



# Федерации

## Что нового в мире федерализма

Выпуск 3, № 2 /май 2003

### В номере:

**Великобритания продолжает деволюцию .....3**

Чарли Джеффри

Еще не совсем ясна форма новой Великобритании, в которой Вестминстер разделял бы полномочия с региональными ассамблеями

**Сент-Китс и Невис: конституционная реформа или распад? .....5**

Терри Нисбетт

Крохотная федерация Восточных Карибских островов столкнулась с сепаратистскими тенденциями

### К иллюстрации на обложке

**Налоговая политика и хромающая экономика США ослабляют федеральную структуру .....7**

Роберт Агранофф

Взаимоотношения между штатами и Вашингтоном подвергаются жестоким испытаниям из-за военных расходов и снижения федеральных налогов

**Сербия и Черногория: рождение федерации в духе Франкенштейна? .....11**

Михайло Чрнобрња

В то время как снова разразилось насилие, Евросоюз раздражает свое балканское детище

**Нигерия: не слишком ли много денег остается у центра? .....13**

Кингсли Кьюбейнье

Нигерийской Федерации, «возрожденной» в 1999 г., предстоит долгий путь к соглашению по ключевому вопросу о распределении доходов

### ТОЧКА ЗРЕНИЯ

**Венесуэльская централизованная федерация: политическое противоречие?15**

Аллан Р. Бревер-Кариас

Автор выдвигает доводы о том, что центральное правительство Венесуэлы, утверждая, что занимается децентрализацией, на самом деле делает обратное

**Страница практика: Бертюс де Вилье из Южной Африки .....17**

Парки мира: фактор региональной интеграции в восточной Африке?

**Краткие новости .....19**

### 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, ответственные редакторы русского издания: Йордан Марков (Форум Федераций), Кара-кыс Аракчаа (Ассамблея народов России)

Журнал издаётся 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.

Русское издание журнала осуществляется Ассамблеей народов России. Русскоязычные авторы могут присылать статьи на русском и английском языках на почтовый (см. стр. ) и электронный адрес Ассамблеи народов России: [People.of.Russia@mtu-net.ru](mailto:People.of.Russia@mtu-net.ru)



## Колонка редактора

*«В произнесенной сегодня речи президент Буш заявил, что он предоставит продовольствие, лекарства, провизию, жилье, образование и многое другое, чтобы прийти на помощь иракскому народу. Это поразительно, не правда ли? Он даже предлагает национальную программу – тоже для Ирака. Мы могли бы потом ее импортировать сюда, если она окажется эффективной». – Джей Лено, комментатор-комик ночных программ американского телевидения.*

**В** настоящее время очень трудно оставить без внимания войну в Ираке. Существует даже федеративная перспектива.

Действительно, по мнению многих, федеративная или близкая к ней модель могла бы наилучшим образом учесть интересы разных иракских групп после конфликта. Иракцы и все те, кто интересуется федеративным или многоуровневым подходом, могут рассмотреть несколько моделей государственного устройства, способных учесть множество этнических, лингвистических и религиозных групп, проживающих в одной стране. Что касается Швейцарии, Бельгии, Испании, Эфиопии, Канады, Великобритании, Южной Африки или Индии, – все эти страны развили свои средства приспособления к многонациональной действительности внутри государства-нации. Географическое деление большей части этих стран в некоторой степени отражает этнолингвистические различия. Вместе с тем большинство из них признает, что разные этнические и религиозные группы не замкнуты на одной конкретной территории.

Такая сложная ситуация часто требует принятия конституционных мер, чтобы гарантировать права различных групп на всей территории страны, а не только в конкретных регионах. Канада – можно назвать еще и другие примеры – приняла меры, дающие право на образование на французском и на английском языках на всей территории государства, даже если франкоязычное население является преобладающим только в одной провинции. Если когда-либо ситуация в Ираке станет благоприятной для рассмотрения федеративного устройства, то существует ряд вопросов, заслуживающих внимания.

Что касается остального, саркастическое замечание Джея Лено показывает, что война в определенной мере повлияла на практику федерализма в США.

В прошлом номере «Федераций» Уильям Фокс указывал на то, что причина снижения налоговых сборов с предприятий американских штатов отчасти является следствием политики федерального правительства. В этом номере Роберт Агранофф более обобщенно рассматривает вопрос о налоговых проблемах штатов. Он уточняет, что федеральная налоговая политика, а также груз давления военных расходов вынуждают почти все 50 штатов вводить важные финансовые ограничения.

Особенно интересно замечание Аграноффа об отношениях между федеральным правительством и штатами в сопоставлении с тем, что происходит в других федерациях, например в Канаде и Испании. В Канаде диалоги, несогласия, переговоры и компромиссы между федеральным правительством и провинциями являются составной частью политического быта. В США отношения «государство – штат» стоят далеко позади переговоров и соглашений между двумя палатами Конгресса, между Конгрессом и президентом или между двумя основными политическими партиями.

Во время подготовки к выпуску этого номера состоялись парламентские и президентские выборы в Нигерии, самой населенной федерации в Африке. В результате выборов в законодательные органы власти Народная демократическая партия президента Обасанджо обес-

печила себе сильные позиции (это привело в ярость оппозиционные партии!). Сам президент Обасанджо в президентских выборах также оказался явным победителем, что вызвало протестные заявления проигравших кандидатов, усиленные обеспокоенностью иностранных наблюдателей. И хотя ситуация разрешилась, строительство еще молодой федеративной демократии является серьезным испытанием для Нигерии, которой придется, кроме прочего, решить вопрос о распределении богатств между центральным правительством и региональными и местными властями. Кингсли Кубеиндже, нигерийский журналист, затрагивает этот щекотливый вопрос.


В бывшей Югославии новая гидроголова «Сербия – Черногория» все менее походит на федерацию, как показывает статья в этом номере. Политическое убийство популярного лидера осложнило ситуацию.

Мы представляем также две статьи об асимметричных соглашениях, принятых в совершенно различных обстоятельствах.

В Великобритании, которая является одной из ведущих экономических и военных держав мира, политика по передаче полномочий региональным ассамблеям (в частности, Шотландии и Уэльса) идет полным ходом. Один из пунктов, по которому имеются разногласия: что делать с Англией? Чарли Джеффри представляет свежий взгляд на ситуацию.

В то же время на маленьких островах Сент-Китс и Невис (45 000 жителей) асимметричная структура – наличие местного правительства на Невисе и отсутствие правительства на Сент-Китсе – способствовало образованию центробежных сил, которые уже невозможно сдерживать. Терри Нисбетт говорит о сепаратистской угрозе в этой маленькой карибской стране. Эта статья в Федерациях – первая по данному региону.

Заканчивается наш номер критическим анализом Аллана Р. Брювера-Кариаса о слишком центристской Конституции Венесуэлы. Наконец, наш практик Бертус де Виллье информирует о создании безвизовой территории в природных заповедниках, которые охватывают пограничные зоны на Юге Африки.

Недавно Форум торжественно открыл свой новый сайт. Кроме нового интерфейса мы вам предлагаем, наряду с многим другим, виртуальную библиотеку. Теперь существует возможность доступа к докладам и выступлениям на конференциях и других мероприятиях, организованных Форумом, к статьям журнала «Федерации» и другим публикациям. А также к большому количеству материалов об опыте федерализма в мире. Мы будем рады получить ваши отзывы об этой инициативе. Мы искренне надеемся, что улучшенная навигация и обогащенная документация нашего нового сайта сделает его надежным рабочим инструментом, который будет вам полезным. Пожалуйста, делитесь с нами без колебаний как положительными, так и отрицательными замечаниями. 

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

Телефон: 1-613-244-3360, добавочный 203

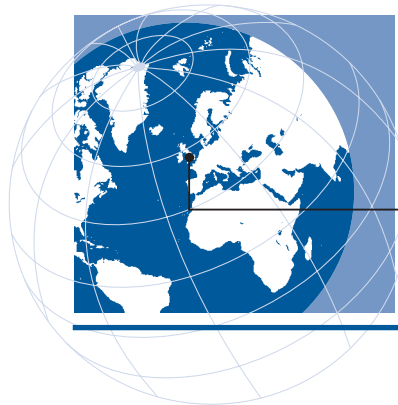
Факс: 1-613-244-3372

Почтовый адрес:

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

Ждем ваших отзывов.

# www.forumfed.org



# Великобритания продолжает деволюцию

Но достаточно ли четко центр определил свою собственную роль?

ЧАРЛИ ДЖЕФФРИ

**В** любой день заместитель британского премьер-министра может объявить, какие регионы Англии первыми проведут референдумы о создании регионального выборного правительства. Рассматриваются Йоркширский и Северо-Восточный регионы, а также, несомненно, Северо-Западный вокруг Манчестера и Ливерпуля.

Референдумы будут проведены в 2004 г., и если большинство выскажется «за», то первые выборные региональные ассамблеи в Англии начнут действовать с 2006 г.

## «Английский вопрос»

Создание новых английских региональных ассамблей выдвигает на первый план две особенности процесса передачи полномочий («деволюции») в Великобритании.

Во-первых, и это самое главное, они «выстреливают» по пресловутому «английскому вопросу». Каждый раз, когда в Великобритании начинается дискуссия о деволюции, она затрагивает в основном Шотландию, Уэльс и Ирландию. Деволюция всегда являлась средством выражения отличительных черт шотландцев, валлийцев и ирландцев в государственном союзе под господством Англии и англичан.

До сих пор неизвестно было, что же делать с самой Англией. Проблема равноправия встает каждый раз, как только заходит речь о передаче важнейших полномочий. Если шотландцы и другие приобретают полномочия благодаря деволюции, не должны ли и англичане получить их этим же способом? Однако идея создания английского парламента при помощи деволюции весьма проблематична. Англичане составляют более 80 процентов населения Великобритании и имеют еще больший вес в экономическом плане. Английский парламент выглядел бы как слон в посудной лавке: слишком мощный и слишком тяжеловесный, чтобы не раздавить весьма разнящиеся по самочувствию и интересам другие нации Соединенного Королевства. По мнению многих, английский парламент может стать причиной отчуждения оставшейся части страны и даже вызвать раскол Соединенного Королевства.

Итак, находится ли решение этой проблемы в английских регионах? Справятся ли они с решением проблемы равноправия? Несомненно. Опросы общественного мнения показывают, что поддержка английского парламента очень ограничена. Большинство англичан считают, что Вестминстерский парламент подобающе заботится об их интересах. Те, кто не разделяет этого мнения, неизменно оказываются жителями севера Англии. По-видимому, они воспользуются своими собственными региональными ассамблеями через несколько лет, и те, наконец, дадут им голос, которого им не хватало в Вестминстере.

## «Универсальный размер» не всем подходит

Однако первые английские региональные ассамблеи усложнят другую характерную черту деволюции: ее полную асимметричность. К моменту появления первых региональных ассамблей можно будет насчитывать шесть разных форм государственной деволюции, начи-



Статуя Дональда Девара, отца деволюции и первого премьер-министра Шотландии.

ная с очень широкой законодательной автономии шотландского парламента и кончая скромной передачей полномочий на административном уровне в те английские регионы, в которых не будет выборных ассамблей.

Асимметрия преследует благородные цели. Ее призвание – попытаться разрешить частные нужды отдельных территорий. Деволюция в Северной Ирландии приспособилась к ситуации в этом разделенном обществе, ощутую продвигающемся к мирному разрешению. В Шотландии деволюция является средством выражения сильного национального своеобразия и позволяет купить молчание сепаратистов. В южных регионах Англии, где спрос на автономное правительство невелик, вопрос стоит в основном об улучшении административной согласованности политики центрального правительства на региональном уровне.

Такое региональное правительство «на заказ» оказывается, однако, недостаточно стабильным и сбалансированным. Как показывают явно асимметричные системы, например Испания, асимметрия подготавливает почву для других разработок, чтобы предложить решения с еще большим учетом особенностей, а также чтобы предложить обойденным регионам возможность «догнать» другие. Все регионы Соединенного Королевства проявляют явные признаки недостатка стабильности:

- В **Уэльсе** в сентябре 2002 г. лорд Ричард, бывший лидер Лейбористской партии в Палате лордов, создал комиссию по пересмотру полномочий Галлийской национальной ассамблеи. Создание Комиссии Ричарда свидетельствует о глубокой неудовлетворенности Уэльса в отношении запутанной и ограниченной формы деволюции. В своем отчете, который должен быть представлен в конце 2003 г., Комиссия наверняка порекомендует Уэльсу работать над расширением полномочий до таких, как, например, полномочия шотландского парламента.
- В **Шотландии** создание парламента в 1999 г. должно было закрыть конституционные дебаты. По словам покойного Дональда Девара, бывшего премьер-министра Шотландии, парламента являлся «утвердившейся волей» шотландского народа. Но в Шотландии Национальная шотландская партия (вторая по значимости после Лейбористской партии) провозгласила своей программой добиться независимости Шотландии. Конечно, эта партия намерена заморозить вопрос о шотландской «воле», пока Шотландия входит в Соединенное Королевство. Поэтому она попыталась добавить в программу реформы деволюции. Эти реформы включают в себя получение шотландским парламентом значительных полномочий в сфере взимания налогов. «Налоговая автономия», одна из ключевых тем на прошлых выборах в Вестминстер в Шотландии, несомненно, снова выплывает на поверхность в избирательной кампании перед шотландскими выборами 1 мая 2003 г. Ясно, что «шотландская воля» еще не утвердилась.

