

# Федерации

## Что нового в мире федерализма



Выпуск 3, № 3 /август 2003

### В номере:

Изменения в политической жизни Аргентины в ходе непредсказуемых президентских выборов .....	3
Габриэль Пурицелли Нестор Киршнер будет искать новых союзников после выборов в конгресс в этом году	
Новое правительство Квебека и вопрос бюджетного дисбаланса .....	5
Луиз Ганьон Правительство Жана Шаре в поисках новых бюджетных взаимоотношений между Оттавой и провинциями	
Повышение зарплаты в Нигерии раздражает служащих и губернаторов штатов .....	7
Кингсли Кьюбейне Служащие нигерийских штатов требуют такого же повышения зарплаты, какое получили их коллеги на федеральном уровне	
Бельгийцы сменили радужную коалицию на красно-синих .....	9
Филипп Энгельс После крушения партии зеленых в бельгийском парламенте образовалась смешанная коалиция	
Индийский федерализм и самоуправление племен .....	11
Харикар Бхаттачария В штате Трипуре коренные народности сформировали новый окружной совет	
Тема на обложке: Германский федерализм на перепутье .....	13
Райнер-Олаф Шульце Сможет ли Конституция Германии 1949 года решить текущие проблемы страны?	
Страница практика: Габриэль Барнабас из Эфиопии .....	17
На пути восстановления после гражданской войны эфиопские штаты сталкиваются с проблемами засухи и безопасности пищевых продуктов	
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)

**Редакция:** Редактор: Карл Неренберг; заместители редактора: Карл Штирен, Махалья Хавард; помощник редактора по административной работе: Рита Шампейн; интерны: Кэти Штраус, Франсуа Делип; дополнительное редактирование текстов: Брайан К. Смит; перевод статьи об Аргентине с испанского на английский язык: Fox Translation; перевод статьи о Германии с немецкого на английский язык: Fox Translations; перевод статьи о Бельгии с французского на английский язык: Марк Дали; ответственные редакторы русского издания: Йордан Марков (Форум Федераций), Ка-ра-кыс Аракча (Ассамблея народов России); перевод на русский язык данного номера осуществлен Агентством переводов СВАН (г.Москва)

**Фотографии:** Фотография Герхарда Шредера на обложке – Фриц Райс, Associated Press. Стр. 3, фото Нестора Киршнера – [www.kirchnerpresidente.com.ar](http://www.kirchnerpresidente.com.ar). Стр. 5, фото Ива Сегена – TVA (Квебек). Стр. 7, фото Адамса Ошамоле – Travail: le magazine de l'OIT (Международная организация труда), № 29, апрель/май 1999 г. Стр. 9, фото Ги Верхофстадта – Belga, по адресу [premier.fgov.be](http://premier.fgov.be). Стр. 11, фото торговцев медом в Агартала, штат Трипуре – Такаши Курасаки, [village.infoweb.ne.jp/~mariamma/engtri.htm](http://village.infoweb.ne.jp/~mariamma/engtri.htm). Стр. 13, фото Эдмунда Стойбера – [www.stoiber.de](http://www.stoiber.de). Стр. 14, плакат с германским конституционным актом 1948 года – Дом баварской истории, Аугсбург, [www.bayern.de/HDBG](http://www.bayern.de/HDBG). Стр. 17, фото Габриэля Барнабаса – Пол Мортон, Форум Федераций. Стр. 19, фото Эрато Маркуллис – Билл Петрос, Creative Images.

**Журнал «Федерации»** издается Форумом Федераций и выходит пять раз в год. Цена подписки – 20 канадских долларов в год в Канаде, 20 долларов США в год во всех остальных регионах мира. Приглашаем к сотрудничеству авторов статей. Обращайтесь в редакцию по указанным выше телефонам и адресам. Форум Федераций не может гарантировать возврат рукописей.

**Другие издания:** на французском языке – *Federations – Le federalisme de par le monde, quoi de neuf*. На русском языке – *Федерации: что нового в мире федерализма*. На испанском языке – *Federaciones: novedades mundiales del federalismo*.



# Колонка редактора

## Постоянное развитие

При чтении статей в этом номере «Федераций» может сложиться впечатление, что федерализм находится в стадии развития почти везде, где он существует.

Молодые (или, по крайней мере, недавно воссозданные) федерации, такие как Нигерия, естественно, все еще переживают большие сложности. В прошлый раз мы говорили о разделении доходов в этой огромной стране на западе Африки и о том, что разные уровни власти не могут найти формулу, которая устроила бы всех. На этот раз речь пойдет о зарплате государственных служащих, которая всегда была животрепещущей темой в Африке, где в государственном секторе занята весьма значительная часть населения.

Нигерия — гигант в своем регионе, а в южной Азии эту роль выполняет Индия. Но Индию едва ли можно назвать молодой федерацией. Эта страна живет по ныне действующей федеральной Конституции уже более полувека и потому может считаться уже довольно старой по сравнению со многими другими федерациями. И все же за последние пятьдесят лет и в Индии происходили изменения. Их было много, а среди тех, что касаются практической реализации идей федерализма в стране, была и тенденция к усилению децентрализации. Пополнение укрепления «панчаятов», или правительств на уровне деревни, — важная часть этой тенденции. В предыдущих номерах «Федераций» мы говорили об этом важном направлении развития. В этом номере Харихар Бхаттачария расскажет о мерах по защите прав аборигенных народов в относительно изолированном северо-восточном регионе.

В трех статьях этого номера речь пойдет о выборах и о том, как федерализм действует на трех разных континентах.

В Аргентине новый президент Нестор Киршнер будет искать себе союзников в провинциях. В конце концов, по закону фактически его никто не избирал. Он выиграл выборы по умолчанию, когда его оппонент выбыл на втором туре голосования. Кроме того, г-н Киршнер, в политическом смысле будучи выходцем из провинции, должен быть особенно чувствителен к нуждам аргентинских регионов.

Выборы, прошедшие недавно в Бельгии, не принесли никаких радикальных изменений, но в некотором смысле мероприятие оказалось довольно нервным. Основной причиной беспокойства был вопрос не о том, кто выиграет, а вероятность того, что бельгийцы, говорящие на фламандском и французском языках, будут голосовать слишком по-разному и это нарушит хрупкое лингвистическое равновесие в стране. На этот раз такого не произошло, но затянувшийся успех ксенофобов из крайне правых партий (по обе стороны языковых баррикад) вызывает опасения.

В канадской провинции Квебек впервые почти за десять лет избрано «профедералистское» правительство. Но отстаивающая идеи суверенитета Квебекская партия по-прежнему жива и прекрасно себя чувствует. Оказавшись в оппозиции, она будет искать возможность показать, что федеральная система попросту не годится для защиты интересов Квебека. Избранные недавно либералы постараются продемонстрировать, что Квебек может получить реальные преимущества, если будет сотрудничать с федеральным правительством и другими провинциями, а не вступать в конфронтацию с ними. Но если либе-

ралы не достигнут успеха или если общественное мнение в Квебеке удастся убедить, что они его не достигли, то у тех, кто выступает в защиту отделения от Канады, появится множество новых аргументов.

Что же касается стран, которые выглядят гигантами по сравнению со своими соседями, то на этот раз в статье, иллюстрация к которой помещена на обложке, речь пойдет как раз об одной из них, расположенной в сердце Европы, а именно о Германии.

Ни в одной другой федеральной системе нет такого переплетения полномочий и обязанностей, как в германской. В этой стране есть обычай, для обозначения которого у немцев есть даже специальный термин — «Politikverflechtung», то есть политическая система, где все важные решения принимаются совместно.

Конечно, даже в таких федерациях, как Канада и США, где теоретически существует разделение полномочий и обязанностей, современные программы, например программы здравоохранения, заставляют адаптировать старые конституции к новым реалиям. В Германии Конституция четко оговаривает высокий уровень взаимодействия между федеральным правительством и землями. Фактически, федеральное правительство отчасти является созданием земель в том смысле, что последние контролируют верхнюю палату парламента Германии — Бундесрат.

Может сложиться впечатление, что эта германская конституционная «интимность» теоретически хороша. Но при сегодняшнем положении дел она может поставить под угрозу столы необходимые социальные и экономические реформы. Во всяком случае, такой довод приводит в специальном репортаже, опубликованном в этом номере нашего журнала, Райнера-Олафа Шульце. Нам кажется, что сейчас, когда сам ЕС рассматривает возможность федерализации, особенно уместно обсудить проблемы, с которыми сталкивается крупнейшая федерация Европы. 

