свое влияние на процесс принятия решений. Процесс децентрализации, начавшийся в 90-х годах, а также процесс сверхпредставительства малых провинций в Национальном Конгрессе привели к консолидации провинциальных сил, имеющих право накладывать вето на решения федерального правительства. Отношения между двумя уровнями власти порождают модель «разделенного правительства», а иногда и политического паралича.

Такое неравенство в представительстве существует в обеих палатах федерального Конгресса – Верхней (Национальном Сенате) и Нижней (Палате Национальных Депутатов). Согласно аргентинскому избирательному закону Верхняя палата должна состоять из 72 сенаторов, по 3 сенатора от каждой провинции, независимо от числа жителей. Таким образом, провинция Тьера-дель-Фогас с населением 115 000 тысяч и провинция Буэнос-Айрэс с населением 11 млн. имеют по три кресла в парламенте. 257 депутатов нижней палаты избираются в со-

ответствии с системой пропорционального представительства по «методу Д. Хонта». Установлен трехпроцентный барьер прохождения в парламент, а представительство от каждой провинции должно составлять не менее 5 депутатов. Так, провинция Буэнос-Айрэс с населением, составляющим 38 процентов от всего населения Аргентины, имеет 28 процентов мест в палате депутатов, в то время как шесть провинций с меньшим населением, вкуче составляющим 4 процента от всего населения Аргентины – имеет 11 процентов мест.

Создание нового федерального соглашения не потребовало бы внесения поправок в конституцию. Напротив, такое соглашение, очевидно, привело бы к установлению новых процедур, посредством которых переговоры между федеральными органами власти и властями субъектов федерации Аргентины не превращались бы в пустые игры, а приносили бы существенные результаты.

### Отсутствие координации

Возникновение новых процедур затрагивают другую важную проблему аргентинского федерализма – проблему отсутствия координации между разными уровнями власти в процессе выработки решений. Новые совместные усилия властей разных уровней и инициативы мульти-доледержателей пока еще не дали ожидаемых результатов. Новые механизмы, призванные создать стабильные долгосрочные отношения, могут эффективно работать при выполнении двух условий. Первое условие – необходимость преодоления все увеличивающегося неравенства между регионами. Второе – необходимость создания стимулов к фискальной ответственности среди субъектов федерации. Совершенно очевидно, что существующая в Аргентинеотяжеленная несбалансированная система федерализма требует нового, более эффективного подхода к бюджетному выравниванию с тем, чтобы понизить уровень бедности в неблагополучных регионах.

### Проблема общего фонда

Фискальная ответственность – другая важная проблема, существующая в Аргентине. Некоторые специалисты отмечают, что Аргентина демонстрирует сравнительно высокий уровень децентрализации расходов, вертикальный фискальный дисбаланс и заимствующую автономию между правительствами разных уровней. Такие характеристики побуждают у провинциальных правительств капризные стимулы. Таким образом, эти факторы создают то, что называется «проблемой общего фонда», и как следствие этого провинциальные власти ведут себя оппортунистически. Марк Халлерберг из университета Маннхейма в Германии объясняет понятие «проблемы общего фонда» следующим образом:

«Если округ конгрессмена платит только малую часть налоговых доходов центральному правительству, он или она начинают просить о большем количестве расходов, чем в случае, когда центральное правительство платит за них, и в случае, когда они должны быть оплачены местными налогами».

Без сомнения, путь к новому федеративному соглашению будет долгим и тяжелым. Первым шагом должно стать признание сложности задачи в настоящее время. Новые подходы к установлению межправительственных отношений и более эффективных органов каждого уровня власти рассматриваются критически ввиду тех вызовов, которые несут в себе силы глобализации. ☺

Джулия Помарес – консультант подсекретариата Криминальной полиции Министерства юстиции и прав человека в Буэнос-Айрэсе, закончила Университет в Буэнос-Айрэсе в 1998 г. и продолжает работать над степенью магистра аналитических дискуссий.