**Чарли Джеффри** возглавляет исследовательскую программу «Деволюция и конституционные изменения» в Совете экономических и социальных исследований (Economic and Social Research Council) Соединенного Королевства. Он также является профессором немецкой политики в университете Бирмингема.



- **Северная Ирландия** никогда не считалась стабильным регионом. С самого начала была предусмотрена передача дополнительных полномочий, касающихся, например, поддержания порядка, как только политическая ситуация стабилизируется. В соответствии с этим официальное рассмотрение ассамблеи Северной Ирландии планируется в конце 2003 г. Его, однако, может опередить динамика сегодняшнего переговорного процесса, предпринятого с целью вытащить ассамблею «из тени» перед запланированными на 22 мая 2003 г. выборами. Дискуссия о компетенциях и даже о форме деволюции в Северной Ирландии, в принципе, открыта.
- Наконец, об **Англии**. Английская регионализация – это процесс, неясный с двух точек зрения. Во-первых, региональные ассамблеи будут создаваться поэтапно. За первой волной референдумов на севере в 2004 г. вероятно, последует вторая волна в 2006 г. в таких регионах, как Юго-Запад и Западный Мидленд, чувствующих себя удаленными от Вестминстера, но чьи активные «запросы» по деволюции еще не проявились. По негласному предположению, создание ассамблей на севере приведет к «эффекту домино», когда другие регионы не смогут остановить региональный подъем. Во-вторых, белая книга правительства Соединенного Королевства о политике в отношении английских регионов, представленная в мае 2002 г., ясно определила (не вдаваясь в детали), что в дальнейшем региональным ассамблеям могут быть переданы дополнительные полномочия.

### «Скажите нам, зачем все это нужно!»

Со всех точек зрения деволюция в Соединенном Королевстве является движущейся мишенью.

Однако речь идет не о том, что отход от чрезвычайно централизованной системы управления является негативным. Наоборот, он мог бы даже увеличить значимость изменений, внесенных в первые реформы, в то время как различные регионы (у которых разные нужды и разное прошлое) принимают идею внедрения и возможностей правительственной деволюции.

Как заявил один из изобретателей деволюции, Рон Дэвис, бывший министр кабинета министров Соединенного Королевства, деволюция «является процессом, а не событием». Эта фраза стала знаменитой. Тем не менее, центр должен поставить перед собой ясные цели, чтобы процесс деволюции был гибким и нюансированным. Асимметричная и динамичная деволюция бросает вызов межправительственному согласованию, так как нужно будет добиваться равновесия между политикой и нуждами всего Соединенного Королевства и отдельных наций и регионов, входящих в него.

Центральное правительство должно следить за равновесием. Асимметричная деволюция сужает широкомасштабную координацию между деволюционированными властями, так как те не обладают одинаковыми полномочиями для решения вопросов, касающихся их всех. Асимметрия способствует ряду соглашений по двусторонней координации между «центром» и «лучами» его деволюции. Это создает впечатление, что центр не играет роль «центра».

Когда одного из министров Соединенного Королевства спросили, как университетские исследования могут способствовать внедрению политики деволюции, он ответил: «Мы хотим, чтобы вы нам сказали, зачем все это нужно».

До сегодняшнего дня не было уточнено, какова роль самого Соединенного Королевства. Какая роль отведена центру? Как центр должен быть связан с территориями? Как части должны составлять единое целое? Асимметричная деволюция, вероятно, является деволюцией приспособления; но в Соединенном Королевстве она оказалась половинчатой, составленной из разных реформ, проведенных разными министерствами, без общей координации и логики.

Центр мог бы определить круг общих обязательств, связывающих между собой части Соединенного Королевства. Он мог бы обозначить желания всех граждан Соединенного Королевства в сфере коммунального обслуживания, а также определить, каким образом отдельные территории Соединенного Королевства могли бы создать собст-

## Асимметричная деволюция в Соединенном Королевстве: шесть форм государственной деволюции

- Шотландия: 129 членов парламента обладают полными законодательными полномочиями в большинстве сфер внутренней политики, как-то: здравоохранение, образование, поддержание порядка, окружающая среда и региональная экономика.
- Северная Ирландия: 108 членов ассамблеи обладают полными законодательными полномочиями в большинстве сфер внутренней политики, при этом некоторые полномочия (в том числе поддержание порядка) остаются за Вестминстером до тех пор, пока политическая ситуация не стабилизируется. Чтобы сберечь консенсус в среде смешанных общин этого разделенного общества, была создана комплексная конституция о разделении власти. Периодически эту конституцию временно «отключали» (в последний раз в октябре 2002 г.) из-за нестабильной политической ситуации.
- Уэльс: 60 членов ассамблеи обладают «вторичными» законодательными полномочиями, распространяющимися на большинство сфер внутренней политики, но зависящими от подтверждений полномочий Вестминстером в каждом конкретном случае.
- Лондон: напрямую избираемый народом мэр, который разделяет полномочия с 25-ю членами законодательной ассамблеи региона лондонской метрополии. Исполнительные власти в области транспорта, поддержания порядка, службы скорой помощи и пожарной службы, экономического развития. Полномочия являются «стратегическими», это означает, что мэр и ассамблея испытывают недостаток ресурсов и должны опираться на другие инстанции для реализации своих стратегий.
- Английские регионы I: от 25 до 35 членов региональных ассамблей, обладающих «стратегическими» полномочиями по экономическому развитию, планированию, жилью, транспорту и культуре. Первые ассамблеи, вероятно, будут созданы в северных регионах в 2006 г.
- Английские регионы II: административная децентрализация полномочий центрального правительства в сферах экономического развития, планирования и т. д. Выполняется отделами региональных властей, региональными агентствами по экономическому развитию и региональными палатами, в которые назначаются «участники» из местных администраций, из предпринимательских кругов и других региональных сфер. Остается нереализуемым вариантом до тех пор, пока избиратели региона не проголосуют за ассамблею во время референдума.

венные службы общественного назначения в некоторых сферах. Иначе говоря, центр мог бы не только открыть возможности для деволюции, но и уточнить ее пределы.

Однако в настоящее время происходит совсем другое. Центр, скорее, играет роль того, кто «не вмешивается», стараясь решать вопросы по мере их появления и опираясь на способность чиновников «выворачиваться», т. е. решать каждую проблему в отдельности.

В условиях асимметричной деволюции эта стратегия рискованна. Она открывает дорогу центробежным силам соперничества, а также некоторой нестабильности. Если у деволюции и есть основная цель, то это – внесение стабильности в Соединенное Королевство, чтобы оно могло лучше учитывать территориальные различия.

Правительство Соединенного Королевства, кажется, забыло, что внося стабильность, оно должно одновременно служить *противовесом*.





# Сент-Китс и Невис: конституционная реформа или распад?

Карибская федерация, насчитывающая около 45 000 жителей, может расколоться на два государства.

ТЕРРИ НИСБЕТТ

**Целостность** Федерации Сент-Китс и Невис стоит под угрозой; ее политическое будущее ненадежно или, по крайней мере, неопределенно. Этот кризис выявился во время публичных выступлений премьер-министра острова Невис Ванса Амори и лидера оппозиции администрации острова Невис Йозефа Парри.

В Федерации Сент-Китс и Невис (которая состоит из двух островов) две политические партии меньшего из островов, Невиса, заявили, что в будущем предпочли бы не участвовать в федеральных выборах. По иронии судьбы эти заявления были сделаны как раз в тот момент, когда два острова создали комитет, призванный начать процесс конституционных реформ. Такая странная ситуация сложилась из-за своеобразной федеративной структуры Сент-Китса и Невиса и из-за особых прав, данных Невису федеральной Конституцией.

19 сентября 1983 г. Сент-Китс и Невис получили полную независимость от Великобритании, с 1967 г. эти два карибских острова управлялись в соответствии со статусом полуавтономного государства, входящего в Соединенное Королевство. Это зависимое государство состояло из трех островов: Сент-Китса, Невиса и Ангильи – острова, расположенного в 75 километрах к северу от Сент-Китса. Немного спустя Ангилья в одностороннем порядке провозгласила свою независимость, и Великобритания спешно приняла меры по возвращению ей статуса полной колониальной зависимости.

## Связи и напряженность

Острова Сент-Китс и Невис объединяют крепкие связи. Так как между ними всего три километра, население перемещается с одного острова на другой, у большей части жителей одного из островов есть родственники на другом острове. Существует интенсивная традиционная торговля овощными, фруктовыми, рыбными продуктами и скотом, преимущественно из Невиса и предназначенная для Сент-Китса. Три парома ежедневно делают рейды между островами, чтобы переправить граждан на работу, в школу или колледж или за покупками на другой остров. Для моряков воды общие, и все сосуществуют без проблем.

Однако политические отношения между Сент-Китсом и Невисом никогда не были надлежащим образом оформлены, и данная Соединенным Королевством Конституция независимости легализовала это непрочное состояние.

Конституция предусматривает правительство провинциального стиля для Невиса, с ассамблеей и управляемым премьер-министром кабинетом. Эта администрация управляет делами Невиса в сферах, оговоренных в Конституции. Парламент принимает законы, необходимые для управления островом. Невис управляет своими школами,

больницами и всей системой здравоохранения, туристическими структурами и министерством сельского хозяйства, сетью дорог, аэропортом и портом. Из секторов, не входящих в его компетенцию, упомянем национальную безопасность, иностранные дела и международную торговлю.

## На Сент-Китсе нет местного собрания

Странно, но в другой части Федерации, на острове Сент-Китс, нет соответствующего парламента. Наблюдатели двух островов считают такую ситуацию несправедливой. Во всех провинциях Канады имеется провинциальное правительство. Во всех штатах США есть парламент штата. В германских землях есть ландтаги. Только в странах, где идет процесс децентрализации и где не принята федеральная система,

правительство рассматривается как составное единство. (Красноречив тот факт, что внутри Соединенного Королевства у Англии нет ассамблеи, см. статью Чарли Джеффри «Великобритания продолжает деволуцию» в этом номере). Премьер-министру Сент-Китса и Невиса сложно знать, когда он «премьер-министр Сент-Китса» и когда он премьер-министр всей Федерации. В основном эта аномалия и поставила недавний вопрос о конституционной реформе. Во всяком случае, именно она, по крайней мере отчасти, привела к весьма «хрупкой», деликатной ситуации в конституционном и политическом плане.

Конституцией предусматривается национальная ассамблея, которую логически можно рас-

сматривать как федеральную ассамблею, так как страна является федерацией. Однако то ли по определению, то ли намеренно, но эта национальная ассамблея одновременно является ассамблеей острова Сент-Китс. В то время как Конституцией предусмотрены местные выборы на Невисе, избиратели Сент-Китса имеют право голоса только на всеобщих выборах в национальную ассамблею. Это неравенство и объясняет нежелание политиков Невиса участвовать в федеральных выборах.

## Выборы и будущее

В Федерации на всеобщих выборах соперничество разыгрывается внутри каждого острова. Ни одна политическая партия Невиса не проводит кампаний на Сент-Китсе. В прошлом Рабочая партия Сент-Китса и Невиса проводила предвыборные кампании своих кандидатов на Невисе, но прекратила их из-за отсутствия успеха. Другая политическая партия Сент-Китса, Движение за действие народа, никогда не выдвигала на Невисе кандидатов на всеобщие выборы. Учитывая расположение избирательных округов – 8 на Сент-Китсе и 3 на Невисе – существует возможность формирования национального правительства без единого избранного на Невисе представителя.

Колесание политиков Невиса в отношении федеральных выборов – это их способ принудить к конституционным изменениям. Однако даже без их участия может быть назначен премьер-министр и избран кабинет, без правовых нарушений процесса правления. Большинство полагает, что конституционные изменения неизбежны. Решения о



Дензиль Дуглас, премьер-министр (справа), и другие министры отвечают на вопросы во время публичного собрания граждан Сент-Китса и Невиса.

Терри Нисбетт работает экономистом в Министерстве внешней торговли Сент-Китса и Невиса.