**Как** и раньше, призываем вас зайти на наш сайт в интернете по адресу: [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org). Щелкните ссылку «Search the Forum's online research library» («Поиск по интерактивной исследовательской библиотеке Форума») и вы получите доступ к более чем 600 статьям, докладам, презентациям и другим документам, посвященным практической стороне федерализма во всем мире. Все эти ценные ресурсы структурированы по географическим регионам, авторам и темам (например, «экономика, финансы» или «конституции»). Форум провел большую работу по обеспечению доступа к постоянно расширяющейся коллекции документов о федерализме исследователям, студентам, специалистам-практикам и всем остальным, кто считает эту информацию полезной или интересной. Мы очень хотели бы узнать, считаете ли вы ее ценной и легко ли вам ее использовать. Связывайтесь с нами напрямую

по электронной почте: [nerenberg@forumfed.org](mailto:nerenberg@forumfed.org)

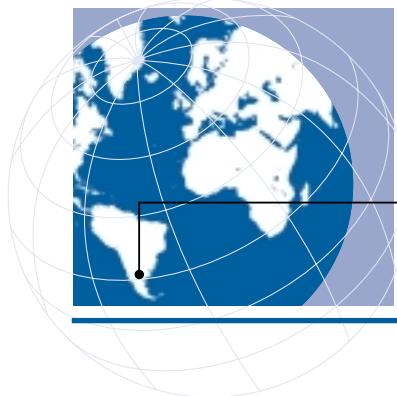
по факсу: +1(613) 244-3372

по телефону: +1(613) 244-3360, ext 203

или по обычной почте:

Karl Nerenberg, Forum of Federations,  
700-325 Dalhousie St., Ottawa, Ont. K1N 7G2,  
Canada.

**www.forumfed.org**



# Изменения в политической жизни Аргентины в ходе непредсказуемых президентских выборов

Не располагая окончательным выборным мандатом, Нестор Киршнер выступает за сотрудничество между федеральным центром и провинциями и ищет сторонников в новом парламенте. ГАБРИЭЛЬ ПУРИЦЕЛЛИ

**Когда** 25 мая Нестор Киршнер стал президентом Аргентины, завершился период глубокого политического кризиса, который начался полтора года назад и продолжался вплоть до президентских выборов. Победа Киршнера сложилась из целого ряда эффектных выигрышей в аргентинской политике, в которой он завоевал пост президента, хотя и оказался вторым при единственном голосовании, в ходе которого получил лишь 22 процента голосов избирателей. Лидирующий кандидат, бывший президент Карлос Менем, отказался от участия в последнем туре выборов и тем самым лишил Киршнера возможности набрать большинство голосов и получить мощную поддержку со стороны избирателей, на что у Киршнера, безусловно, были все шансы (см. табл. 1). Теперь его новая администрация столкнулась с серьезными сложностями, которые говорят о том, что политическая нестабильность, возможно, еще не устранена.

Киршнеру придется решать существующие в стране гигантские экономические проблемы, в частности укреплять начавшийся процесс восстановления экономики, бороться с высочайшим уровнем безработицы и реорганизовывать внешний долг частным кредиторам. В своей речи по случаю инаугурации Киршнер отметил, что он также будет работать над созданием федерального стандарта для образовательных систем, действующих в провинциях, и примет новый закон о разделении доходов между федеральным центром и провинциями. Успех его амбициозных планов и планов новой администрации зависит теперь от переговоров между федеральным центром и провинциями и от результатов следующих выборов, которые состоятся до конца года.

## Начало кризиса

Политико-экономический кризис, продолжавшийся в Аргентинской Республике 17 месяцев, вспыхнул 20 декабря 2001 года, когда Фернандо Де ла Руа неожиданно ушел с поста президента. После его невероятного ухода начался недельный водоворот событий: досрочная отставка избранного, но еще не вступившего в должность президента, за которой последовали одна за другой еще четыре смены, приостановление выплаты государственного долга и девальвация денег. Политические события вызвали протест со стороны общественности, и в результате подавления его правительством погибло больше тридцати человек. Кроме того, потери частных лиц из-за массового мародерства в центре крупных городов составили миллионы песо. В результате этого взрыва насилия временную администрацию возглавил Эдуардо Дуальде, сенатор, принадлежавший к партии, проигравшей президентские выборы 1999 года, в которых победил Де ла Руа. Месяц

ы правления Дуальде были отмечены социальными потрясениями, вызванными держателями срочных ценных бумаг, изначально оформленных в долларах США: деньги за них были возвращены инвесторам в аргентинских песо после девальвации. В то же время толпы безработных выражали свой гнев, они организовывали пикеты, перекрывали дороги и автотрассы в стране.



Нестор Киршнер, новый президент Аргентины

## Долг и провинции

Гигантский государственный долг Аргентины представляет собой серьезную проблему для любого нового правительства. С 1989 по 1999 год, когда президентом был Менем, долг увеличивался экспоненциально, в общей сложности он возрос на 123 процента и достиг

146 млрд долларов США. И это только федеральный государственный долг, а суммарный — гораздо больше. У большинства из 24 юрисдикций, входящих в состав аргентинской федерации, также имеются серьезные финансовые проблемы. В общей сложности их долг за этот период увеличился с 15 до 37 млрд долларов США. В результате Международному Валютному Фонду (МВФ) пришлось внимательнейшим образом

изучить бухгалтерский баланс не только федерального правительства, единственного, имеющего связь с Фондом, но и провинций.

Ситуация осложняется отсутствием закона о разделении доходов между федеральным центром и провинциями, который согласно федеральной Конституции 1994 года должен был быть принят до конца 1996 года. В то время росло напряжение в отношениях между федеральной администрацией и провинциями из-за распределения корректировки налогов в соответствии с требованиями МВФ. Затем, в 1999 году, когда федеральное управление перешло в руки политической партии, не участвующей в управлении большинством провинций, отношения между центром и провинциями стали еще хуже. Во время правления Де ла Руа напряжение в этих отношениях привело к возникновению постоянной жесткой конкуренции. Губернаторы, среди которых преобладали перонисты, начали противостоять радикальной партии, стоящей во главе страны, более эффективно, чем законодатели от их собственной партии в парламенте.

Когда на смену Де ла Руа пришел перонист Дуальде, отношения между федеральным центром и провинциями улучшились благодаря не только совпадению политических взглядов, но и более эффективной работе финансовых органов на обоих уровнях правительства, вызванной девальвацией денег.

Габриэль Пурицелли — специалист по экономическим и политическим вопросам. Живет в Буэнос-Айресе.



## Киршнер и раскол перонизма

Теперь Нестор Киршнер, один из губернаторов-перонистов, переезжает в Буэнос-Айрес, чтобы возглавить федеральное правительство. Киршнер получил бесценный опыт, когда возглавлял правительство провинции Санта-Крус, и хорошо понимает динамику отношений между федеральным центром и провинциями. Хотя ему в наследство досталась отчасти исправленная ситуация, на обновленной федеральной политической сцене возникают вопросы о том, как губернаторы в дальнейшем будут взаимодействовать с президентской администрацией.

Перонисты, которые были в Аргентине правящей партией практически все время с момента возникновения партии в 1946 году, на выборах 27 апреля разделились между тремя кандидатами: победителем Киршнером, бывшим президентом Менемом и бывшим губернатором Сан-Луиса Адольфо Родригесом Саа. В результате этого раскола и практически полного исчезновения радикализма, за который выступала другая традиционная партия, картина выборов оказалась разбитой на неожиданно большое число частей. Всего лишь десять процентов отделяли Менема, кандидата, занявшего первое место, от Элизы Каррио, представительницы прогрессивной партии, занявшей пятое место. Еще слишком рано говорить о том, станет ли такой нестандартный политический сценарий постоянным явлением в политической системе или это лишь переходное состояние. Перонисты легко могут снова объединиться под руководством нового президента, и наоборот, их раскол вполне может закрепиться появлением трех разных партий, располагающих сильными связями в регионах. Произошло то, чего никогда раньше не было в демократической истории Аргентины: схема голосования граждан образовала политическую карту, на которой четко видно, что разные регионы поддерживают разных кандидатов (см. табл. 2).

Когда Менем снял свою кандидатуру перед вторым этапом выборов, намеченным первоначально на 18 мая, это был первый случай в многолетней истории системы голосования во всем мире, когда кандидат, выигравший первый тур, отказался от участия во втором. Его уход, безусловно, имел целью поставить под сомнение законность избрания Киршнера. Социологические опросы показывали, что Киршнер победил бы Менема, набрав от 71 до 79 процентов голосов избирателей, и в этот момент соперник выбыл из борьбы. Решение Менема, возможно, поставит точку в его долгой политической карьере, так как в возрасте 72 лет он едва ли питает серьезные надежды снова выдвинуть свою кандидатуру на выборах 2007 года.

С Родригесом Саа дело может обстоять иначе, поскольку он на десять лет моложе Менема и по отношению к нему нет того решительного неприятия, которое в конечном итоге заставило Менема сойти с дистанции. Если Родригес Саа сохранит серьезную поддержку, раскол перонистов продолжится.

## От управления провинцией к правлению страной

Снова подтвердился тот факт, что управление провинцией служит главным толчком для карьеры кандидатов-перонистов: и Киршнер, и Родригес Саа были губернаторами, когда начинали свои кампании, и Менем тоже был губернатором перед своим избранием в 1989 году. Структура аргентинских политических партий, в отличие от других федеральных систем, строится от государственного уровня вниз. Поэтому отделения каждой партии в провинциях выступают в качестве структур, откуда можно подняться до руководящих должностей на уровне федерации. Однако такая структура ослабляет организацию, особенно в случае с UCR, Радикальным гражданским союзом: его кан-

дидат в президенты получил лишь 2,34 процента голосов. При этом UCR возглавляет правительства пяти провинций и составляет единственную значимую оппозицию в большинстве других округов. Даже если эта партия еще много лет не вернет себе соответствующую роль на федеральном уровне, ее значимость в провинциях, вероятнее всего, останется высокой.