*Член Совета директоров Форума Федераций д-р Рон Уоттс выступает перед участниками Международной конференции по налоговому выравниванию и политике экономического развития в федеративных государствах, Шарлоттетаун, Канада.*



*Боб Рае, Председатель Форума Федераций, обсуждает вопросы федерализма с господином Г.Л. Пейрисом, руководителем делегации правительства Шри Ланки на мирных переговорах в Таиланде.*



*Харольд Тарбелл, модератор, и С.Т. (Мэнни) Джулз, сопредседатель комитета по межбюджетным отношениям Ассамблеи первых наций (Канада), на организованной Форумом Международной конференции в Ванкувере, посвященной налоговым системам правительств коренных народов, Канада.*



*Селин Оклэр, временно исполняющая обязанности президента Форума Федераций, беседует с Питером Бувсегером, представляющим Институт федерализма в Инсбруке, Австрия, на Международной конференции по федерализму в Сант-Галлене, Швейцария.*

**Используйте вебсайт Форума для получения информации  
о всех аспектах его деятельности –  
в прошлом, настоящем и будущем:  
[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)**

## **Предложение для получателей журнала «Федерации» на английском и французском языках**

Форум будет рад бесплатно отправлять до 5 номеров журнала «Федерации» людям, для которых, как Вы полагаете, он необходим и будет интересным. Мы включим их в список нашей рассылки.

Просим Вас заполнить приведенный ниже формуляр и отправить его по факсу (613) 244-33-72 или по адресу:

700 - 325 Dalhousie, Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canada • Тел.: (613) 244-3360 • Факс: (613) 244-3372 • [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org) • [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

Name: \_\_\_\_\_ Title: \_\_\_\_\_

Organization: \_\_\_\_\_

Address: \_\_\_\_\_

City, Province/State: \_\_\_\_\_

Postal Code: \_\_\_\_\_ Country: \_\_\_\_\_

Phone: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_ Internet: \_\_\_\_\_

Areas of expertise: \_\_\_\_\_

### **Информация о русском издании**

Русское издание журнала «Федерации: что нового в мире федерализма» можно заказать по адресу: 129110, Москва, Суворовская пл., д. 2, Редакционно-издательский центр Ассамблеи народов России.

Заявки можно также отправить: • по факсам (095) 281-17-82, 281-30-37;

• по электронной почте на адрес: [karakys@mitino.ptt.ru](mailto:karakys@mitino.ptt.ru)

Стоимость данного номера журнала: • для организаций – 100 руб. • для частных лиц – 50 руб.

По заявкам организаций отгрузка журнала осуществляется после перечисления на расчетный счет Ассамблеи народов России суммы, соответствующей заказанному количеству экземпляров журнала.

Банковские реквизиты Ассамблеи народов России: ИНН/КПП 7702232855/770201001, расч.счет № 40703810500332001001 в АКБ «Автобанк», корр.сч. 30101810100000000774, БИК 044525774

По заявкам частных лиц журнал отправляется по почте наложенным платежом, в который входит также оплата почтовых расходов.

Отклик и предложения просим направлять в адрес Ассамблеи народов России.

### **«Федерации: что нового в мире федерализма» (на русском языке)**

**Совместное издание Форума Федераций (Канада) и Ассамблеи народов России (Россия).**

Москва. Редакционно-издательский центр Ассамблеи народов России

Издательство «Готика».

**Редакционная группа русского издания:**

*Рамазан Абдулатипов, главный редактор.*

*Кара-кыс Аракчаа, ответственный редактор.*

*Лариса Корнеева, член редакционной группы (перевод, корректура).*

*Белла Сайдулова, член редакционной группы (перевод)*

Редакционно-издательский Центр Ассамблеи народов России

Тираж 3000 экз.

**Форум Федераций – это международная сетевая организация, ставящая своей целью укрепление методов демократического управления путем развития диалога и понимания ценностей, практических действий, принципов и возможностей федерализма.**

**Форум Федераций**, созданный в 1998 году, является некоммерческой международной организацией со штаб-квартирой в Оттаве (Канада). Форум реализует широкий перечень программ совместного сотрудничества с целью распространения в мире лучших моделей функционирования федерализма в странах с федеративной системой правления.

Деятельность **Форума** большей частью сфокусирована на «практиках» – людях, работающих в этой области. В число практиков входят избранные официальные лица, гражданские служащие, консультанты, ученые и многие другие, непосредственно занимающиеся на практике проблемами управления в федеративных государствах.

Форум также работает в странах, которые намерены исследовать возможности федеративных моделей правления.

Кроме того, у нас есть целый ряд программ, предназначенных специально для молодежи – особенно для молодых специалистов в области федерализма.