## Кратко о Сент-Китсе и Невисе

Официальное название	Сент-Кристоф и Невис, или Сент-Китс и Невис
Местонахождение	северо-восток Карибских островов.
Площадь	Сент-Китс – 176 кв. км; Невис – 93 кв. км.
Численность населения	45 000
Исторические даты	1624 – колонизация Сент-Китса британцами; 1628 – колонизация Невиса британцами; 1967 – предоставление статуса присоединенного государства, автономия, кроме иностранных дел и обороны; 1983 – обретение независимости
Региональные	член Организации восточно-карибских государств, член организации CARICOM, группы свободной торговли, в которую входят 14 карибских государств
Экономические секторы	легкая промышленность, сахарная промышленность, туризм, финансовые службы

форме нового федерального правительства и о том, нужно ли создавать местное правительство на Сент-Китсе, обещают вызвать горячие дискуссии.

### Обещанные конституционные изменения

Зная чрезвычайность положения, правительство сформировало парламентский комитет по конституционной реформе, в который входят как правительственные, так и оппозиционные парламентарии. Члены Комитета проведут на двух островах ряд опросов среди групп гражданского населения, представителей частного сектора и представителей разных вероисповеданий, а также членов всех политических партий. Помимо этого будут проведены местные публичные собрания для широкой аудитории. Страна еще никогда так близко не подходила к конституционной реформе, хотя критика системы звучала и раньше.

Вопрос о конституционной реформе был поднят в 1993 г., когда всеобщие выборы на Сент-Китсе привели к равному количеству мест: по 4 от каждой из двух партий. Партии Невиса не хотели формировать коалиции, и главный губернатор попросил партию власти, Движение за действие народа, сформировать правительство. Ситуация становилась очень напряженной, и было принято решение провести досрочные всеобщие выборы и вести работу в направлении конституционной реформы. В выборах 1995 г. решающую победу одержала бывшая оппозиционная партия, Рабочая партия Сент-Китса и Невиса. Необходимость коалиции отпала. Кризис был пережит, и Конституция не изменилась. Сегодня Федерация переживает новую кризисную ситуацию.

Единая позиция двух политических партий Невиса – Гражданского движения и Реформистской партии Невиса – ускорила созыв общего собрания Национальной ассамблеи Сент-Китса и Невиса и Ассамблеи острова Невис. Это начало, и каждому предстоит выслушать своих сограждан.

Чтобы еще более усложнить проблему, правительство и оппозиция Невиса также требуют большей автономии для острова. Непонятно, хотят ли они расширения полномочий Ассамблеи острова Невис или полной независимости острова как отдельного от Сент-Китса государства. Во время совместной парламентской ассамблеи премьер-министр Невиса Ванс Амори, однако, выразил надежду на «решение, которое поможет избежать раскола страны и создать взаимно поддерживающие друг друга целостности».

### Призыв к расколу

Тем не менее г-н Амори не впервые говорит о независимости для своего острова. Отделение является явной возможностью, которая опи-

рается на статью 113 Конституции: «Парламент острова Невис может принять решение о том, что остров Невис более не входит в состав федерации с островом Сент-Кристоф, и таким образом настоящая Конституция перестанет действовать на территории острова Невис». Сент-Китс, однако, не может отделиться от Невиса.

Уже однажды, в 1996 г., Ассамблея Невиса, ссылаясь на пресловутую статью 113, проголосовала за законопроект об отделении в 1997 г. Требуемый референдум был проведен в 1998 г., но партия власти во главе с нынешним премьер-министром не получила нужного большинства в две трети голосов, необходимого для продолжения начатого.

Слово «отделение» – это клич народного сплочения для всех политиков Невиса, так как население острова всегда ощущало себя заброшенным на фоне процветания жителей Сент-Китса. Инфраструктура Сент-Китса развилась и включила в себя глубоководный порт и международный аэропорт. На острове Невис отстает базовая инфраструктура, например, дорожная сеть и водоснабжение. К несчастью для Рабочей партии Сент-Китса и Невиса, население Невиса, кажется, не сможет забыть, что все это произошло за 30 лет, в которые именно эта партия была у власти.

По иронии судьбы как раз склонность к автономии, по-видимому, и привела к недавней попытке отделения. Большая автономия помогла бы улучшить экономику Невиса и повысить уровень жизни населения. Основные источники дохода Невиса – это туризм и финансовые услуги. Однако политикам острова, видимо, кажется, что значимые решения федерального масштаба принимаются без их участия. Похоже, что члены Ассамблеи острова Невис уверены в том, что добьются

## Политические партии

**Гражданское движение.** Лидер – Ванс Амори, премьер-министр Невиса. Эта партия с 1992 г. сохраняет большинство в Ассамблее Невиса. Она занимает 4 из 5 мест в Ассамблее и с двумя местами формирует оппозицию в федеральном парламенте.

**Реформистская партия Невиса.** Лидер – Йозеф Парри. Этой партии принадлежит одно место в федеральном парламенте и одно в Ассамблее острова Невис. Она являлась основным сторонником раскола, но не поддержала проведение референдума по этому вопросу в 1998 г.

**Движение за действие народа.** Лидер – Линдсли Грант. Эта партия была у власти с 1980 по 1995 г., но не имеет ни одного места в парламенте в настоящее время. Она была создана в 1965 г. при поддержке среднего класса. Партия сформировала первое правительство после провозглашения независимости.

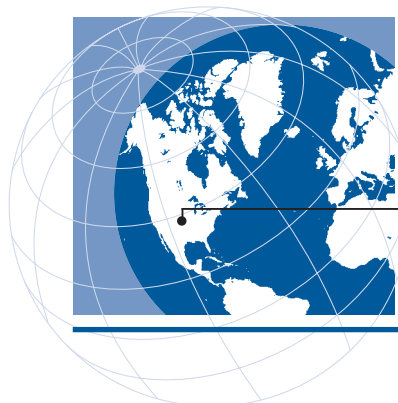
**Рабочая партия Сент-Китса и Невиса.** Лидер – Дэнзиль Дуглас, премьер-министр Сент-Китса и Невиса. Эта партия занимает 8 из 11 мест в национальном парламенте. Самая старая партия Федерации, она родилась из движения рабочих сахарной промышленности, но теперь имеет более широкую базу.

хороших результатов и могут взять на себя дополнительную ответственность, которой пока не несут, и достигнут наконец цели жителей острова: самим управлять своими делами.

Если премьер-министр Сент-Китса и Невиса все же попытается получить независимость, то в следующий раз, когда он упомянет статью 113, ему это, вероятно, удастся. Обе партии Невиса сошлись на решении не участвовать в федеральных выборах. Эта новая солидарность непривычна и может означать создание объединенного фронта по вопросу о независимости Невиса, или о его «полной автономии», как они предпочитают выражаться.

Обоснованность и само существование парламентского комитета по конституционной реформе оказываются под вопросом. К чему приведет эта реформа и к какой конституции она будет применена? Без энергичных мер Сент-Китс может остаться с федеральной конституцией, но без федерации, в то время, как Невису придется создавать свою собственную конституцию. ☹





# Налоговая политика и хромающая экономика США ослабляют федеральную структуру

Когда федеральное правительство пытается снизить налоги и одновременно ведет войну, оно припирает штаты к стенке

РОБЕРТ АГРАНОФФ

**Война** в Ираке и международная борьба против терроризма отодвинули на второй план проблему национальной экономики, затрагивающую основы самой федеральной системы Соединенных Штатов.

На федеральном уровне администрация Буша предложила значительные снижения налогов с целью стимулирования экономики, а также возвращение к бюджетному дефициту и преобразование системы здравоохранения. В настоящее время штаты столкнулись с общим дефицитом в 30 млрд долларов и с ожидаемым дефицитом в примерно 82 млрд долларов в бюджетном году, который начинается с июля. В соответствии с Конституцией практически все штаты не имеют права выдвигать претензии из-за бюджетного дефицита, им остается уменьшать услуги и увеличивать налоги.

Налоговая политика штатов тесно связана с федеральными мерами по налогообложению и с федеральными расходами; правительства штатов должны покрывать расходы на федеральные программы. Вот почему губернаторы требуют помощи от федерального правительства.

До сих пор администрация Буша выбирала другой путь.

План стимулирования экономики президента Буша основан на снижении в течение десяти лет налогов на сумму в 695 млрд долларов, и включает, в том числе, отмену налога на прибыль с дивидендов, ускоренное внедрение в жизнь уже узаконенных снижений налогообложения, а также постоянное применение «временных» снижений налогов, принятых в 2001 г. Администрация полагает, что федеральные доходы должны уменьшиться на 1,8 триллиона долларов к 2013 г. В прошлом примерно треть федерального бюджета шла на финансирование дискреционных<sup>1</sup> национальных программ (образование, помощь инвалидам, жилье и транспорт), другая треть уходила на социальные программы (пенсионный фонд или «социальное обеспечение», а также две программы медицинского страхования – Medicare и Medicaid), последняя треть отводилась на оборону. Учитывая нынешнюю международную обстановку, оборонный бюджет вряд ли будет урезан. Соответственно, федеральное правительство пытается сэкономить в других сферах, кроме того рассчитывает на дефицитное расходование. Администрация Буша надеется, что низкие проценты и большие бюджетные дефициты дадут хороший толчок хромающей экономике США.

**Администрация Буша  
надеется, что низкие  
проценты и большие  
бюджетные дефициты  
дадут хороший толчок  
хромающей экономике  
США.**

**Роберт Агранофф** – профессор и почетный сопредседатель в School of Public and Environmental Affairs университета Индианы – Блумингтона. Он также возглавляет исследовательский комитет по сравнительному федерализму Международной ассоциации политических наук.



На конференции губернаторов: губернатор Поль Петтон (демократ, Кентукки) излагает свое мнение, губернаторы Дирк Кемпторн (республиканец, Айдахо) и Майк Джоханс (республиканец, Небраска) слушают. (Фото Эван Вуччи – АП)



Дженнифер Гренхолм, губернатор Мичигана: трудные времена, сложный выбор.

## Федеральные налоговые изменения подрывают штаты

Некоторые недавние федеральные меры сильно сказались на налогах в штатах, в том числе упразднение федерального налога на переход права собственности в связи с кончиной собственника. До сих пор 35 штатов пользовались распоряжением о «сборах», по которому налог на наследуемое имущество выплачивался им в виде кредитов взамен на федеральные выплаты. Этот налог составил источник доходов, идущих в штаты, в размере около 6 млрд долларов в 2000 г. Федеральная отмена означает, что штаты должны «расщепить» доходы и при-

<sup>1</sup> Разрабатываемых по собственному усмотрению [соответствующих государственных структур].

нять новые налоговые законы, иначе эти доходы к 2004 г. сойдут на нет.

Большинство штатов, получающих налоги, используют федеральное определение отрегулированного валового дохода, чтобы упростить свои операции. Запланированная отмена федерального налога на выручку с капиталов автоматически отменит в штатах налог в этом секторе. Так как местные облигации и облигации штатов не облагаются федеральным налогом, штаты могут делать низкопроцентные займы, чтобы финансировать свои программы по капиталовложениям. Если отменить налог на прибыль с капитала предприятий, то капиталовложения в облигации



Грей Дэвис,  
губернатор  
Калифорнии:  
«Экономический  
спад довел нас  
до критической  
отметки».

## Medicaid – дорогостоящий монстр

Программа, финансирующая медицинские услуги малоимущих граждан, была названа «PAC-MAN бюджета штатов», так как она поглощает все большую часть бюджета, составляя примерно 20 процентов от всех расходов штатов (иногда дохода до трети). Так как речь идет о федерально-государственной программе, центральное правительство минимально предписывает требования касательно пособий, условий получения помощи и возмещения расходов органам здравоохранения, оно также устанавливает административные уставы, которых штаты должны придерживаться. Штаты обладают правом расширить круг пользующихся услугами, включив в него лиц, «нуждающихся в медицинских услугах», т. е. лиц, чьи доходы слегка превышают черту бедности. Даже если число пожилых составляет всего 15 процентов от общего количества пользующихся услугами, около 60 процентов расходов идут на них, в частности на покрытие лечения в больницах и домах престарелых. Кроме того, штаты имеют право предлагать дополнительные услуги, выбрав их в федеральном списке дополнительных услуг. Если расходы на Medicaid увеличивались на 5 процентов в год с начала 1990-х годов, то они резко подскочили и достигли 13 процентов в отчетный период 2002 г. В 2004 г. ожидается, что на федеральном уровне и на уровне штатов будет истрачено в целом около 230 млрд долларов на финансирование Medicaid.

В начале 2003 г. администрация президента Буша предложила в корне изменить программу Medicaid и пригласила штаты подписать новое соглашение, имеющее несколько назначений. Сохранив обязательное обеспечение некоторым пользующимся услугами гражданам, это соглашение предоставило бы штатам желанную свободу действий по расширению, сужению или вычеркиванию услуг, предоставляемых другим пользователями. Штаты имели бы право устанавливать субподрядные режимы частных медицинских услуг, с которыми могли бы заключать контракт пользователи, допущенные в Medicaid. Финансирование тех штатов, которые выскажутся за реформу, возрастет в целом на 3,25 млрд долларов в отчетный период 2004 г. и на 12,7 млрд долларов в целом на ближайшие 7 лет.