За этими выборами последовало и еще одно изменение: появилась новая консервативная политическая сила, построенная на основе конфедерации исключительно провинциальных консервативных партий. Она послужила бывшему радикалу Рикардо Лопесу Мёрфи платформой для получения 16 процентов голосов. Являясь представителем правого меньшинства старой радикальной партии, этот бывший министр в администрации Де ла Руа успешно объединил собственную личную привлекательность для определенных групп горожан среднего класса с организацией, поддерживаемой вышеупомянутыми провинциальными партиями.

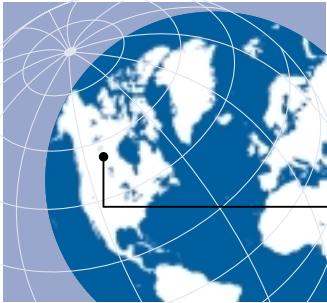
## Предстоящие изменения в федеральном правительстве

После избрания Киршнера наметил ряд изменений в политической картине Аргентины. Каждые два года на четырехлетний срок избирается половина палаты представителей и на шестилетний срок - треть сенаторов. В этом году будут проводиться выборы половины федеральной Палаты представителей и трети федерального Сената. Вероятнее всего, в результате этих выборов сформируются две палаты парламента, которые будут больше похожи на сумму разновидностей электоральной географии в каждой провинции, чем на настоящую федеральную политическую географию. Это связано с передачей каждого провинциальному правительству права объявлять выборы федеральных законодателей по каждому избирательному округу (которые в Аргентине совпадают с провинциями и автономным городом Буэнос-Айресом). Это решение, принятое администрацией Менема в 1990-х годах, имело целью перенести политические результаты с

провинциального уровня (на котором партия Менема была самой сильной) на федеральный (на котором предпочтения избирателей становились неблагоприятными для перонистов).

Как ни иронично, конкретный эффект расположения в шахматном порядке дат выборов в федеральный парламент, безусловно, будет противоположным тому, которого требовали граждане в ходе протестов в конце 2001 и начале 2002 года. Тогда любимым слоганом общественности был «Уходите все», это было требование радикальной встряски политической элиты. Серия из 24 выборов в округах упростит задачу достижения победы тем, кто сейчас стоит во главе правительства провинций.

Независимо от того, когда они были избраны, половина из 257 представителей и треть из 72 федеральных сенаторов займут свои места 10 декабря 2003 года. Результаты выборов будут влиять на способность Нестора Киршнера управлять страной вплоть до конца его президентского срока в декабре 2007 года. Его отношения с новым парламентом будут определять, в частности, реальность введения единого стандарта качества образования в стране со значительными различиями между регионами, а также простоту или запутанность пути к новой системе разделения доходов между федеральным центром и провинциями. Какими бы ни были сильные стороны и достижения Киршнера в следующие четыре года, исполнение его обещаний будет зависеть не только от него.



# Новое правительство Квебека и вопрос бюджетного дисбаланса

Избрание профедералистского правительства в провинции Квебек изменяет, но не прекращает напряженные взаимоотношения между федеральным центром и провинциями в Канаде

ЛУЙЗ ГАНЬОН

**Личность** избранного недавно премьер-министра Квебека указывает на то, что конфликт между его провинцией и канадским федеральным правительством нескоро будет исчерпан, несмотря на то, что раньше премьер был федеральным политиком. Либеральная партия, к которой принадлежит Жан Шаре, в апреле выиграла 76 из 125 мест в Национальном Собрании Квебека, положив конец девятилетнему правлению Квебекской партии. Узнав результаты выборов в Квебеке, федеральное правительство и английская Канада вздохнули с облегчением. Этот вздох выражал надежду на то, что напряжение, наблюдавшееся в отношениях с прежним националистским/сепаратистским правительством Квебека, теперь удастся преодолеть.

Однако один из вопросов, стоящий на повестке дня нового либерального правительства Квебека, повернет его в прямую оппозицию федеральному правительству в Оттаве. Премьер Шаре и его новый министр финансов Ив Сеген проводят кампанию по исправлению того, что они называют «бюджетным дисбалансом» между провинцией и федеральным правительством. Потерпевший недавно поражение премьер Квебека Бернар Ландри, лидер сепаратистской Квебекской партии в этой провинции, описал дилемму просто: деньги находятся в Оттаве, а потребности есть у провинций.

«Спор возник из-за расхождений во взглядах между сторонниками централизации и децентрализации страны, — сказал Дэвид Перри, старший научный сотрудник и экономист Канадского Налогового Фонда, некоммерческой организации, разрабатывающей оптимальную налоговую систему для Канады. — Возникает вопрос о том, на каком уровне правительства задается темп для нации в целом. Очевидно, канадская общественность готова столько платить только за общественные услуги».

Шаре — бывший министр федерального кабинета, который затем стал лидером оппозиционной партии в Оттаве, а потом переключился на провинциальную политику. С учетом такого прошлого он располагает всеми данными, чтобы организовать обширную кампанию в масштабах страны для решения проблемы, которую экономисты называют «вертикальным бюджетным дисбалансом». Шаре как обладающий даром убеждения федералист должен добиться большего успеха, чем его предшественники, в привлечении политической поддержки в английской Канаде.

«Шаре способен повести за собой другие провинции, — сказал Перри. — Федеральному правительству нелегко будет дискредитировать правительство Квебека в этом вопросе, как это делалось раньше. Федеральное правительство и Шаре сходятся во взглядах о необходимости



Ив Сеген выносит на обсуждение бюджет провинции Квебек

сти сохранения целостности страны. Разногласия касаются вопроса о том, какие суммы должны поступать из Квебека. Провинции, вероятно, поддержат его позицию».

## Федеральные излишки, провинциальные долги

Под вертикальным бюджетным дисбалансом понимается неравенство возможностей, имеющихся у правительств разного уровня, по получению доходов и финансированию затрат. В последние годы у федерального правительства наблюдаются излишки, в то время как во многих провинциях отмечается дефицит.

На ежегодной конференции премьер-министров в августе 2002 года руководители провинций заявили, что бюджетный дисбаланс мешает им удовлетворять потребности своих регионов в медицинском обеспечении. Здравоохранение остается главным политическим приоритетом согласно опросам общественного мнения и крупнейшей статьей расходов по программам, которые реализуются в провинциях. На долю провинций приходится 62 процента всех расходов по программам в Канаде.

В прошлом году начал работу Совет конференции Канады, независимая экономическая исследовательская организация, созданная премьер-министрами провинций и территорий для изучения вертикального бюджетного дисбаланса. По результатам исследования был сделан вывод о том, что излишки, имеющиеся у федерального правительства, будут равномерно возрастать в течение следующих двух десятилетий и достигнут почти 86 млрд долларов. В то же время провинциям и территориям потребуются дальнейшие бюджетные ограничения во избежание повторного возникновения дефицита, сумма которого к 2019/2020 финансовому году может достигнуть 12,3 млрд долларов.

Совет конференции пришел к выводу о том, что, хотя федеральное правительство почти погасит свой долг к этому году, а затем будет ежегодно получать излишки, суммарный долг провинций и территорий увеличится на 54 процента и составит 386,9 млрд долларов.

Со своей стороны федеральный центр утверждает, что никакого бюджетного дисбаланса не существует, поскольку у федерального правительства, и у правительств провинций и территорий есть доступ к одним и тем же крупнейшим налоговым базам, в частности базам личного и корпоративного подоходного налога, налога с продаж и налога на заработную плату.

Канадский министр межправительственных отношений опровергает отчет Совета конференции, поскольку этот документ основывается на предположении о том, что с течением времени расходы правительства останутся неизменными по отношению к ВВП. Отчет не показался убедительным и федеральному министерству финансов, которое утверждает, что долгосрочные прогнозы расходов не могут считаться точными, если охватывают период более двух-трех лет.

Зарождающийся спор о бюджетном балансе или дисбалансе, который зависит от перспектив принципов управления, возник, возможно, в связи с тем, что управление недостаточно прозрачно: гражданам-налогоплательщикам неясно, какое правительство какие программы финансирует.

Луиз Ганьон — журналистка в Оттаве. Часто пишет на медицинские темы.



Ф е д е р а ц и и

Выпуск 3, № 3 / август 2003

«Схема отчетности нарушается, когда решения о налогообложении и расходовании средств принимаются на разных уровнях правительства, — утверждает Финн Пошман, старший политический аналитик института Си Ди Хэй Институт (C.D. Howe Institute) в Торонто, независимой некоммерческой организации, которая предоставляет информацию об экономической и социальной политике. — Это тот контекст, в котором имеет смысл говорить о бюджетном дисбалансе. Оттава могла бы собирать меньше налогов и дать провинциям возможность делать то, что они считают нужным, чтобы оплачивать товары и услуги, необходимые избирателям».