Первым значительным событием Форума стало проведение важной международной конференции по федерализму в эпоху глобализации в Монт-Тремблане (Квебек, Канада) в 1999 году.

После этого Форум разработал серию проектов совместно с практиками в целом ряде стран, включая Нигерию, Бразилию, Мексику, Россию, Индию, Шри Ланку и Канаду. Форум также намерен укреплять идущие процессы всюду, где могут быть применены на практике недавно опробованные знания.

У Форума есть красочно оформленный вебсайт: **[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)**

Вы можете найти в интернете на сайте Форума копии наших публикаций, а также документально подкрепленную информацию по теории и практике федерализма.

Forum Federation  
325 Dalhousie, 7th floor,  
Ottawa, Ontario, K1N 7G2 Canada  
Tel: (613) 244-3360 Fax: (613) 244-3372

E-mail: [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org)

Совет директоров Форума Федераций: Боб Рае (Канада), Руи де Брито Альварес Аффонсо (Бразилия), Жоселин Бургон (Канада), Дэвид Камерон (Канада), Алекс Эквеме (Нигерия), Николас Хейсом (Южная Африка), Кларенс (Мэнни) Томас Джулес (Канада), Арнольд Коллер (Швейцария), Тереза де Мадеро (Мексика), Нарасимхан Рам (Индия), Жил Ремиллар (Канада), Хеннинг Вошерау (Германия), Рональд Уоттс (Канада), Михаэль Цорбас, молодежный представитель (Австралия).



## Сборник-справочник по федеративным государствам, 2002

### Проект Форума Федераций (на англ. языке)

*Сборник-справочник по федеративным государствам* представляет собой перечень информации по мировому федерализму. В нем анализируются структура органов власти, конституции и динамика развития федерализма в 25 странах. В книге дается краткая информация о политике и структурах федеральной системы каждой из этих стран. Сборник представляет собой необходимый источник для исследователей, ученых, публичных деятелей и студентов, специализирующихся в области федерализма.

*Сборник-справочник по федеративным государствам, 2002* включает:

- Статьи по 25 федеративным государствам (Бразилия, Канада, Индия, США, Мексика, Нигерия, Россия, Южная Африка и другие)
- Современные статистические данные по текущим политическим (географическим и экономическим) и социальным индикаторам.
- Введение и статьи по актуальным темам.

Заказывайте ваш *Сборник-справочник по федеративным государствам (2002)* по электронной почте: [www.mqur.ca](http://www.mqur.ca) или заполните приведенный ниже формуляр

Редактор сборника Энн Л. Гриффитс, координатор Карл Неренберг

Стоимость: 65 кан. долл., 37.95 амер. долл., плюс расходы на пересылку

ISBN 0-7735-2499-1 (French) ISBN 0-7735-2419-3 (English)



Send orders to: **Direct Sales Manager**  
**McGill-Queen's University Press**  
**3430 McTavish Street**  
**Montreal, QC**  
**CANADA H3A 1X9**  
**Fax: (514) 398-5443**

☐ *Handbook of Federal Countries, 2002* \$ \_\_\_\_\_

☐ *Guide des pays fédérés: 2002* \$ \_\_\_\_\_

North American Postage & Handling \$ \_\_\_\_\_  
(C\$4.00 first book, C\$1.00 each additional)

Overseas Postage \$ \_\_\_\_\_  
(US\$5 first book, US\$2 each additional)

**Subtotal** \$ \_\_\_\_\_

N.Y. State residents please add 8% sales tax \$ \_\_\_\_\_

Canadian Residents please add 7% GST \$ \_\_\_\_\_

**Total** \$ \_\_\_\_\_

This order is for \_\_\_\_\_ (number of) books.

Outside Canada, prices are in U.S. dollars.

Within Europe (including the U.K.) prices are in euros and pounds.

☐ Payment, purchase order, or credit card number must accompany order.

☐ Make cheques payable to McGill-Queen's University Press

☐ Individuals must prepay all orders.

Circle: ☐ VISA ☐ MasterCard

Credit Card Number \_\_\_\_\_ Expiry date \_\_\_\_\_

Signature (for credit card orders) \_\_\_\_\_

Phone Number (credit cards) \_\_\_\_\_

**Ship books to:**

\_\_\_\_\_  
Name (please print)

\_\_\_\_\_  
Street

\_\_\_\_\_  
City Province or State

\_\_\_\_\_  
Postal or Zip Code Country