Предложение Буша, высказанное во время встречи с Национальной Ассоциацией губернаторов в феврале 2003 г. в Вашингтоне, по-видимому, не вызвало большого энтузиазма. Губернаторы полагали, что так долго требуемая возможность снизить расходы коснется только от 15 до 45 миллионов пользующихся услугами Medicaid граждан. Они опасались, что данное предложение послужит фиксации пределов федеральных взносов в режим Medicaid.

Ввиду растущих цен на лекарства по рецепту, на медицинские технологии и на услуги пожилым и инвалидам снижение затрат на режим Medicaid маловероятно. К тому же по окончании семилетнего периода на штаты может лечь очень тяжелый финансовый груз. Губернаторы-республиканцы сослались на то, что нельзя упускать из виду факт, что каждый сэкономленный штатами доллар позволил бы сделать возможной на федеральном уровне экономию от 1 до 2 долларов и что поэтому им надо тотчас предоставить необходимую свободу действий. Один губернатор-республиканец предложил федеральному правительству разрешить штатам оставлять себе сбереженные федеральные вложения и поручить Medicare, программе социального страхования преимущественно пожилых лиц, полное покрытие медицинских расходов на пожилых лиц, обслуживаемых Medicaid (около 6 млн человек). Некоторые губернаторы-демократы и члены Конгресса и Сената потребовали временного увеличения федерального участия в бюджете Medicaid. В это время парламентское большинство утешается понижением на 92 млрд долларов расходов на Medicaid, растянутым на 10 лет.

Губернаторам не удалось во время встречи прийти к соглашению о том, как относиться к реформированию Medicaid. Поэтому был создан комитет из 8 губернаторов, демократов и республиканцев, которому было поручено вести переговоры об изменениях Medicaid с членами Конгресса и с администрацией.

займов, выпущенных штатами, станут менее выигрышными и произойдет повышение процентов на займы штатов. Согласно мнению Центра бюджетных и политических приоритетов, весьма авторитетной организации, 11 из запланированных администрацией мер по снижению налогов лишат штаты дохода, который в течение ближайших 10 лет может достичь суммы в 64 млрд долларов.

С 1990 до 2001 г. процветающая экономика США повлекла за собой повышение на 5 процентов общих годовых расходов штатов, это в 2 раза выше роста инфляции и быстрее, чем рост федеральных расходов. Штаты смогли расширить дорогостоящие программы, такие как образование и Medicaid, а также возможность пользования несколькими социальными программами при одновременном снижении налогов. Нынешний дефицит возник не только из-за замедления темпов экономического роста, но и из-за кризиса биржевых рынков и повышения расходов на здравоохранение. За отчетный период, который закончился 30 июня 2002 г., доходы с налогов оказались гораздо ниже, чем было предусмотрено. Доходы от налога с продаж составили 147,6 млрд долларов, что было на 3,2 процента ниже запланированного; прибыль от подоходного налога с частных лиц составила 187,7 млрд долларов, то есть на 12,8 процента ниже; прибыль от налогов с предприятий составила 21,6 млрд долларов, то есть на 21,5 процента ниже предварительных расчетов.

Уже без особых трудностей был предпринят первый заход односторонних сокращений и других бюджетных изменений. Кроме того, запасы на черный день и бумажные фонды, созданные при расчетах с производителями табачных изделий, исчерпаны. Как и в большинстве других штатов, в Калифорнии на выполнение обязательств в отношении школьных округов, колледжей и университетов, местных властей и органов здравоохранения уходит более трех четвертей бюджета штата. По словам Грея Дэвиса, губернатора Калифорнии, только 18 из 79 млрд долларов бюджета 2003 г. пойдут на финансирование государственных программ и учреждений, не считая уже вложенных средств. Штату придется считаться с бюджетным дефицитом в 35 млрд долларов, который он, конечно, не сможет покрыть, урезая что-либо. В действительности только три штата – Нью-Мексико, Арканзас и Вайоминг – планируют сбалансировать бюджет в следующем году.

## Дети-инвалиды и защита отечества

Реакция штатов выразилась в урезании расходов во всех секторах. Примерно в тридцати штатах сокращения коснулись в первую очередь системы медицинского обслуживания, образования и тюремной системы. Кентукки принял решение в пользу досрочного освобождения, вплоть до целого года, заключенных, совершивших менее тяжкие преступления. В Орегоне учебный год был сокращен на один месяц. 49 штатов и Федеральный округ Колумбия произвели сокращения



**Согласно мнению Центра бюджетных и политических приоритетов, весьма авторитетной организации, 11 из запланированных администрацией мер по снижению налогов лишат штаты дохода, который за ближайшие 10 лет может достичь суммы в 64 млрд долларов.**

в Medicaid, помимо урезания или отмены пособий на стоматологические услуги, эрготерапию и физиотерапию, а также сокращения финансирования долгосрочного лечения. Около половины штатов

«Экономический рост и создание рабочих мест начнутся тогда, когда потребители будут покупать больше продукции и услуг у таких компаний, как ваши. Наиболее эффективный и справедливый способ гарантировать именно такое поведение со стороны американцев – это предоставить им, начиная с сегодняшнего дня, налоговые льготы, чтобы у них в кармане оставалось больше денег на траты или экономию. [...] В 2001 г. Конгресс проголосовал за значительное снижение налога с частных лиц и обещал, что большая часть этого снижения станет реальностью в ближайшие годы. С учетом нынешнего состояния экономики именно сейчас американский народ нуждается в подобных мерах. Если снижения налогов хороши для американских налогоплательщиков через три, пять или семь лет, то они еще лучше сегодня».

*Из обращения президента США Джорджа В. Буша к владельцам мелких предприятий в Белом доме в апреле 2003 г.*

«Большая часть того, что мы построили, поставлена под угрозу из-за хромающей национальной экономики и падения биржевых рынков. Доходы частных лиц снижаются. Количество рабочих мест уменьшается. Розничная торговля и промышленное производство сокращаются. Этот национальный спад довел до критической отметки почти все американские штаты. Мы переживаем трудный период. В пятницу я вам передам один из самых строгих бюджетов, который когда-либо предьявлялся. Значительные сокращения предусматриваются в большей части секторов. Мой бюджет избавится от нехватки в 35 млрд долларов, которую надо было заполнить, а также удалит структурный дефицит. Моя администрация уже приступила к выполнению этой нелегкой задачи. Мы заморозили наш рабочий силы и расходы. Мы сократили около 10 000 рабочих мест. Мы планируем провести снижения примерно на 10 млрд долларов».

*Отрывок из выступления о госбюджете губернатора Калифорнии Грея Дэвиса.*

«Мичиган столкнулся с проблемой, которая стоит перед всеми семьями штата. Проще говоря, мы не можем тратить больше, чем зарабатываем, месяц за месяцем, год за годом, не увязая все глубже и глубже. Однако именно так мы и делали в Мичигане. Поэтому нам придется вместе исправлять ситуацию.

Кончилось времечко, когда мы жили не по средствам. Пока буду губернатором я, наш штат будет жить по средствам».

*Из выступления о бюджете штата губернатора Мичигана Дженифер Грэнхолм.*

намереваются увеличить пошлины, особенно на табачные изделия и спиртные напитки.

Не только вопрос Medicaid беспокоил губернаторов на последнем заседании. По их мнению, три других программы данного федерального периода полномочий представляют трудности ввиду их недостаточного финансирования. Первая проблема касается программ территориальной безопасности, расходы по проведению которой несут власти штатов и местное руководство. Выдвинутый федеральной администрацией бюджет в 3,5 млрд долларов только частично сможет покрыть реальные расходы. Вторая проблема касается средств на специализированное образование детей-инвалидов. Федеральное правительство обязалось выплачивать 40 процентов от стоимости этих программ, но в действительности выплачивало только 17 процентов. Третья проблема касается закона об образовании «Ни один ребенок не останется позади» («No Child Left Behind»). В этой области, по словам губернаторов, бюджет равняется только половине обещанных сумм. Штаты жалуются на федеральные правила проверки и несения ответственности, которые ограничивают политику штатов и увеличивают расходы. Общая стоимость трех программ исчисляется в 21 млрд долларов. Губернаторы надеются, что федеральный Конгресс согласится финансировать хотя бы половину этой суммы.

## Штаты получают помощь?

Члены Конгресса рассматривают несколько предложений о налоговых льготах для штатов. Демократы двух палат оказали помощь штатам и местным властям и ввели сокращения налогов на сумму около 140 млрд на текущий финансовый период и на сумму в 112 млрд долларов на ближайшие 10 лет. Законопроект «Акт о государственной поддержке штатов и местных органов власти и их экономическом стимулировании» 2003 г., представленный Сенату, предлагает направить 40 млрд долларов в виде прямой федеральной помощи, не связанной никакими условиями, штатам и местным властям. Выдвигающие этот проект демократы и республиканцы оказывают давление, чтобы были приняты «Акт о поддержке бюджетов штатов 2003 г.», закон о налоговых льготах, предполагающий временные субсидии в социальную систему. Экономический план президента Буша не предусматривает никакого финансирования мер по налоговым льготам в пользу штатов. Присутствуя на чрезвычайном двухчасовом собрании во время зимней конференции Национальной ассоциации губернаторов (обычно президент только выступает с речью перед всей группой или же ограничивается ответами на вопросы), президент попросил губернаторов поддержать его проект по снижению налогов и заверил их в своем сотрудничестве, не предлагая, однако, дополнительных средств. По словам президента, снижение налогов поможет стимулировать экономический рост, что будет лучшей долгосрочной помощью, которую федеральное правительство может предложить штатам.

## Действие по плану Буша

Затраты, покрываемые федеральным правительством и обусловленные реализацией программ, особенно программы Medicaid, а также влияние федеральной налоговой политики все чаще заставляют губернаторов и представителей разных ассоциаций, чиновников местных властей и административной власти штатов напрямую обращаться к президенту и членам Конгресса с требованиями о выправлении ситуации. Обычно губернаторы не устраивают официальных туров переговоров с президентом, как это принято в Канаде и Австралии во время конференций премьер-министров. В отличие от Испании, где руководители регионов периодически выступают в парламенте по вопросам, касающимся автономных округов, и могут пред-

**Запланированные Бушем  
снижения расходов и налогов,  
в которые Конгресс наверняка  
внесет изменения,  
подтверждают, что хотя каждое  
правительство штата управляет  
своим кораблем, все корабли  
встречают одни и те же ветры  
и приливы.**

лагать на рассмотрение законы, американские губернаторы должны опираться на Национальную ассоциацию губернаторов, на другие представляющие штаты ассоциации, на их сотрудников и на лоббистов, которые продвигали бы их интересы.

«Саммиты федерализма» с участием губернаторов и законодательных учреждений штатов были организованы два раза. Во время первого в 1995 г. штаты разбирали механизмы эффективного контроля и блокирования некоторых федеральных мер и применения 10-й поправки к Конституции, передающей полномочия штатам. На втором саммите, состоявшемся в 1997 г., обсуждались федеральные мандаты и права преимущественной покупки. В результате был разработан план из 11 пунктов по развитию партнерства между федеральным правительством и правительствами штатов. В нем были сформулированы рекомендации Конгрессу, который должен подтвердить свои конституционные полномочия по утверждению каких-либо законов. Были сформулированы рекомендации по ограничению и обеспечению прозрачности применения прав преимущественной покупки в соответствии с законами штатов и федеральными постановлениями, по рационализации общего финансирования и по отмене условий получения федеральной помощи, если они напрямую не связаны с причинами этой помощи.

**Даже если настоящая ситуация  
сложилась не без участия штатов,  
принявших некоторые решения по  
расходам и по снижениям налогов  
в 1990-х гг., большая часть вины  
приходится на федеральное  
правительство. Вот почему сегодня  
штаты требуют выправления  
налоговой ситуации.**

Эта межправительственная программа обращает внимание на трудности, которые имеются в штатах, и создает стратегический фон для их национальных собраний и лоббирования. Запланированные Бушем снижения расходов и налогов, в которые Конгресс наверняка внесет изменения, подтверждают, что хотя каждое правительство штата управляет своим кораблем, все корабли встречают одни и те же ветры и приливы. Штаты требуют возмещения убытков с учетом растущего числа национальных мер, сказывающихся на их финансах и программах, многие из которых с самого начала были им навязаны Вашингтоном.