Пошман поддерживает предложение, которое внес Шаре, о передаче статей подоходного налога от федерального правительства провинциальному, чтобы обеспечить последним необходимое финансирование, которое позволит им выполнять свои обязательства. Ив Сеген, министр финансов в правительстве, которое возглавляет Шаре, пошел еще дальше. Он был министром государственных сборов в предыдущем либеральном правительстве, затем правительство, представленное сепаратистской Квебекской партией, поручило ему изучить налоговый дисбаланс. Комиссия под председательством Сегена рекомендовала федеральному правительству передать действующий в Канаде высокодоходный налог на товары и услуги, вступивший в силу в 1991 году, провинциям.

«Ив Сеген утверждает, что Оттава неподотчетна, — утверждает Пошман. — Сейчас задача Квебека — заручиться поддержкой в отношении отчета и рекомендаций. Квебек должен создать политический альянс и сформировать точку зрения по вопросу о том, как будет действовать бюджетный механизм. Естественными союзниками этой провинции могли бы быть Альберта и Онтарио. Мы считаем, что при сегодняшнем положении дел Оттава собирает гораздо больше налогов, чем ей требуется».

«Если слова премьер-министров провинций будут созвучны голосам избирателей, выборное правительство в Оттаве начнет прислушиваться, — считает Пошман. — Когда в следующем году на лидирующих позициях в Оттаве произойдут изменения, вопрос устранения предполагаемого бюджетного дисбаланса привлечет к себе больше внимания». Премьер-министр Жан Кретьен объявил о своем намерении следующей зимой уйти в отставку; возможно, после этого в Оттаве начнут осуществлять новую политику в отношении статей налогообложения и передаточных платежей.

## **Рост провинциальных расходов**

Харви Лазар, директор Института межправительственных связей в Королевском университете в Кингстоне, Онтарио, отметил, что Канада является одной из наиболее децентрализованных федераций в мире. Лазар обеспокоен тем, что вертикальный бюджетный дисбаланс выступает в качестве помехи для оптимальной системы здравоохранения в Канаде и утверждает, что централизованный сбор прибыли и децентрализованные расходы обеспечивают повышение эффективности. Он говорит, что у Шаре есть шанс создать успешные альянсы, но что жалобы провинций выглядят не столь внушительно на фоне их собственной политики.

«Лучшим вариантом для Шаре было бы создание альянса с другими провинциями для того, чтобы требования дополнительных федеральных ресурсов стали более весомыми, — говорит Лазар. — Если провинции решатся на это, их заявка будет лучше воспринята в Оттаве, если они не будут обещать снижение налогов. Для Квебека и других провинций все станет проще, если они откажутся от этой части программы. Кроме того, Либеральной партии Квебека, скорее всего, будет проще договориться о сделке со следующим федеральным премьер-министром, чем с нынешним».

Неослабное внимание к вопросу о финансовой ситуации расширит природу конфликта между Квебеком и Оттавой. Вопрос суверенитета противопоставляет Квебек английской части Канады, а вопрос бюджетного дисбаланса противопоставляет провинции федеральному правительству.

Однако если подход Шаре окажется неудачным, он может стать палкой о двух концах, говорит Уильям Джонсон, бывший лидер Квебекского альянса — группы по защите прав англоязычных жителей провинции.

Джонсон — известный корреспондент и обозреватель нескольких квебекских изданий. Он обеспокоен тем, что хотя Шаре и является непоколебимым федералистом, жители Квебека могут посчитать федеральное правительство жестким и негибким, что прибавит веса сторонникам отделения Квебека от Канады.

Джонсон указывает, что требования больших полномочий в области налогообложения и расходов имеют долгую историю, восходя еще к эпохе пребывания у власти либерального правительства Квебека в 1960-х годах, когда произошла так называемая «Тихая революция». Провинции стремились увеличить роль государства в области образования, здравоохранения, экономического развития и благосостояния общества.

«Все правительства Квебека, начиная с эпохи Тихой революции в 1960-х годах, неправильно и нереалистично представляли себе принципы работы федерации, — говорит Джонсон. — Если федеральное правительство будет по мере необходимости инвестировать средства в такие области, как здравоохранение и образование, то его позиция окажется слишком слабой, чтобы руководить национальной политической, национальной экономикой и национальным благосостоянием».

**Лучшим вариантом  
для Шаре было бы  
создание альянса с  
другими провинциями**

**- Харви Лазар**

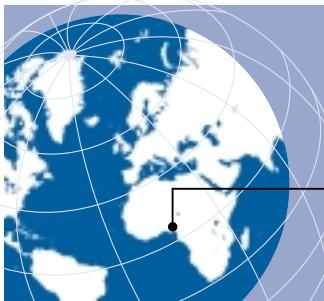
## **Международное развитие**

Тенденция к децентрализации не является исключительно канадским феноменом, а развивается во всем мире. Во многих других федерациях, например в Швейцарии и Бельгии, сторонники децентрализации обосновывают свою позицию тем, что субнациональные правительства более информированы для того, чтобы принимать решения относительно расходования средств.

Питер Граф, исследователь из университета МакМастер в Гамильтоне, Онтарио, говорит, что федеральное правительство Канады иногда забирается в область юрисдикции провинций. Например, в области здравоохранения Оттава установила национальную систему страхования здоровья и пять основополагающих принципов этой системы. Граф считает, что мнение по вопросу бюджетного дисбаланса определяет позицию по вопросам децентрализации страны, управления и ответственности различных уровней власти.

«Более централизованный подход к управлению позволяет федеральному правительству гарантировать выполнение пяти основополагающих принципов в области здравоохранения, — говорит Граф, получивший степень доктора политологии в университете Монреаля. — Федеральное правительство само решило играть более весомую роль в национальных культурных учреждениях. Это не записано в конституции».

По поводу намерений Шаре взяться за решение этой проблемы Граф считает, что благодаря этому националисты в Квебеке получат возможность воссоздать свою платформу и выставить более радикальные требования, и если Шаре не удастся добиться уступок от Оттавы, квебекские сепаратисты смогут заявить, что федерация потеряла свою состоятельность. (6)



# Повышение зарплаты в Нигерии раздражает служащих и губернаторов штатов

Традиция платить одинаково всем государственным служащим вызывает напряженность в федеральной системе, только что выходящей из долгих лет военного правления

КИНГСЛИ КЬЮБЕЙНЬЕ

**После** более двух лет колебаний федеральное правительство Нигерии решило повысить зарплату более чем полутора миллионам государственных служащих на 12,5 процента. Однако на этот раз повышение зарплаты впервые коснется только федеральных служащих. Зарплата служащих правительства штатов и локальных правительств не будет автоматически повышена, и им самим придется договариваться со своими работодателями о ее повышении. Правительства штатов и локальные правительства будут самостоятельно принимать решение по поводу зарплаты своих служащих. Этот новый подход радикальным образом отличается от традиционной практики. До нынешнего времени все государственные служащие Нигерии имели одинаковые оклады вне зависимости от того, кто был их работодателем.

## Политика «платите сколько сможете»

По всей стране растет беспокойство относительно того, что новая политика «платите сколько сможете» приведет к трениям и трудовым беспорядкам в Нигерии, поскольку государственные служащие, работодателями которых являются штаты и местные советы, несомненно будут настаивать на том, чтобы им платили столько же, сколько и их коллегам, работающим на федеральное правительство.

Объявив о повышении зарплаты федеральных служащих 1 мая, в День Труда, президент Олусегун Обасанджо заявил, что хотя его администрация признает возможность беспокойства сотрудников по поводу ожидаемого повышения зарплаты, «пришло время для новых изменений».

«Я не знаю, для чего конкретно, но я знаю, что мы сделаем все для того, чтобы избавиться от лишних расходов, неэффективности и коррупции в нашей системе», — заявил президент.

Недавние разговоры о сокращении рабочих мест имели под собой веские основания. Ежегодно основная часть федерального бюджета идет на выплату зарплат служащим и административные расходы, а на капитальные затраты остается очень мало средств. «Мы съедаем почти всю свою прибыль, и это должно прекратиться, и наша задача как правительства будет заключаться в том, чтобы прекратить это. Моя цель состоит в том, чтобы 25 процентов доходов правительства шли на капитальные проекты, так, чтобы на накладные расходы уходило не более 75 процентов», — говорит Обасанджо.

Последнее повышение зарплаты прошло в мае 2000 года. Федеральное правительство, находившееся у власти менее года и возглавляемое Обасанджо, предоставило « прожиточный минимум » всем государственным служащим в стране, работавшим в федеральных органах, органах штатов и местных советах. Повышение зарплаты, кото-



Профсоюзный лидер Ошамоле протестует против решения правительства

рое прессы назвала «слоновыми выплатами», привело к увеличению заработка государственных служащих более чем на 100 процентов, в результате чего минимальная зарплата, ранее составлявшая около 3500 найра (28 долларов США) в месяц, увеличилась до 7500 найра (60 долларов США) в месяц.

Более того, в то время федеральное правительство и профсоюзы договорились, что в 2001 году будет произведено очередное повышение оплаты труда на 25 процентов, а в 2002 году заработная плата служащих повысится еще на 12,5 процента.