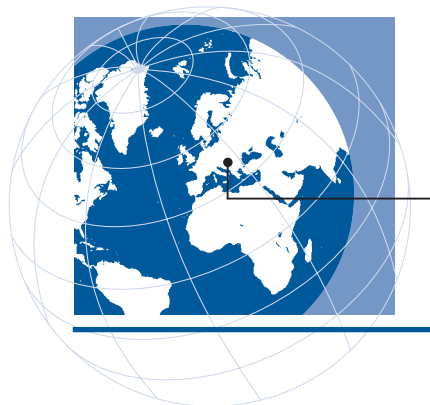
## **Недостаточно профинансированные федеральные программы**

Как некоторые другие федерации, США обзавелись целым рядом действительно «межправительственных» программ, которые, несмотря на конституционные и легальные разграничения компетенций, тесно связаны между собой. Эти связи часто плохо финансируются, например, связи между услугами инвалидам, территориальной безопасностью и образованием, секторами, постепенно вытесняющими существующие государственные и местно-государственные программы и постановления. Самый наглядный пример – система образования, сектор, только на 10 процентов финансируемый федеральным правительством, однако оказывающий большое влияние на местные государственные программы, учитывая требования о равенстве возможностей и о малоимущих группах населения. Выполнение некоторых программ часто недостаточно финансируется или вообще не финансируется. Так, в 1996 г. Конгресс утвердил закон, известный под названием «Закон Мегана», требующий от штатов ведения личных дел о местонахождении детских насильников или совершивших нападения на детей бандитов после их освобождения из тюремного заключения, а также чтобы эти списки были общедоступны. Даже если данная услуга не финансируется из федерального бюджета, на отказывающиеся в ней штаты могут быть наложены штрафные санкции за счет урезания федеральных поступлений для борьбы с преступностью. Согласно «Конференции мэров США», города потратят 2,6 млрд долларов на новые меры по безопасности без федеральной поддержки. В январе 2003 г. Конгресс принял закон о модернизации оборудования и улучшении подготовки персонала избирательных участков. Эти новые нормы федеральных выборов добавляются к избирательным процедурам, которыми в соответствии с Конституцией руководят штаты. И хотя Конгресс проголосовал за 4 млрд долларов для того, чтобы штаты соблюдали новый закон, на деле были выделены только 1,5 млрд.

## **Тяжелые времена, обостренные недостаточностью финансирования или его отсутствием**

Если ситуация не ставит под угрозу саму американскую федерацию, она, однако, подрывает всю ее структуру. Как в большинстве федераций в мире, вместе взятые сила коммуникаций, индустриализации, социальная программа государства с добавлением международных и мировых связей привели к сближению правительств штатов и местных властей с центральным правительством США. Как в большинстве федераций, можно заметить, что меры по централизации на уровне центрального правительства часто уравновешиваются приемами по децентрализации на уровне системы. Однако в трудный момент, как сегодня, из-за нынешних угроз внутренней безопасности, экономического спад и необходимости финансирования войны и связанные с этим расходы оказывают неизбежное давление на многоуровневые системы. Даже если настоящая ситуация сложилась не без участия штатов, принявших некоторые решения по расходам и по снижениям налогов в 1990-х гг., большая часть вины приходится на федеральное правительство. Вот почему сегодня штаты требуют выправления налоговой ситуации.

В этот экономически трудный период недостаточность финансирования или его отсутствие являются тяжелым испытанием для отношений «штат – государство», дискредитируя ценность федерального присутствия на государственной политической арене и ослабляя способность штатов удовлетворять свои нужды и создавать сбалансированные бюджеты, как того требует Конституция. Если данная ситуация затянется, то, возможно, придется «перекроить» федеральное полотно, по-другому расположив штаты внутри американской федеративной системы. 6



# Рождение федерации Франкенштейн?

Даже до убийства премьер-министра Зорана Динджича союз Сербии и Черногории был на шаткой основе.

МИХАЙЛО ЧРНОБРНЯ

4 февраля 2003 г., после принятия Конституционной хартии было объявлено о создании нового союзного государства Сербии и Черногории. Однако шампанского и фанфар по этому поводу не было. Скорее рождение этого самого молодого в мировом сообществе государства сопровождалось комментариями типа: «Страна для книги рекордов Гиннеса», «Государство Франкенштейн», «Дебил, который умрет в течение трех лет». Эти комментарии исходили не от тех в Сербии и Черногории, кто оказывал отчаянное сопротивление созданию нового государственного союза, а от занимающих нейтральную позицию обозревателей и от профессиональных аналитиков.

Девять месяцев назад (см. «Федерации», 2002, вып. 2, № 4) мы сообщали о первоначальных настроениях, царивших после подписания соглашения о принципах формирования дальнейших отношений (Белградское соглашение). В то время как Евросоюз ликовал, сербы и черногорцы были настроены скептически. Белградское соглашение представляло собой документ, предполагающий закладку принципов для разработки Конституционной хартии будущего государства. Это был типичный политический документ. Целый ряд принципов сформулирован в нем настолько расплывчато и неопределенно, что каждая сторона могла заявлять о своем собственном прочтении «духа и буквы» этого соглашения и делать это совершенно искренне. В то время официальные представители Евросоюза и оптимисты среди сербов и черногорцев верили, что эти расплывчатость и неопределенность будут устранены с помощью Конституционной хартии и что в конечном итоге будет создано дееспособное союзное государство.

**Евросоюз сделал практически все для того, чтобы сопротивляющиеся стороны поставили свои подписи под этим документом.**

## Задержка с принятием Хартии

Спустя девять месяцев выяснилось, что очень многое было сделано неправильно и лишь совсем немного так, как нужно. Новый государственный союз (или союз государств, федерация, конфедерация – никто толком не знает, какой именно ярлык к нему приклеить) является сейчас реальностью, однако ему еще далеко до дееспособного государства. В результате этого скептицизм сербов и черногорцев возрос, а победоносные настроения внутри Евросоюза почти исчезли.

Первой трудностью стала задержка принятия Конституционной хартии. Вместо трех месяцев, предусмотренных Белградским соглашением, на разработку базового правового документа новой страны

**Михайло Чрнобрня** – экономист, занимавший различные посты в бывшей Югославии, в том числе пост министра экономического планирования в Сербской Республике и посла в Евросоюзе. В настоящее время живет в Канаде, занимается преподавательской деятельностью, пишет и консультирует.



За месяц до убийства премьер-министр Сербии Зоран Динджич (слева) встретился с Председателем Евросоюза Хавьером Соланой (в центре)

## Убийство Динджича

Трагическая смерть премьер-министра Сербии Зорана Динджича оказала двойственное влияние на дальнейшее развитие союзного государства. С позитивной точки зрения сложилась конструктивная атмосфера, которая трансформировалась в позицию типа «пусть все идет своим чередом». Никто не знает, сколько это будет продолжаться, однако почти исключено, что это продлится столько, сколько нужно (три года) для укрепления союзного государства. Позитивным моментом можно считать также то, что Евросоюз вновь уделяет гораздо больше внимания событиям в Сербии и Черногории. С негативной же точки зрения гибель премьер-министра Динджича означает потерю самого влиятельного и результативного участника переговорного процесса с черногорцами. Никто пока не может действовать столь же эффективно, когда дело доходит до переговоров с премьер-министром Черногории Мило Джукановичем. Это отрицательно сказалось на продолжительности переговорного процесса по согласованию плана действий и предмета переговоров, по которому должна быть достигнута договоренность между двумя сторонами.

ушел почти целый год. Это явилось прямым следствием невозможности преодоления огромной пропасти, разделяющей интересы Сербии и Черногории, пропасти, которая ясно просматривалась еще в самом начале переговорного процесса. Каждая из сторон думала, что другая преднамеренно преувеличивает свои позиции из тактических соображений. В итоге для обеих сторон своего рода сюрпризом явилось то, что это были реальные позиции, и что обсуждению подлежат совсем немного.

В процессе переговоров политическая ситуация как в Сербии, так и в Черногории скорее обострилась, чем стабилизировалась. В Черногории правительство находилось в отставке шесть из девяти месяцев; в



Сербии были предприняты три, а в Черногории – две неудачные попытки проведения президентских выборов. Это не могло не отразиться на процессе создания единого государства, после того как этот процесс был передан в руки политических элит двух государств. В результате даже не возникал разговор о создании государства путем такого популярного и демократического механизма, как референдум.

### **Евросоюз стоит в стороне**

После подписания Белградского соглашения роль ЕС не была продуктивной. На деле, можно сказать, она была отрицательной. ЕС сыграл очень активную роль в подготовке Белградского соглашения. Евросоюз сделал практически все для того, чтобы сопротивляющиеся стороны поставили свои подписи под этим документом, утверждая, что подписание соглашения является важным достижением иностранной политики ЕС на Балканах. Однако после подписания Белградского соглашения ЕС действовал гораздо менее убедительно, ожидая, что сербы и черногорцы придут к согласию, в то время как ЕС будет занимать позицию заинтересованного наблюдателя.

Позиция Хавьера Соланы, отвечающего в Евросоюзе за вопросы безопасности, сводилась к тому, что нужно добиваться соглашения, причем любого соглашения, и что ЕС будет приветствовать и воздавать должное открытию переговорного процесса, направленного на стабилизацию обстановки и выработку соглашения. Хавьер Солана стал по сути «повивальной бабкой» нового государственного союза, причем его роль была столь активной, что даже высказывались полусерьезные предположения, а не назвать ли новое государство «Соланией».

Конечным результатом всех вышеперечисленных факторов стало соглашение с очень низким общим знаменателем, к которому смогли прийти стороны. В итоге получилось слабое и недееспособное государство. Первым наглядным признаком слабости является то, что новое союзное государство не имеет своей конституции, а лишь Конституционную хартию. Эта Хартия – скорее политико-правовой, нежели конституционно-правовой документ. В ней даны определения основных политических целей и пути создания совместных институтов власти.

### **Нет федеральным министерствам**

Совместным институтам отведена роль координирующих механизмов, а не институтов государственного управления. Две функции, достоверно представленные на уровне двух государств, – это оборона и иностранная политика. Однако это не помешало Черногории иметь свое министерство иностранных дел. Другие государственные функции были переданы в самостоятельное ведение каждого из государств. Некоторые из них координируются на уровне союза министерством международных экономических отношений и министерством внутренних экономических отношений. «Федеративное» государство не имеет собственности и независимых финансовых источников для получения доходов. Парламенты Сербии и Черногории должны быть избраны в ходе непрямых выборов в течение первых двух лет, но лишь в том случае, если союзное государство выживет; прямые же выборы союзного парламента будут проведены в двух входящих в союз государствах.

Для того чтобы заниматься судопроизводством на федеральном уровне, Верховный суд не имеет властных полномочий и не обладает независимыми функциями. Он выполняет лишь роль координатора двух юридических систем в двух государствах. И наконец, вся эта система действует только в течение трехлетнего испытательного срока, после чего каждая из сторон имеет право провести референдум о выходе из союза.

## **Четыре конституции за 60 лет**

Конституционная хартия Сербии и Черногории является четвертым по счету конституционно-правовым документом, по которому живут две страны. Другими словами, сегодняшние шестидесятилетние серб или жительница Черногории уже пережили три формы государственного устройства и теперь живут в четвертой. И если им позволит здоровье, они, возможно, будут жить в пятой версии государственного устройства соответствующих стран.

Любопытно, что тот же Евросоюз, приложивший столько усилий для подписания Белградского соглашения и Конституционной хартии, сетует теперь на то, что «федеративное» государство, которое он помогал создавать, не является дееспособным. Сербии и Черногории дали понять, что ЕС не собирается вступать в какие-либо переговоры с государством, не имеющим общей зарубежной торговой политики, унифицированного таможенного режима и таможенных процедур, центральной статистики, единого антимонопольного закона, единых стандартов и защиты интеллектуальных прав, а также еще целого ряда функций, ни одна из которых не прописана в Конституционной хартии.

### **Препятствия на пути плана действий?**

К моменту написания этой статьи сербы и черногорцы вступили в еще один раунд переговоров. После подписания Белградского соглашения и Конституционной хартии нынешний этап переговоров посвящен выработке плана действий по гармонизации двух экономических систем. В случае успешных переговоров выполнение этого плана станет той предпосылкой, на наличии которой настаивает Евросоюз, прежде чем он признает Серию и Черногорию реальным кандидатом для ведения переговоров с целью заключения соглашения по стабилизации и объединению.

Нынешние переговоры проходят в очень напряженной атмосфере, возможно, даже более жесткой, чем на двух предыдущих раундах. Это наводит на мысль, что нынешние пререкания идут не о принципах и институтах, а о долларах и центах. И вновь ЕС не использовал полностью все свои возможности участия в этом процессе, предпочтя более мягкие формы убеждения. Первоначальный крайний срок по подготовке этого плана к 31 марта был отодвинут на месяц после трагической гибели премьер-министра Сербии.

Решающее время наступает быстро. Новый государственный союз состоится или развалится в течение ближайших нескольких месяцев. Ни одна из сторон, похоже, не хочет пойти на серьезные уступки, которые необходимы для согласования плана действий. А Евросоюз, с его недавними проявлениями симпатии и поддержки, жестко упорствует в своем отказе начать переговоры с Сербией и Черногорией без имеющегося и выполняемого плана действий.