## Прохладная позиция правительства

Однако вскоре после соглашений 2000 года федеральное правительство заняло прохладную позицию и отказалось повышать уровень заработной платы в 2001 и 2002 годах. Правительство указало, что национальная экономика не может позволить себе таких расходов — 90 процентов доходов Нигерии от внешних валютных операций идут за счет продажи сырой нефти.

В течение двух лет переговоры находились в патовой ситуации: правительство отказывалось повышать зарплату служащим, а профсоюзы настаивали на полном выполнении договоров 2000 года ввиду падения уровня жизни нигерийцев за последние несколько лет, когда среднегодовой доход на душу населения составил менее 300 долларов.

В патовый период правительство вообще отрицало, что оно когда-либо соглашалось на повышение заработной платы в 2001 и 2002 годах. В конце концов Нигерийский конгресс труда, самый влиятельный профсоюзный орган страны, опубликовал во всех ежедневных газетах страны полный текст соглашений 2000 года и пригрозил правительству общенациональной забастовкой. Лишь после этого федеральное правительство признало само существование соглашений. Президент Обасанджо согласился на повышение заработной платы всего за несколько недель до того, как 29 мая этого года приступил ко второму сроку выполнения своих обязанностей.

Хотя «слоновье» повышение зарплаты 2000 года позволило государственным служащим вздохнуть с облегчением, сейчас оно создало огромные экономические и политические проблемы для правительства 36 штатов, а также для 774 местных советов, от которых ожидается, что они последуют примеру федерального правительства и повысят зарплату своим служащим, общее число которых оценивается в три миллиона.

Локальные правительства и правительства штатов недовольны развитием событий, поскольку для выплаты зарплаты не хватит даже дополнительных средств, предоставляемых из федерального бюджета.

## Наследие правления военных

Хотя Нигерия является федерацией, долгие годы правления военных отрицательно повлияли на федерализм. Иерархическая военная

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



Федерации

Выпуск 3, № 3 / август 2003

структура «командир — подчиненный» управляла страной как унитарным государством с мощным и всевластным центром. Во время правления нигерийских военных, находившихся у власти в течение 29 лет из 42 лет существования страны как суверенного государства, лучшие концепции федерализма, такие как разделение властей, уважение к законам и сферы влияния, полностью игнорировались.

Федеральное военное правительство попросту диктовало свои требования, игнорируя то, что некоторые вопросы могли находиться в эксплуативной сфере правительства штатов или местных советов. Военные приостановили действие Конституции и правила, издавая указы. Места для недовольных не было, поскольку все губернаторы назначались по прихоти главы государства, контролировавшего федеральное правительство.

Однако после возвращения нации к демократии 29 мая 1999 года правительства штатов начали реализовывать свои конституционные права и полномочия. Губернаторы штатов открыто критиковали федеральное правительство и бичевали администрацию Обасанджо за неверные и односторонние действия по вопросу зарплаты и за то, что она не консультировалась с ними перед глобальным повышением зарплаты государственным служащим вне зависимости от того, кто является их работодателями.

### **Штаты пользуются своим правом сказать «нет»**

Со своей новой «свободой», большинство правительств штатов решило не реализовывать повышение зарплаты в 2000 году, основываясь на том, что федеральное правительство больше не может диктовать им свои условия. «Обасанджо все еще страдает от военного похмелья, — заявил в гневе Бола Тинубу, губернатор прибрежного штата Лагос, бывшей федеральной столицы нации. — Он не может диктовать мне, сколько я буду платить своим служащим. Он не нанимал их для меня. Он не может диктовать мне условия оплаты труда моих служащих». В Лагосе получают зарплату более 50 тысяч государственных служащих.

Тинубу был не единок. Изначальное нежелание правительств штатов реализовывать повышение зарплаты 2000 года привело к забастовкам по всей стране, которые нанесли большой ущерб экономике. Служащие штатов и местных советов настаивали на том, чтобы им платили столько же, сколько и их коллегам, работающим на федеральное правительство, «как это было всегда».

Столкнувшись с прекращением работы, общим недовольством и расущей непопулярностью, губернаторы штатов один за другим неохотно подчинились.

### **Где взять деньги на зарплату**

Поиск средств на выплату зарплат в 2000 году стал огромной проблемой для большинства территорий, за исключением штатов, производящих нефть — Дельта, Риверс, Байелса, Гросс Ривер, Аква Ибом — и получающих из федерального бюджета специальные отчисления на развитие помимо причитающейся им доли федерального дохода. Поскольку при образовании штатов Нигерии учитывались только политические обстоятельства, лишь несколько из них являются экономически жизнеспособными и могут выжить самостоятельно без ежемесячных федеральных субсидий. Доход некоторых штатов от налогов и ставок составляет всего 5 млн найра (40 тысяч долларов), в то время как их расходы превышают 500 млн найра (4 млн долларов).

После повышения зарплаты в 2000 году правительства штатов стали настаивать на повышении ежемесячных отчислений из федерального бюджета. Отчисления штатам и местным советам действительно

значительно выросли — сегодня большинство штатов получает в три раза больше, чем во времена правления военных. Однако штатам по-прежнему очень сложно выплачивать зарплату служащим. В штатах Анамбра, Екити, Плато, Ошун, Ойо, Енугу и Идо произошло несколько забастовок и протестов против нерегулярных выплат заработной платы и других выплат, включая оплату ежегодных отпусков.

Недавние поражения на выборах 19 апреля многих губернаторов штатов во многом были вызваны тем, что они не смогли выполнить свои обязательства перед служащими, которые хотя и составляют лишь небольшую часть избирателей, но обладают значительным политическим влиянием. В Нигерии государственные служащие формируют общественное мнение и отвечают за реализацию правительственный проектов. Они определяют успех или неудачу правительственный программ и могут создать множество проблем для губернаторов.

### **Федеральное правительство начинает действовать**

Последние действия федерального правительства соответствуют букве и духу федерализма, поскольку ограничения зарплаты служащих относятся только к сотрудникам федерального правительства. Однако они неизбежно вызовут трения между губернаторами и служащими правительств штатов, поскольку служащие правительства штатов и местных советов не согласятся с неравенством выплат. С учетом прежней позиции правительств штатов, если они попытаются игнорировать повышение зарплаты, то это приведет к новой вспышке трудовых проблем.

«То, что сделало федеральное правительство, равносильно установке капкана. Правительства штатов вынуждены следовать этой политике.

Они будут вынуждены склониться перед ней, поскольку ни один губернатор не хочет стать непопулярным у служащих», — сказал Джиде Аденреле, профсоюзный лидер из Абуджа.

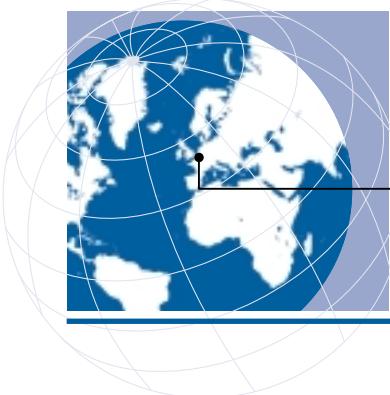
Президент Нигерийского конгресса труда Адамс Ошамоле настаивал на том, что повышение зарплаты должно стать всеобщим. «Правительства штатов должны будут повысить зарплату на 12,5 процента. Подавляющее большинство штатов могут позволить себе заплатить, и заплатят. Те же, кто не сможет, должны объяснить, почему они не могут заплатить», — заявил он.

Правительства двух штатов — Риверс и Замфара — уже открыто согласились заплатить 12,5 процента, остальные же штаты пока еще не объявили о своей позиции.

### **Пустая казна штатов**

Грядущие месяцы будут трудными. Некоторые из новоизбранных губернаторов уже жалуются на пустую казну, оставленную им их предшественниками. Губернатор штата Екити Айо Файосе получил в наследство от своего предшественника Ния Адебайо долг размером более 6 млрд найра (48 млн долларов) и уже передал этот вопрос на рассмотрение федерального правительства. Новый глава штата Коги заявил, что его предшественник оставил после себя долги размером около 15 млрд найра (120 млн долларов). Этим и многим другим штатам будет очень сложно выплачивать повышенную зарплату.

Многие служащие штатов заявили, что они готовы повторить призыва к забастовкам, которые они предпринимали в 2000 году и из-за которых были уволены некоторые из их коллег. Последуют ли штаты федеральному примеру или нет, но возрождающейся федеральной структуре Нигерии в грядущие месяцы предстоит серьезное испытание. ☠



# Бельгийцы сменили радужную коалицию на красно-синих

Но новое бельгийское правительство еще не уничтожило «яд» сообществ

ФИЛИПП ЭНГЕЛЬС

**Неспокойно** в Бельгийском Королевстве: фламандская и франкоязычная группы, представляющие два крупнейших языковых сообщества этой маленькой, но непростой страны и традиционно противостоявшие друг другу, проголосовали одинаково! После окончания федеральных выборов 18 мая лидеры обоих лагерей праздновали, телевизионные комментаторы с обеих сторон высказывали сходные мнения, а политические обозреватели заявили, что возможность политической поляризации общества исчезла. С тех пор победители выборов — социалисты и либералы, левые и правые — старались сформировать коалиционное правительство, в котором смешиваются масло и вода.

С фактическим уничтожением зеленых так называемая «радуга» исчезла с неба Брюсселя. Радугой бельгийцы называли исполнительную власть, состоявшую из социалистов, либералов и борцов за окружающую среду, представлявших кардинально отличавшиеся друг от друга политические движения. Ее сменила фиолетовая коалиция, состоящая из красных и синих. Такая необычная формула с момента провозглашения независимости Бельгии в 1830 году применялась только однажды — с 1954 по 1958 годы. По итогам выборов Ги Верхофстадт снова займет пост премьер-министра. Этот бывший поклонник Маргарет Тэтчер и чикагской школы неолиберализма уже успокоился и стал умеренно правым, практически центристом.

## Ужас асимметрии

До сих пор последствия выборов были незаметными. В течение 15 дней предвыборной кампании, совпавшей по времени с войной в Ираке, общественные дебаты фокусировались на экономической и социальной политике, мобильности и, в меньшей степени, безопасности. Институциональные вопросы и «проблемы сообщества» — так называют сложные отношения между фламандцами и франкоязычной группой, составляющими соответственно 65 и 35 процентов населения страны — привлекали мало внимания.

На этих выборах не было никакой крупной конфронтации и никаких крупномасштабных переговоров, как перед выборами 1999 года, когда новая сепаратистская горячка предвещала конец Бельгии. 18 мая не привело к политической асимметрии, что могло бы случиться, если бы христианские демократы и либералы получили бы широкую поддержку на севере страны (во Фландрии, где говорят на голландском языке), а социалисты и либералы продолжали бы господствовать в центре и на юге страны (в Валлонии и Брюсселе, где говорят по-французски). Этот сценарий, отброшенный избирателями, мог бы привести к радикализации изолированных партий, которым придется управлять страной без противовеса соответствующих партий в других лингвистических сообществах. Другая проблема заключается в поиске общего знаменателя политических движений, различных по своей натуре. Разумеется, сторонники федерализма счита-



Премьер-министр  
Ги Верхофстадт:  
новая коалиция

ют, что асимметричность правительства вытекает из обычной логики: более преуспевающая Фландрия в основном склоняется к правым, в то время как Валлония, где лишь недавно была произведена модернизация горной и металлургической промышленности, склоняется влево. В прошлом федеральная Бельгия ни разу не решалась ступить на путь асимметричности. Связано ли это с недостаточной зрелостью? Или это связано с тем, что амбиции двух партий противоречат друг другу? В последние 10 лет фламандцы стремились получить максимальную автономию, используя для этого все имеющиеся средства. Франкоязычная группа выступала в качестве защищающейся стороны и яростно противостояла фламандцам, поскольку экономика центра и юга страны менее развита, и франкоязычные области зависят от федеральной солидарности. В таких условиях прогресса достичь очень сложно.

## Участники игры

### Социалисты

PS — Parti socialiste (Социалистическая партия франкофонов) и SPA — Socialistische Partij Anders (Социалистическая партия фламандцев).

Политическая группировка, получившая больше всего голосов на выборах 18 мая. Пребывает у власти с 1988 года, что является рекордом для «красных».

### Либералы

Mouvement réformateur MR (Реформистское движение франкофонов) и VLD — Vlaamse Liberalen en Democraten (Фламандские либералы и демократы, фламандцы).

Управляют страной вместе с социалистами. «Синие» покинули оппозицию в 1999 году после перерыва, длившегося более 11 лет. Партия премьер-министра страны Ги Верхофстадта.

### Христианские демократы

CDH — Centre démocrate humaniste (Социально-христианская партия в Валлонии, франкофоны) и CD&V — Christen Democratisch en Vlaams (Христианская демократическая партия Фландрии, фламандцы).

В оппозиции начиная с 1999 года, где они не находились с 1958 года. В прошлом крупнейшая политическая группировка, основа всех коалиций. Переживает личностный кризис.

### Экологи

Ecolo (Эколо, франкофоны) и Agalev (Агалев, фламандцы).

Потерпели поражение на майских выборах после одного срока пребывания у власти (с июля 1999 года по май 2003 года). Возвращались к «нормальному» по европейским стандартам уровню.

Филипп Энгельс — журналист еженедельника *Лю Виф/Л'Экспресс*, Брюссель, Бельгия.



Ф е д е р а ц и и

Выпуск 3, № 3 / август 2003

9

## Левые и правые идут голова к голове

Результаты последних выборов должны удовлетворить сторонников политической перестройки, которые мечтали об этом долгое время. Уже второй раз потерпевшие поражение христианские партии вынуждены ставить под вопрос свое существование на скамье оппозиции, которую они занимали так редко. В течение долгих лет они были основной фигурой на политической сцене, однако пали жертвой феномена структурной эрозии. Неизвестно, осталось ли у них какое-либо будущее. Зеленые, также потерпевшие поражение, постараются избавиться от горького привкуса своего первого срока пребывания у власти. В прошлом они были занозой в боку правительства. Имеют ли они реальный шанс утвердиться как партия власти? Что же до крайне правых, то они приобрели новых сторонников во всей стране, несмотря на относительные успехи уходящего правительства.

На севере националистический блок Фламс (Фламандский блок) вторгся в сельские области и небольшие города, получив в среднем 18 процентов голосов. Из франкоязычных групп после поражения в 1999 году возродился Фронт Национал — FN (Национальный фронт). Обладая поддержкой всего 5,3 процента населения, он дезорганизован, плохо управляется и не представляет такой угрозы, как Фламандский блок. Однако если ему удастся найти заслуживающего доверия популистского лидера, НФ может преподнести бельгийцам неприятный сюрприз.

Однако все эти фракции не беспокоят демократических победителей выборов, социалистов и либералов, для которых управление страной не представляет собой проблемы.

Партнеры сегодня, соперники завтра, они могут уничтожить всю оппозицию и сформировать мощную силу, способную радикальным образом изменить политическую ситуацию в Бельгии. Бельгийское общество характеризуется множеством разделяющих его пропастей (философской, идеологической, лингвистической) и до сих пор характеризовалось фрагментированной политической сценой. Однако вскоре два основных полюса, или блока — левые и правые, — пойдут вперед рука об руку, как во Франции и Великобритании.

## Эйфория 1999 года

Сегодня бельгийской федеральной модели еще предстоят некоторые изменения. Предыдущая стадия реформ правительства, пятая, начиная с 1970 года, подтвердила переход к более зрелому федерализму. В 2001 году вспыхнувшая ужас всеобщая драка закончилась хорошо благодаря одному из тех гигантских компромиссов, ставших обычными в королевстве Альберта II, который, как это ни странно, удовлетворил всех. Вслед за экономической политикой, образованием и транспортом, управление которыми уже было передано центральным правительством регионам и сообществам, другие области также были децентрализованы: сельское хозяйство, международная торговля, кооперативное развитие (еще не подтверждено) и организация коммун, наиболее децентрализованного уровня власти. В качестве части этой реформы фламандцы и франкоязычные бельгийцы заключили своеобразную сделку. Фламандцы потребовали большей финансовой автономии, в особенности в области снижения подоходного налога (что франкоязычные области не могут себе позволить). Взамен на это франкоязычные регионы потребовали феде-

ральную финансовую поддержку для «своей» системы образования, находившейся на грани банкротства. Эта сделка удовлетворила всех и, без сомнения, послужила двигателем институциональных обменов 2001 года и создала в некоторых кругах прессы климат, граничащий с эйфорией. Почти в то же время бельгийцы получили новое правительство, добились более теплых отношений между сообществами, с огромной помпой отпраздновали брак в королевской семье и... стали свидетелями возрождения злополучной национальной футбольной команды — Diables rouges (Красные дьяволы).

## Разделение социального страхования?

Но, как обычно, не успели еще высохнуть чернила на подписанных договорах, как увидели свет новые требования. Фландря подтвердила свою институциональную программу, которая была секретом политицина начиная с конца 1990-х годов. Она заключается в выводе из-под федерального контроля таких значительных сфер, как управление железными дорогами, международным аэропортом и социальным страхованием. Справедливо это или нет, но франкоязычные области рассматривают это как открытое объявление войны, опасаясь,

что в этой игре проигравшими окажутся они. Они считают, что для оценки реформы 2001 года требуется время. Сегодня видны все признаки того, что после выборов на уровне регионов и сообществ в июне 2004 года разгорится новая борьба, в результате чего страна погрязнет в некоей перманентной предвыборной кампании.

Институциональная реформа в Бельгии представляет собой очень политизированный про-

цесс, а не работу рациональных и терпеливых независимых экспертов. Она принимает форму захвата власти, сопровождаемого хорошо отрежиссированым драматизированным конфликтом.