Хватит ли двум сторонам силы и мудрости, чтобы рассмотреть возможность совместного сосуществования на долгосрочную перспективу или ограничиться немедленными краткосрочными интересами? Сочтет ли ЕС создание такого союза в нестабильном Балканском регионе достаточным основанием для того, чтобы поддержать его в финансовом и политическом плане и навести мосты между Сербией и Черногорией? Ни у кого нет точного ответа на эти фундаментальные вопросы. Однако ясно одно: по истечении времени все чаще и настойчивей звучит вопрос о «плане Б». А это означает окончательное разделение на составные части государства даже еще до завершения трехлетнего испытательного срока. ☹

**...сегодняшние  
шестидесятилетние  
серб или жительница  
Черногории уже пережили  
три формы  
государственного  
устройства и теперь живут  
в четвертой.**



# Нигерия: не слишком ли много денег остается у центра?

КИНГСЛИ КЬЮБЕЙНЬЕ

**Спустя** 57 лет после предпринятой первой попытки и спустя почти 43 года после обретения независимости в 1960 г. Нигерии еще предстоит найти формулу распределения общенационального годового дохода между тремя уровнями власти.

Новый законопроект о распределении средств, собираемых в федеральный центр, между федеральным правительством, правительствами субъектов федерации и органами власти на местах находится на рассмотрении верхней палаты Национальной Ассамблеи, двухпалатного федерального парламента.

Если этот законопроект будет одобрен, Нигерия получит десятую по счету схему распределения доходов. Ранее между различными уровнями власти распределялось около 5 млрд американских долларов.

В соответствии с законопроектом предполагается оставлять немногим менее половины всех средств федеральному правительству, треть – правительствам 36 штатов и новому столичному федеральному округу (Абуджа), а одну пятую часть – 774 конституционно признанным органам власти на местах.



Гора Асо Рок, символ Абуджи, федеративной столицы Нигерии.

## Верховный суд постановляет

Распределение общенационального годового дохода, образно называемого «национальным пирогом», является в Нигерии спорным и в высшей степени политизированным вопросом. В соответствии с нынешней схемой, которая вскоре должна быть заменена на новую, федеральное правительство получает 55 процентов дохода, штаты – около четверти, а органы власти на местах – пятую часть федеральных средств. Эта форма распределения дохода была принята в июле 2002 г., после того как Верховный суд четырьмя месяцами ранее вынес решение об отмене предыдущей схемы деления дохода, установленной прежними военными правительствами в 1992 г.

Вынося решение в области распределения полномочий по контролю над ресурсами между федеральным правительством и 36 штатами, Верховный суд отменил заложенные в формуле 1992 года «расходы первой линии». Эти расходы составляли 7,5 процента дохода и шли в Специальный фонд. Средства из этого фонда, находящегося в ведении федерального правительства, шли на некоторые проекты и институты, включая Нигерийскую комиссию развития штата Дельта (NDDC).

**Кингсли Кьюбейнье** – редактор телеграфного отдела федерального правительства Агентства новостей Нигерии (News Agency of Nigeria, NAN). Был аккредитован как корреспондент агентства Восточной и Южной Африки.

Эта комиссия, созданная с целью ускорить развитие богатых нефтью, но в высшей степени не обустроенных и бедных регионов, получала 3 процента, тогда как Абуджа – столица, имеющая статус столичного федерального округа – субъекта федерации, получала 1 процент. На нужды Экологического фонда выделялось 2 процента, на деривацию – 1 и на установленные законом стабилизационные мероприятия – 0,5 процента.

Судебный процесс по контролю над ресурсами стал результатом непрекращавшихся и резких жалоб некоторых штатов, в первую очередь нефтепроизводящих, на несправедливое деление доходов от нефти. Они всегда настаивали на том, что должны получать больше средств, чем субъекты, не добывающие нефть, поскольку выручка от продажи нефти составляет более 90 процентов дохода, получаемого государством от внешней торговли, и около 32 процентов валового внутреннего продукта.

Этот судебный процесс был инспирирован федеральным правительством в 2001 г. для того, чтобы раз и навсегда установить, какими должны быть законные права нефтепроизводящих штатов на доходы, получаемые от продажи нефти.

## Напряженность в отношениях между правительством и штатами

Помимо Специального фонда, схема распределения финансов от 1992 г. предусматривала выделение на нужды правительства 48,5 процента средств из федерального годового дохода, тогда как штаты и местные органы власти получали соответственно 24 и 20 процентов.

Подготовка приемлемой схемы распределения средств всегда была важной проблемой и представляла собой постоянный источник конфликтов и напряженности между федеральным правительством и штатами, с одной стороны, и между хорошо дотируемыми и менее дотируемыми штатами, с другой. Споры на этот счет ставили под вопрос единство федерации.

Например, выполняя постановление Верховного суда, отменившего схему распределения доходов от 1992 г., президент Обасанджо пытался увеличить долю федерального правительства в федеральном годовом доходе до 56 процентов по сравнению с предыдущими 48,5 процентами, оставив штатам и органам власти на местах соответственно по 24 и 20 процентов. Обасанджо также пытался присоединить 7,5 процента Специального фонда к правительственным расходам.

Финансовые представители штатов отклонили президентские «по-

правки» к законопроекту и пригрозили обжаловать их в суде. Столь резкое несогласие приобрело национальный размах и привело к обострению глубокой напряженности в стране. В течение всего кризисного периода в стране более полутора миллионов служащих не могли получать свою зарплату.

Нижняя палата Национальной Ассамблеи, 366-местная Палата представителей, оказывает решительное сопротивление односторонней поправке в пользу федерального правительства, расценивая этот шаг как неконституционный.

«Губернаторам штатов следует обратиться в суд, чтобы доказать неконституционность новой схемы деления годового дохода. Президент не имеет права в одностороннем порядке вносить изменения в порядок распределения доходов», – это пожелание содержится в опубликованном Палатой представителей заявлении, адресованном 36 штатам Нигерии.

«Мы не можем принять это, он (президент) не имеет права сделать это. Мы не собираемся разрешать президенту вводить закон о распределении годового дохода страны, это задача Национальной Ассамблеи», – заявил Адебиси Аканде, губернатор юго-западного штата Осун по поручению своих 35 коллег.

### Искушение военных?

В 2001 г. Нигерия неожиданно получила доход от нефти в размере 1,2 млрд американских долларов. Эти деньги правительство держит на специальном счету. Губернаторы штатов призвали к незамедлительному разделу этой суммы, а когда федеральное правительство попыталось потянуть время, штаты пригрозили обратиться в суд и обвинить правительство в неконституционных действиях.

Для нации, живущей под сенью мечтающих о власти военных, которые с неохотой отдали эту власть 15 лет назад, это действительно ошеломляющее развитие и движение вперед. Нигерийские военные всегда прибегали к самым изощренным приемам для ущемления демократии и правили в течение 30 лет из 43-летнего периода независимости страны.

Штаты и органы местного самоуправления всегда ощущали, что федеральное правительство обладает чрезмерной властью, потому что в его руках сконцентрированы огромные средства. Они считают, что федеральное правительство получает больше, чем положено, средств из собираемого общенационального дохода, а регионам приходится быть отдаленными на его милость. Одностороннее и неравномерное распределение средств, в результате которого штаты должны с шапкой в руке просить помощи у федерального правительства, побудило многих политических деятелей и активистов выступить с требованием введения «фискального федерализма»<sup>2</sup>, а также предоставления больших властных полномочий и средств для нигерийских штатов.

Сторонники «фискального федерализма» придерживаются мнения, что сейчас Нигерия в конституционном плане является федерацией только на бумаге и что в стране нет реального федерализма.

В самом деле, политологи и ученые, такие как профессор Лагосского государственного университета Кунле Лаваль, объясняют нестабильность в нигерийской политике тем, что в руках федерального правительства сконцентрированы огромные средства. Многие полагают, что если порядок распределения доходов будет изменен в пользу штатов и местного самоуправления, ситуация в стране станет более стабильной.

### Сначала сильные регионы

Действительно, в период Первой республики (1 октября 1960 г. – 15 января 1966 г.) существовавшие тогда четыре региональных прави-

тельства обладали большей властью и контролировали больше ресурсов, нежели федеральное правительство. Регионы (позднее разбитые на штаты) полностью распоряжались всеми ресурсами на своих территориях и лишь платили федеральному правительству рентную плату за разработку недр и налоги за общие услуги. Развитие регионов шло полным ходом, при этом каждый из них имел возможность развиваться на свой лад и своими темпами. Западный регион с его тогдашним губернатором Обафеми Аволово стал инициатором и лидером в этом направлении: там была введена в строй первая в черной Африке телевизионная станция, построены промышленные объекты, разработаны и введены бесплатные образовательные программы и многое другое. Правительства трех других регионов осуществляли свои собственные проекты развития.

Политические обозреватели, обеспокоенные нынешним слабым финансовым положением нигерийских штатов, считают, что усиление роли регионов станет наилучшим путем для развития Нигерии, и называют тот период золотой эрой страны.

Немалое число нигерийцев являются сторонниками возврата к усилению роли регионов, считая это единственным путем сохранения шатающейся федерации.

Действительно, призыв к контролю над ресурсами Нигерии, который позволит каждому штату полностью распоряжаться природными ресурсами на своей территории, – это своего рода протест против существующей схемы распределения средств из федерального бюджета, которую некоторые обеспеченные постоянным доходом, но недооцененные в политическом плане штаты рассматривают как несправедливую по отношению к ним.

Три наиболее крупные этнические группы – хауза/фулани, игбо и йоруба, как впрочем и другие многочисленные этнические группы в стране, всегда пользовались преимуществом в получении доходов, независимо от их вклада в «национальный пирог». В итоге эта «большая тройка» занимает главное место при принятии основных решений в стране, и большая часть доходов изымается из нефтедобывающих штатов, население которых в официальном и конституционном плане рассматривается как «меньшинства». Население пяти из семи нефтепроизводящих штатов – Дельта, Риверс, Байелса, Гросс Ривер и Аква Ибом – составляют этнические меньшинства.

Малые этнические группы Нигерии жалуются на то, что их обделяют при распределении средств. Они утверждают, что еще задолго до того, как на их территориях была обнаружена высококачественная нефть, и когда «большая тройка» обладала такими экспортными природными ресурсами, как какао, хлопок, арахис, пальмовое масло и каменный уголь, критерии при разделе бюджетных средств, равно как и принципы в вопросах дериивации, были сдвинуты в пользу «большой тройки».

Малые этнические группы хотят возврата к тем временам, когда им было позволено осуществлять полный контроль над природными ресурсами на их территориях и платить федеральному правительству лишь рентную плату за природные ресурсы и налоги.

### «Перенастроить» федерацию?

Нынешний призыв к созыву суверенной национальной конференции, выдвинутый частью Нигерийской федерации, в какой-то объясняется желанием некоторых устранить несправедливость в существующей модели распределения федеральных бюджетных средств. Сторонники конференции придерживаются мнения, что это поможет исправить многочисленные нестыковки в федеративных отношениях, пересмотреть модель федеративного устройства страны, переопределить отношения между различными этническими группами и заложить в стране здоровую основу взаимоотношений.

Противники этого – включая федеральное правительство и штаты, обделенные в плане природных ресурсов – рассматривают призыв к проведению национальной конференции как уловку, направленную на разрыхление и расчленение федерации. ☹

<sup>2</sup> **Фискальный федерализм** – система трансфертов, на основе которой федеральное правительство делится своими доходами с правительствами субъектов федерации и местными органами власти. В России используется термин – бюджетный федерализм. (примеч. ред. русского перевода)





# ТОЧКА ЗРЕНИЯ

## Централизованная федерация Венесуэлы: политическое противоречие?

АЛЛАН Р. БРЮВЕР-КАРИАС

*Аллан Брювер-Кариас, профессор Центрального университета Венесуэлы, специализируется в вопросах административного и конституционного законодательства. В предыдущем правительстве Венесуэлы был министром, отвечающим за децентрализацию. В статье нашли отражение его убеждения и взгляды, не совпадающие с позицией Форума Федераций. Он написал раздел, посвященный Венесуэле, для справочника по федеративным государствам (2002), опубликованного издательством МакГилл Куин юниверсити пресс.*

**Федерация** прежде всего является децентрализованной формой правления, при которой власть в обществе территориально распределена между федеральным правительством, субъектами федерации и местным самоуправлением. Децентрализацию власти необходимо не только закрепить в конституционном порядке, ее также нужно достичь другими региональными формами правления.

Однако федерация и политическая децентрализация – это два тесно взаимосвязанных понятия, тогда как «централизованная федерация» представляет собой противоречивый термин и в политическом и конституционном отношении.