Практически все дела, предстающие перед правительством, связаны с сообществами. Например, вопрос о предоставлении права голоса иммигрантам (около 10 процентов населения), поддерживаемый всеми франкоязычными партиями, до сих пор висит в воздухе, поскольку ему противостоят фламандские либералы из VLD, партии премьер-министра. В идеале их должны разделять только политические взгляды. Однако необходимо учитывать еще и «яд» сообществ, усложняющий жизнь всем федеральным министрам.

Появление нового руководителя ничего не изменит в этом ядовитом климате. Напротив, противостояние между социалистами и либералами будет довольно напряженным. При сложившейся тяжелой экономической ситуации потребуется большая политическая сноровка для того, чтобы балансировать социальные приоритеты с одной стороны (инвестиции в социальное обеспечение и государственные компании) и налоговые требования с другой стороны (далее снижение подоходного налога). Нежелание или нерешительность властей были бы непростительными. Если новое правительство не вытащит из финансовой ямы государственную компанию железнодорожного транспорта — Societe nationale des chemins de fer (SNCB) и если оно не устранит противоречия по поводу федерального социального обеспечения, политические силы Фландрии могут потребовать раздела страны. Именно так идут дела в Бельгии. Страна постепенно движется к великому расколу.

## Бельгийская федерация

### Три территориальных региона:

- Фламандский регион (в основном голландскоязычное население);
- Валлонский регион (в основном франкоязычное население);
- Брюссельский регион — столица (двухязычное население).

### Три языковых сообщества:

- Франкоязычное сообщество (или Валлонско-Брюссельское);
- Фламандское сообщество;
- Германоязычное сообщество (незначительное).



# Индийский федерализм и самоуправление племен

Этнические конфликты и сепаратизм привели к делегированию полномочий племенным советам внутри штата для защиты идентичности коренного населения и культуры

ХАРИХАР БХАТТАЧАРИЯ

**10** февраля 2003 года Индия подписала трехстороннее этническое соглашение с туземным племенем бодос и правительством штата Асам. Все три стороны надеются, что соглашение положит конец уже более десяти лет продолжающимся волнениям племени бодос, которое борется за создание собственной государственности. Территориальный совет Бодоленда является, хотя и создан недавно, последней группой, добивающейся самоуправления для коренного населения, при котором управленческие полномочия правительства штата внутри изолированного Северо-Восточного региона Индии должны перейти к племенным советам.

## Северо-восток и автономия

Северо-восток Индии — этнически сложный регион, который практически отрезан от других частей страны Республикой Бангладеш. Северо-восток включает семь штатов — Аруначал Прадеш, Асам, Манипур, Мегхалая, Мизорам, Нагаленд и Трипур. Являясь родиной примерно 5 миллионов представителей коренных народностей (известных в Индии как «племена»), регион географически изолирован, покрыт холмами. Это бедный и относительно неразвитый регион Индии. В этом поликонфессиональном, многонациональном и полирасовом по своему составу регионе широко, особенно среди коренных народностей, распространены недовольство своим положением и политический экстремизм, включая призывы к отделению. В четырех из семи штатов племена составляют большинство населения, в остальных штатах они также представляют значительную часть населения (см. табл. «Племенное население...»). В трех штатах доминирует христианство. Два штата были ранее королевствами.

## Конституция и племенное самоуправление

Конституция Индии содержит ряд особых положений в приложениях 5-7 относительно самоуправления различных племенных групп. Приложение 6 наделяет племенное самоуправление наибольшими полномочиями и позволяет передачу власти. Аспекты данного приложения, которое способствует развитию племенного самоуправления, включают исполнение определенных законодательных, исполнительных и судебных функций автономными окружными советами в таких сферах, как «управление лесами, сельским хозяйством, общественными проектами, кооперативами, социальным обеспечением, сельским землеустройством, наследованием собственности, бракосочетанием и социальными обычаями».

**Харихар Бхаттачария** — преподаватель и глава кафедры политологии Университета Бурдвана, Западная Бенгалия, Индия.

## Массовая миграция

Эксперименты в области самоуправления коренного населения на северо-востоке, наиболее успешным из которых был Автономный окружной совет Трипуры, вызвали беспорядки в Бодоленде. Необходимость в Окружном совете ощущалась племенами в Трипуре острее, чем где-либо еще. Трипуре изначально был штатом, где большинство составляли племена, возглавляемые родовыми династиями, правившими веками. Однако раздел Индии в 1947 году привел к тому, что штат оказался окружным Бангладешем (Восточная Бенгалия до 1947 года) с трех сторон! Огромный поток индусских беженцев из соседней Бенгалии к 1991 году увеличил население примерно до трех миллионов и изменил демографический баланс штата настолько, что племенное население на своей собственной земле оказалось в меньшинстве. Это стало источником постоянных конфликтов между коренными народами и бенгальскими иммигрантами.



Продавцы меда в Агартала, штат Трипурा, северо-восток Индии

С тех пор, с конца 1940-х годов, племена борются за сохранение своей идентичности. Законодательное собрание штата Трипуре сохраняло около одной трети мест для представителей племен, но очевидно, что этого недостаточно для обеспечения им охраны культуры и территории. Затем в 1982 году был учрежден Племенной автономный окружной совет Трипуры для управления двумя третями территории штата.

## Новые полномочия Совета

Совет охватывает 68 процентов всей территории Трипуры и 32 процента населения штата. Внутри этой группы 77 процентов составляют племена, остальные 23 процента — это представители списочной касты (ранее известные как «неприкасаемые») и другие. В районе действия Совета проживают и некоренные жители, в то же время различные племена населяют также районы, не подпадающие в сферу влияния Совета.

Совет состоит из 30 членов, двое из которых назначаются губернатором Трипуры, а 28 избираются на основе всеобщего избирательного права взрослого населения, из которых 25 мест предназначены только для представителей племен. Совет действует как законодательная ветвь власти, он должен созываться, по крайней мере, 4 раза в год.



Председатель избирается из членов Совета сроком на 5 лет. Он созывает и назначает перерывы в работе Совета. Из членов Совета избирается Исполнительный комитет.

Под руководством главы правительства во главе административного органа Совета стоит Главный исполнительный чиновник, который является государственным гражданским служащим и относится к Административной службе Индии. Главные чиновники несут ответственность за работу таких департаментов, как социальное обеспечение, здравоохранение, животноводство и образование на территориях проживания племен. В качестве дальнейших мер децентрализованного управления Совет также учредил 4 Зональных комитета по развитию и 27 Подзональных комитетов.

Первоначально Совет Трипуры был сформирован в соответствии с приложением 7 Конституции Индии и имел очень ограниченные полномочия. В 1985 году должны были сформировать первый совет Трипуры в соответствии с общим приложением 6. Однако выборы в многопартийной среде постоянно оспаривались. В течение нескольких выборов коммунистическая партия Индии (Марксистская) привела свою коалицию, Левый и демократический фронт, к преобладающему большинству. Однако в действующем Совете, сформированном в 2000 году, Фронт коренных народов Трипуры, местная партия, впервые получил большинство мест — 18 из 28. Совет в Трипуре демонстрирует искусное деление власти с Марксистской коалицией по контролю за управлением штатом, в то время как сам Совет контролируется сейчас ее политическим соперником Фронтом коренных народов Трипуры.

### **Земля, грамотность и занятость**

Способствуя благосостоянию и развитию коренного населения, Совет обеспечил эффективную институциональную охрану для племенной идентичности. В течение своего первого срока Совет вернул 2946 акров родовой земли 3006 безземельным племенным семьям. В 1986 году начальные школы в районах действия Совета были переданы правительством штата Совету. В настоящее время Совет реализует различные федеральные и специальные программы развития штата, устанавливая таким образом институциональные взаимосвязи между этими тремя уровнями власти в Индии.

В законодательной сфере Совет в течение 1985-1992 годов принял 31 законодательный акт, в том числе Закон о сельском комитете, разработанный для обеспечения участия рядовых избирателей в управлении под руководством Совета. Закон был принят в ходе дискуссий и после многих пересмотров и корректировок окончательно стал Актом в январе 1994 года. Данный акт предусматривал выборы 434 сельских комитетов в районах действия Совета. Подобные комитеты еще не сформированы, так как пока не выполнены некоторые требования.

С финансовой стороны Совет зависит от средств, поступающих от правительства штата. В течение 1994-1995 годов, например, собственный фонд Совета составлял всего лишь 8 процентов доходов, в то время как денежные средства, поступающие от правительства штата, покрывают 92 процента. В районах экономического бедствия мобилизация ресурсов ограничена, но Совет сделал небольшое, но хорошее начинание: он заработал тысячи рупий, выпуская торговые лицензии. Подобные схемы самостоятельной занятости мелких собственников были установлены департаментами по животноводству и рыболовству для 35 тысяч бенефициариев.

Совет предоставляет усовершенствованную институциональную защиту племенам штата, находящимся под угрозой исчезновения, чему свидетельствует рост населения и грамотности. В период с 1981 по 1991 год пропорция коренного населения по отношению ко всему населению Трипуры увеличилась с 28 процентов до 31. Это важный показатель уровня доверия и надежности среди коренного населения. В 1981 году всего 23 процента представителей племен, проживавших в сельских районах, умели читать и писать, а к 1991 году их число увеличилось до 39 процентов. Совет представляет основные институциональные инновации внутри штата для обеспечения пле-

### **Недавние конфликты на северо-востоке Индии**

#### **• Индия — северо-восток (1979 — первые вооруженные столкновения с жертвами) — Возобновление: ноябрь 2002**

«2002: Несмотря на начало мирных переговоров между рядом северо-восточных повстанческих групп и правительством Индии вооруженные столкновения (на северо-востоке Индии) унесли в этом году около 1000 жизней.