Несмотря на имеющуюся с 1811 г. федеративную форму правления, политическая власть в Венесуэле, особенно после принятия Конституции в декабре 1999 г., была централизована, а основные принципы федерализма остались в тени.

Можно категорично заявить, что субъекты федерации в стране с федеративным устройством должны иметь в достаточной мере политическое равноправие.

Поскольку они отличаются друг от друга своим экономическим развитием и численностью населения, одним из немногих институтов, где субъекты федерации могут рассчитывать на равноправие, является вторая палата парламента, или сенат, в котором каждый субъект имеет равное представительство и через который может равноправно участвовать в делах страны. Однако в Венесуэле, впервые за всю ее конституционную историю, Конституцией 1999 г. был ликвидирован Сенат и двухпалатное устройство законодательной власти. Конституция заменила Конгресс Национальной Ассамблеей, в которой более густонаселенные штаты имеют шокирующее преимущество, уничтожая тем самым принцип равноправия.

Субъекты федерации, как известно, должны иметь возможность напрямую участвовать в общегосударственных делах, особенно затрагивающих интересы субъектов. Именно это является основанием необходимости второй палаты – Сената. Однако Конституция Венесуэлы 1999 г., ликвидировавшая Сенат, узаконила лишь один путь прямого государственного участия штатов в процессе обсуждения и принятия общегосударственных законов – через участие в Национальной Ассамблее.

Конституция обязывает Национальную Ассамблею проводить формальные консультации со штатами через их законодательные советы для принятия законов, которые могут затрагивать интересы штатов. Однако, несмотря на это четко прописанное в Конституции право, Национальная Ассамблея в последние три года игнорировала штаты при выработке и принятии общегосударственных законов. Так, в ча-

стности, за последние три года без какого бы то ни было политического участия штатов и их властей были приняты очень важные законы, затрагивающие интересы штатов.

### **Национальная Ассамблея регулирует законодательство штатов**

Федерализм предполагает существование конституционной гарантии автономности субъектов федерации по отношению к федеральному правительству и не должен обычно допускать вмешательства федеральных органов власти в дела органов законодательной власти штатов.

Эта автономия подразумевает также наличие властных полномочий субъектов федерации при организации и осуществлении своих властных полномочий в рамках федеральной конституции без вмешательства федеральных властей, за исключением юридического надзора со стороны Верховного или Конституционного судов. Вот почему субъекты федерации часто имеют возможность вносить поправки в свои собственные конституции и улучшать законодательную базу с целью регулирования организации и деятельности своих органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Судебная власть в Венесуэле всегда была сконцентрирована на федеральном уровне, а после принятия Конституции 1999 г. властные полномочия штатов по организации своих законодательных процессов (законодательных советов) были резко ограничены. Впервые за всю историю конституционного существования Венесуэлы Конституция 1999 г. разрешила Национальной Ассамблее принять государственный закон, регулирующий организацию и деятельность законодательных штатов. Это ограничивает конституционную власть штатов по организации своей собственной деятельности. Кроме того, Национальная Ассамблея приняла федеральный закон, регулирующий назначение главы аудиторских служб штата, являющихся частью конституционных структур штата. Автономия субъектов федерации, являющаяся одним из ключевых принципов федерализма, таким образом существенно ограничена.

### **Когда дело доходит до денег...**

В конечном итоге, жизнеспособность федерального правительства зависит от конституционно оформленного распределения властных полномочий в налогообложении между федеральным уровнем и властями штатов, чтобы гарантировать основной минимальный уровень дохода штата и уменьшить зависимость штата от федерального правительства с бюджетной точки зрения.

Вот почему в федеративных государствах субъекты федерации почти всегда имеют определенную власть в вопросах налогообложения.

В противоположность этому, согласно Конституции 1999 г. в Венесуэле штаты не имеют своих собственных властных полномочий в вопросах налогообложения. Они имеют лишь ограниченные полномочия в проведении налоговой политики и полностью зависят от воли федерального правительства, которое решает, нужно ли, а если нужно, то когда, предоставить штатам часть властных полномочий в налогообложении. Таким образом, штаты полностью зависят в вопросе

## Венесуэла: основные сведения и персоналии

Столица:	Каракас
Число и разновидность субъектов федерации:	23 штата, 1 федеральный округ, 1 федеральное владение
Официальный язык:	Испанский
Площадь:	912 050 кв. км
(площадь): самый большой субъект федерации:	Боливар (238 000 кв. км)
(площадь): самый маленький субъект федерации:	Федеральный округ Каракас (1930 кв. км)
Численность населения:	24 287 670 (июль 2002 г.)
Политическая система:	Федеративная Республика
Глава государства:	Президент Хуго Рафаэль Чавес Фриас (1999/2000), Movimiento Quinta Republica – MVR (Движение за Пятую Республику). Избран в ходе прямых выборов на 6-летний срок (ограничения: два срока правления)
Глава правительства:	Президент Хуго Рафаэль Чавес Фриас (1999/2000), Movimiento Quinta Republica – MVR. Президент назначает правительство (кабинет министров).
Законодательный орган власти:	Однопалатный: по Конституции 1999 г. двухпалатный Конгресс республики был заменен на однопалатную Национальную Ассамблею, в которой 165 депутатских мест. Члены парламента избираются в ходе прямых выборов по принципу пропорционального представительства (комбинация выборов по партийным спискам и одномандатным округам) сроком на 5 лет.

распределения доходов от федерального правительства, причем это зафиксировано в Конституции в относительно постоянной форме и теоретически направлено в пользу штатов. Но, несмотря на это, фактический перевод денежных средств нередко задерживается и используется в качестве политической меры против некоторых штатов, губернаторы которых не входят в президентскую партию.

Кроме того, федеральное правительство, не имея на то властных полномочий, распоряжается некоторыми суммами дохода, которые должны направляться в фонд макроэкономического развития страны – в фонд, который принадлежит штатам.

### Дефицит демократии?

Федерализм и децентрализация – это понятия, коренным образом связанные с демократией. Все демократические страны западного мира в той или иной степени имеют в политическом и конституционном плане децентрализованную форму правления (федеральную или региональную). Децентрализация является продуктом демократии, в авторитарных же странах децентрализации нет. Таким образом, все намерения по централизации власти в рамках федерации, где существует демократический режим, должны рассматриваться как антидемократическая политика. К сожалению, это стало основной тенденцией политической жизни Венесуэлы в последние три года, когда федеральное правительство своими действиями, взяв курс на централизацию, исключает тем самым возможность эффективного политического соучастия.

Децентрализация же, позволяющая электорату выражать свое мнение путем проведения референдумов и через другие прямые демократические механизмы, является наиболее действенным инструментом, гарантирующим эффективное участие населения в политических процессах. В этом контексте органы власти на местах должны иметь

эффективные и представительные рычаги воздействия. Одним из показателей этого является соотношение численности населения к единице органа управления: сколько человек приходится на каждый субъект федерации. Во Франции, к примеру, соотношение между демократически избранными органами власти на местах и населением страны составляет примерно 1614 жителей на один местный орган власти (в коммунах или муниципалитетах); в Испании этот показатель составляет 4825; в Германии – 5086; в Швейцарии – 2333; в Италии – 7156; в США – 3872 и в Канаде – 6878. Мы должны также при этом учитывать, что общее число избранных органов власти на местах составляет: 36 559 во Франции; 8082 в Испании; 16 121 в Германии; 2333 в Швейцарии; 8104 в Италии; 70 500 в США и 4507 в Канаде.

Это соотношение между органами власти на местах и населением является основным вопросом для федеративных государств.


Чем больше органов местного самоуправления существует в стране, тем более они, как правило, приближены к гражданам и их общественным организациям. Следствием

этого является не только то, что демократия становится более реальной и эффективной как средство политического соучастия, но и то, что «промежуточный» уровень управления (штаты, провинции и т. д.) будет более дееспособным и более учитывающим интересы своих граждан.

В отличие от общей ситуации в странах с солидным опытом демократического правления, опирающегося на местное самоуправление и децентрализацию, в Венесуэле – несмотря на конституционные обязательства – местное самоуправление настолько далеко от граждан и их общественных организаций, что оно не работает как инструмент политического участия и укрепления демократического участия. Для сравнения: в Венесуэле с территорией, вдвое превышающей территорию Франции, существует только 338 избранных муниципалитетов, на каждый из которых приходится примерно 71 006 жителей.

Такая ситуация коренным образом снижает для рядовых жителей любую реальную возможность политического участия, которое, как известно, лучше развивается на местном уровне.

В Конституции 1999 г. содержится определение децентрализации как «национальной политики, направленной на укрепление демократии путем приближения власти к населению, путем создания условий, необходимых для развития демократии и эффективного решения всеобщих задач» (ст. 158). На деле же реалии политической жизни за последние три года показали, что государственная политика в стране ориентирована на усиление централизованной формы правления без всякого реального развития местного самоуправления.

В соответствии с этим развитие федерализма в Венесуэле откладывается на неопределенный срок, что ведет к ослаблению демократии в противоречивых условиях централизованной федерации. 



# Страница практика

**Бертус де Виллье** из ЮАР

## Заповедники мира – движущая сила региональной интеграции на Юге Африки?

**Бертус де Виллье** был главным менеджером в правовых службах южноафриканских национальных парков и отвечал за составление проекта договора в отношении заповедника мира Кгалагади. Он специализируется в вопросах конституционного законодательства, в течение шести лет возглавлял Центр конституционного анализа. В настоящее время он – менеджер правовой секции по правам собственности аборигенов в совете Земли Голдфилд в Австралии. По совместительству преподает конституционное право в Университете Западной Австралии. Область его специализации – федерализм, защита прав человека и восстановление земельных прав.

### Введение

Региональная интеграция на Юге Африки сделала недавно еще один шаг в своем развитии после подписания договора Кгалагади между правительствами ЮАР и Ботсваны. Этот договор открывает путь к симметричной интеграции двух государственных заповедников, расположенных по обе стороны границы – Национального заповедника Калахари-Гемсбок на стороне ЮАР и заповедника Калахари на стороне Ботсваны. Договор по созданию международного заповедника мира является первым такого рода в Африке.

Создание заповедника мира является интересным экспериментом по проверке способности государств на Юге Африке к сотрудничеству, а для провинции ЮАР он представляет интерес в плане региональной политики. И хотя еще слишком рано говорить о «союзе» государств по типу Евросоюза (ЕС), фактом является то, что государства на Юге Африки движутся в сторону установления более тесной региональной интеграции в целом ряде районов. Провинции ЮАР с их гарантированной конституционной властью и тесным сотрудничеством с соседними странами взяли на себя решающую роль в деле претворения в жизнь региональной интеграции. В последние годы были подписаны и заключены различные «протоколы» и «меморандумы о взаимопонимании» между провинциями и соседними государствами. Короче говоря, на Юге Африки провинции начали играть важную роль в международной политике.

Одним из направлений этой политики, в котором участвуют провинции, является защита окружающей среды в целом и управление природоохранными зонами, такими как заповедники и, в частности, резервации.

Предложения о создании международного заповедника мира между ЮАР и Ботсваной озвучивались в течение многих лет. Создание заповедников мира в природоохранных зонах, расположенных вдоль многих границ африканских государств, рассматривается как очень практичный путь по вовлечению государств, местных сообществ, а также органов власти в провинциях и на местах в рамки единой по-

литики, посвященной природоохранным мероприятиям. В заповедниках мира видят также базу, на которой могут быть восстановлены региональные экономики после многих лет гражданской войны и нестабильности.

Широко признается роль, которую могут играть туризм и знакомство с нетронутой природой в качестве «локомотива» экономического роста и развития возможностей Юга Африки. Отсюда поддержка, оказываемая руководством многих стран в деле создания приграничных заповедников мира.

### Кгалагади – новый заповедник мира

Две части пустыни Калахари, расположенные в ЮАР и Ботсване, образуют вместе одну из самых больших в мире природоохранных зон. Площадь национального парка Гемсбок в Ботсване составляет 28 400 кв. км, а национального парка Калахари-Гемсбок в ЮАР – 9 591 кв. км. Общая площадь заповедника мира составляет три миллиона гектаров. По его территории проходит общая граница протяженностью 300 км, и с 1948 г. эта территория де-факто функционирует как интегрированный экологический союз. Там нет забора, разделяющего два заповедника, что означает, что это одно из немногих мест на Юге Африке, где животные в условиях дикой природы могут беспрепятственно мигрировать в зависимости от смены сезонов и погодных условий. Северная часть заповедника на территории Ботсваны также не обнесена забором, что увеличивает общую площадь передвижения диких животных.

Природоохранные ведомства двух стран и руководство заповедников сотрудничают по целому ряду вопросов на основе «джентльменского соглашения» с 1948 г., когда было достигнуто неформальное соглашение между ЮАР и Ботсваной о сотрудничестве в вопросах, представляющих взаимный интерес. Сотрудничество получило новый импульс в 1964 г., когда директор заповедника и ряд сотрудников получили звание почетных смотрителей заповедника в Ботсване, что позволило им беспрепятственно передвигаться по всей территории заповедника и проводить совместные акции, такие как борьба с браконьерством и ежегодный подсчет животных.

Комитет управления приграничной зоны был образован в 1992 г. для разработки программы дальнейшего сотрудничества между заповедниками с целью создания плана совместного управления заповедниками мира вместе с институтом мониторинга, что могло бы привести к совместному руководству заповедником властями двух сторон.

### Правовые механизмы

Создание заповедника мира произошло вопреки положениям недавно принятой Конституции ЮАР, федеративной страны, состоящей из провинций, и вопреки политическому антагонизму, который был





присущ на протяжении многих лет отношениям между странами на Юге Африки. Со стороны Ботсваны процесс создания заповедника проходил относительно просто, поскольку Ботсвана является унитарным государством и вопросы ведения переговоров относятся к прерогативе правительства. Со стороны ЮАР наблюдалась более сложная картина вследствие федеративной основы ее Конституции.

При выстраивании правовых механизмов, необходимых для создания Кгалагади, следовало принимать во внимание ряд сложных моментов со стороны ЮАР, например:

- Государственные заповедники ЮАР управляются и контролируются не правительственным министерством, а созданным в соответствии с законом независимым ведомством – Государственные парки ЮАР (SANP). Таким образом, правительство страны не может предписать или приказать SANP предпринять те или иные действия.
- Провинции ЮАР имеют конституционно гарантированные полномочия в сфере туризма, природоохранной политики, транспорта и инфраструктуры и, следовательно, напрямую заинтересованы в решении вопросов, связанных с созданием любого предполагаемого заповедника мира.
- По Конституции ЮАР право заключать договоры является прерогативой правительства и парламента страны. Поэтому SANP в рамках своих прав не может быть вовлечен в совместное управление договорами с иностранными государствами.

Для решения этих вопросов были предложены следующие пути:

### ***SANP как государственный «орган»***

Хотя SANP имеет управленческий опыт и знания, необходимые для совместного управления заповедником, это ведомство не имеет правовой базы для ведения деятельности за пределами ЮАР или для заключения договора с соседней страной. Пришлось обратиться за помощью к Конституции ЮАР, в статье 238 которой говорится следующее:

*Государственный орган исполнительной власти в любой сфере деятельности правительства может - (б) осуществлять руководство или делегировать любые полномочия любым другим государственным исполнительным органам или ведомствам.*

SANP имеет статус «государственного органа» и потому является «институтом, осуществляющим общественное руководство в рамках закона...». В результате правительство ЮАР может через государственное министерство, в частности министерство иностранных дел, заключить двусторонний договор и назначить впоследствии SANP, в соответствии с Конституцией, ответственным за выполнение этого договора по поручению правительства.

В договоре, подписанном двумя главами государств в 2000 г., зафиксирована правовая основа, по которой SANP и министерство природных ресурсов Ботсваны могут сотрудничать.

### ***Соглашение между природоохранными агентствами***

Договор предусматривает, что соответствующие природоохранные ведомства могут заключать «протокол о взаимопонимании», выступая в качестве главных доверенных лиц, ответственных за выполнение этого договора. Таким образом, два агентства будут продолжать свою работу соответственно в своих заповедниках в рамках своего собственного государственного законодательства, но координируя друг с другом свои действия. Для координации действий и проведения интеграционной политики создается совместное агентство управления.

Вся управленческая деятельность в заповеднике мира осуществляется на всей территории по единому совместному плану управления. Этот план распространяется на все аспекты природоохранной деятельности и туризма на территории заповедника мира. Для обсуждения своих действий работники агентства проводят встречи на регулярной основе, а руководство заповедника собирается каждую неделю.

### ***Создание «свободной безвизовой зоны»***

Одним из наиболее уникальных аспектов заповедника мира является то, что его территория доступна для посещения жителям обеих стран

– ЮАР и Ботсваны – без всякой визы при пересечении международной границы на территории заповедника. Рассматривается также вопрос, что со временем третья страна, Намибия, примет участие в этом соглашении. По существу, заповедник является, таким образом, «свободной безвизовой» зоной, предусматривающей, что если то или иное лицо захочет выйти из заповедника через другой пропускной пункт, а не через тот, по которому он туда вошел, то ему понадобится виза для посещения этой страны. Это один из первых, если не самый первый прецедент в мировой практике, когда свободная безвизовая зона создана для государственного заповедника.

### ***Участие провинции Северный Кейп***

Поскольку государственные заповедники находятся в компетенции правительств стран, провинции не играют непосредственной роли в управлении заповедниками и контроле за их деятельностью. В ходе переговоров о создании заповедника мира провинция Северный Кейп приняла участие в консультациях, но не была активно задействована в самих переговорах. Однако провинция поддержала эту инициативу на уровне региональной власти и регионального парламента.

В ходе ежедневного управления заповедником и выполнения договора выявились следующие примеры тесного сотрудничества с этой провинцией:


- Туризм является компетенцией провинции. SANP координирует свой план по туризму в заповеднике с деятельностью провинции Северный Кейп с целью получения максимальной прибыли.
- Дороги и транспорт входят в компетенцию провинции. И хотя за инфраструктуру внутри заповедника отвечают природоохранные ведомства, развитие туризма является предметом ведения провинции. Прокладка дорог, ведущих к заповеднику, и поддержание их в надлежащем состоянии, а также все другие транспортные вопросы входят в сферу полномочий провинции.
- Все новые начинания в области защиты окружающей среды являются предметом совместного ведения центра и провинций. Все новые инициативы на территории заповедника, которые могут дать новый импульс в деле защиты природы, должны подвергаться тщательному анализу в соответствии с законодательством страны и провинции. Это распространяется и на открытие базы отдыха для туристов, прокладку автомобильного маршрута через пустыню Калахари и закладку новых дорог и путей.

### ***Другие заповедники мира на Юге Африки***

В процессе развития находятся сейчас второй и третий заповедники, расположенные на границе ЮАР с соседними государствами. Заповедник Лимпопо, в который входят Национальный парк Кругер и природоохранная территория в Мозамбике, вызывает наибольший интерес, поскольку он может стать самым большим в мире заповедником дикой природы. Как и в случае с заповедником Кгалагади, создание заповедника Лимпопо потребует тесного сотрудничества с провинцией Лимпопо.

### ***В заключение***

Создание заповедников мира на юге африканского континента является интересным примером сотрудничества федерального центра с провинциями. Со стороны ЮАР правовые положения Конституции позволяют провинциям участвовать в общегосударственных делах, включая заключение договоров, поскольку положения Конституции гарантируют законодательные полномочия провинций. В рамках полномочий на политическое взаимодействие некоторые провинции поддерживают очень тесное сотрудничество с соседними государствами, что ведет к укреплению исторических, этнических и экономических связей.

В деле создания заповедника мира Кгалагади следует поддерживать тщательное равновесие между внутренними правовыми нормами ЮАР, политическими отношениями провинций с соседними странами и ролью и статусом SANP, органа, имеющего право заключать международные договоры. 



# Краткие новости

## **Отклонены предложения о создании федерации на Кипре; одобрено членство в ЕС**

Предложение Генерального секретаря ООН Кофи Аннана, сделанное в отношении Кипра, было отклонено 11 марта в Гааге лидерами как греческих, так и турецких киприотов. Планы федеративного устройства Кипра (см. «Федерации», вып. 2, № 5) отложены на неопределенный срок. Обе стороны не смогли прийти к компромиссу по двум вопросам: в отношении предложения турок-киприотов о полном признании раскола Кипра и в отношении предложения греков-киприотов о разрешении беженцам вернуться в свои дома на севере острова.

Однако 14 апреля Совет министров Европы принял решение подписать договор, дающий Кипру и еще другим девяти странам право присоединения к Евросоюзу в следующем году.

## **Премьер-министр Сербии стал жертвой пули преступника**

После убийства премьер-министра Сербии Зорана Джинджича 12 марта сербское правительство возложило вину за это на организованную криминальную группировку, так называемую группу Земуна. Решение Джинджича положить конец организованной преступности было названо правительством как шаг, предопределивший его судьбу. Покойный премьер-министр способствовал в феврале превращению Югославии в союз Сербии и Черногории (см. «Федерации», вып. 2, № 3 и стр.11-13 в текущем номере). Джинджич был профессором философии и возглавлял демонстрации, приведшие к свержению правительства Слободана Милошевича в октябре 2000 г. Жарко Корач, заместитель премьер-министра, 13 марта был назначен временным преемником Джинджича.

## **Избиратели Квебека заменили сепаратистскую Квебекскую партию на Либеральную партию**

14 апреля на выборах в преимущественно франкоговорящей канадской провинции Квебек Либеральная партия нанесла поражение сепаратистской Квебекской партии и сформировала новое правительство, возглавляемое Жаном Шаре. Шаре, которому сейчас чуть больше сорока лет, уже давно занимается политикой. Он начал политическую карьеру после двадцати лет, став членом федерального парламента от партии Прогрессивных консерваторов. Премьер-министр от консервативной партии Брайан Малруни поручал ему ряд важных позиций в кабинете министров, включая пост министра по вопросам охраны окружающей среды. В 1993 г., в возрасте 34 лет, Шаре стал бороться за пост лидера Прогрессивной консервативной партии. Он был вторым по значимости лицом в партии, однако позже возглавил ее после того, как она потерпела сокрушительное поражение на выборах. В 1995 г. после референдума об отделении Квебека от Канады, проведенного в этой провинции и по результатам ко-



*Жан Шаре, новый премьер-министр Квебека, привел свою Либеральную партию к победе на недавних выборах.*

торого лишь несколько тысяч голосов не хватило для решения об отделении, он становится лидером либералов Квебека. В 1998 г. либералам под руководством Шаре не удалось победить Квебекскую партию Люсьена Бушара на выборах в этой провинции, хотя либералам удалось получить значительное число голосов избирателей. После недавней победы Шаре пообещал положить конец угрозам об отделении Квебека от Канады и одновременно решительно отстаивать интересы Квебека в рамках Канадской федерации, особенно в финансовых вопросах (см. «Федерации», 2002, вып. 2 № 5 и выпуск, посвященный конференции по федерализму в Швейцарии).

## **В новом правительстве Австрии снижена роль ультраправых**

28 февраля президент Австрийской федерации Томас Клестиль привел к присяге новое правительство после продолжительных переговоров между Консервативной народной партией и ультраправой Партией свободы. Вольфганг Шюссель, одержавший убедительную победу на выборах (см. «Федерации», 2003, вып. 3, № 1), возглавил новое правительство. Партия свободы потеряла треть мест в парламенте. В новом правительстве она получила лишь три из девяти министерских постов и три из пяти должностей статс-секретарей.

## **Пакистан выступает против войны в Ираке**

8 апреля владельцы магазинов в Пешаваре и других городах на северо-западе Пакистана закрыли свои магазины в знак протеста против возглавляемой США войны в Ираке. Эта акция была организована группой предпринимателей и поддержана рядом исламистских группировок. В тот же день были процитированы высказывания Наджама Сеги, редактора независимой еженедельной газеты «Фрайди таймс» в Лахоре, заявившего, что если бы выборы проводились сегодня, то «гораздо больше людей, чем шесть месяцев назад, отдали бы свои голоса за представителей от религиозных партий».

10 марта, почти за две недели до начала войны премьер-министр Пакистана Мир Зафарулла Хан Джамали (см. «Федерации», 2003, вып. 3, № 1) заявил парламенту, что «...Пакистан не поддержит ни одно решение, которое приведет к кровопролитию в Ираке». Во время войны Пакистан отказалось примкнуть к возглавляемой США антииракской коалиции и осуждало военные действия.

## **В Кашмире постепенно налаживается мирная жизнь**

Выборы муфтия Мохаммеда Сайеда главным министром Кашмира дают надежду на изменения и новый шанс миру (см. «Федерации», 2003, вып. 3, № 1). Корреспондент Би-би-си Джилл Мак-Гиверинг 14 апреля сообщил, что ситуация в Кашмире стала «менее напряженной» и что «людям стало легче передвигаться по улицам».

Однако 11 апреля Пакистан подтвердил, что четверо пакистанцев были застрелены в перестрелке с индийскими войсками вдоль линии контроля в Джамму и Кашмире, а индийские газеты сообщили о массовом избиении индусов в Надимарге.

Несмотря на неопределенность ситуации, режиссеры бомбейской фабрики грез Болливуд убеждены, что для проведения натурных съемок это место подходит «лучше, чем Швейцария». 6

## **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 • Tél.: (613) 244-3360 • Fax: (613) 244-3372 • forum@forumfed.org • 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

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.