*Отчеты о вооруженных конфликтах, 2002. Из проекта Ploughshares, Всемирный центр мира Канадского Совета Церквей*

#### **• Прежние повстанцы в предприятиях самопомощи**

«Тиху, 22 июня 2003: Большое количество молодежи, женского и мужского пола, из области Баска в северной части округа Налбари в целом и деревень этой области на границе Бутана и Индии в частности, было готово работать на предприятиях в сфере торговли и коммерции, сельского хозяйства, в небольших промышленных компаниях, на различных других производственных объектах и торговых предприятиях...

Согласно источнику из администрации, 152 члена различных вооруженных групп из разных частей района сдали свое оружие, вернувшись, чтобы присоединиться к «генеральному направлению», и пошли дальше по пути самостоятельной занятости».

*Northeast Times. Индия, 23 июня 2003 года*

#### **• Тридцать восемь повстанцев сдались в Трипуре**

«Всего 38 повстанцев из разных организаций в четверг сдались с оружием и боеприпасами Центральной резервной полиции в центральном штабе в Агартале.»

«Агартала, 5 июня Среди них были 8 мятежников, принадлежавших к запрещенной партии Национальный либеральный фронт Трипуры во главе с Хеманта Деббарма, который сдался Главному инспектору Сукхджинде Синху и сдал 3 ружья серии АК...»

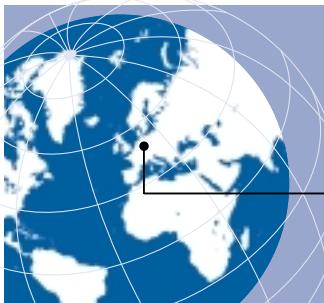
*Hindustan Times. Индия, 5 июня 2003 года*

менной идентичности и управления этническими конфликтами. В то время как перед правительством штата Трипуре стояла трудная задача передачи большой части своих полномочий Совету, этот шаг помог ослабить сепаратизм в Трипуре. Тем не менее Совет не может удовлетворить все первостепенные потребности аборигенного населения, чтобы защитить их идентичность в Трипуре. В самом Совете есть проблемы структурного и административного характера для обеспечения развития «значительной автономии». Однако можно сказать, что хорошее начало сделано.

### **Федерализация на местном уровне**

Следует обратить особое внимание на три аспекта эксперимента Совета. Во-первых, он предоставил демократическую платформу для бывших сепаратистов, использовавших ее, чтобы стать партией власти, и таким образом значительно сузил базу политического сепаратизма в штате. Во-вторых, многопартийные избирательные состязания стали экспериментальной площадкой для честолюбивых туземных лидеров, подготавливавших их к более высоким обязанностям. Одновременно это оказалось демократизирующий эффект на жизнь коренного населения. В-третьих, Совет служит основой для дальнейшей федерализации Индии на местном уровне.

Окружные советы имели различные степени успеха при защите идентичности племен, находившихся на грани исчезновения и которым угрожал рост числа некоренных жителей и иммигрантов из других частей Индии. Успех Советов в районах, таких как Трипуре, будет служить конструктивным примером племенам типа бодос, которые только сейчас устанавливают свою версию децентрализованного правления по Конституции Индии.



# Германский федерализм на перепутье

В истории успеха послевоенного германского федерализма проявляются все новые слабые стороны

РАЙНЕР-ОЛАФ ШУЛЬЦЕ

**Исключительно** успешная западногерманская федеративная система, которая за 40 лет привела «вторую» демократию Германии к экономическому и социальному процветанию, находится в состоянии кризиса, который стал результатом значительных изменений конца 1980-х годов. На первый взгляд, объединение Германии состоялось, появилось пять новых земель и западногерманские государственные учреждения представлены на Востоке. Однако процесс воссоединения на культурном и экономическом уровнях все еще не закончен, что будет оказывать влияние на политическую жизнь Германии на протяжении десятилетий. Возникшие трудности породили необходимость структурного реформирования политической системы, но Германия плохо подготовлена к подобным изменениям и противится необходимым фундаментальным реформам. Причина этого в том, что прошлые успехи федеральной модели Германии тормозят процесс преобразований. Сопротивление реформам определенно негативно сказывается на проведении политического курса Германии, хотя было бы несправедливо обвинять в этом исключительно государственные структуры. На это также влияет:

- избиратели, чрезвычайно консервативные;
- сфокусированная на институтах власти политическая культура, ориентированная на принципы всеобщего согласия и результата;
- политические партии и политические деятели, избегающие нововведений.

## Проблемы существовали и раньше

С самого начала внутри федеративной системы Германии существовало, по крайней мере, четыре структурных проблемы.

1. Противодействующие силы. Высоко централизованные федеративные демократические государства, подобные Западной Германии, функционируют на основе двух противоречащих политических принципов. В горизонтальном срезе — внутри страны и субъектов федерации — партии и их представители в федеральном и земельном правительствах следуют законам конкуренции и рынка. По вертикали: муниципалитет — земля — государство, — они придерживаются политики примирения и согласия.
2. Административный федерализм, происходящий от взаимозависимости системы управления государством, недостаточно прозрачен и легитимен и подчеркивает потерю влияния федеральным и земельными парламентами.
3. Слишком многие участники политической игры обладают чрезвычайно широкими полномочиями вето. В результате — затянувшиеся переговоры, замороженные инновации и политическая жизнь, которая, как правило, не поднимается выше самого низкого общего показателя (см. врезку «Как устроена федеральная система Германии»).
4. Несостыковка между законодательной властью на федеральном уровне и исполнительной, которой обладают земли и муниципалитеты (см. раздел «Послевоенная история и принципы государственного устройства Германии»). Западногерманский федера-

Эдмунд Штойбер,  
премьер-министр  
Баварии, партия  
которого (ХДС/ХСС)  
может  
заблокировать  
реформы



лизм оказался, по словам Фрица В. Шарпфа, «ловушкой совместных решений», которую практически невозможно было избежать.

## Новые земли рождают новые проблемы

В настоящее время в Германии 16 земель, значительно отличающихся по размерам и уровню развития. Количество игроков на политической арене, возможных вето и коалиций возросло, как и дисбаланс внутри федерации, довольно незначительный в прошлом. Он подразумевает:

- экономические различия между восточными и западными землями;
- несходство культур и
- различия в политических и культурных взглядах, увеличивающиеся между людьми на востоке и западе, севере и юге Германии. Политические партии больше не могут апеллировать ко всем регионам, особенно две крупные универсальные партии: ХДС (Христианско-демократический союз)/ХСС (Христианско-социальный союз) и СДПГ (Социал-демократическая партия Германии).

Специфическая проблема воссоединения Германии — это потребность в чиновниках высшего ранга, способных выразить солидарность с Восточной Германией и перераспределить средства на много лет вперед, и в то же самое время признающих, что надо отказаться от принципа поддержания равных условий жизни (см. раздел «Послевоенная история и принципы государственного устройства Германии»).

Основная задача германского федерализма больше не сводится лишь к тому, чтобы обеспечить работу системы взаимного ограничения ветвей власти и эффективную систему управления посредством функционального дифференцирования, помимо этого он должен гарантировать неоднородную и конкурентную среду, то есть обеспечить интеграцию через автономию и самоуправление, — задача обычно более легкая для «двойных», а не для «внутригосударственных» федеральных систем.

## Европейская интеграция

Европейская интеграция означает некоторую потерю суверенитета национальными правительствами, так как различные сферы деятельности

**Райннер-Олаф Шульце** — профессор политических наук Аугсбургского университета, Германия. Автор многочисленных работ по федеративному устройству Германии, Канады и государств Европы.



## Послевоенная история и принципы государственного устройства Германии

Конституционное соглашение, Германия, 1948 год (плакат)

Высокоинтегрированная структура германского федерализма, закрепленная после Второй мировой войны в Конституции 1948-1949 гг., явилась не только воплощением немецких традиций. Эта схема также отразила требования, которым должны были отвечать ведущие политики после диктатуры нацистов и полного разгрома во Второй мировой войне. Во-первых, наиважнейшая задача отцов-основателей состояла в том, чтобы предотвратить возможность злоупотребления властью. В процессе оформления германского федерализма наибольшее внимание они уделяли внедрению механизмов контроля власти, а также балансу различных ветвей власти, а не принципу вертикального разделения полномочий.

Во-вторых, отцы-основатели стремились достичь равного уровня жизни для всех субъектов федерации, а не создавать непохожие друг на друга, независимые земли. Принцип «равного жизненного уровня» стал основным для германского федерализма. Это положение было основополагающим для ведущих политиков, юристов по конституционному законодательству, граждан и общественных объединений. И лишь в ходе конституционной реформы 1994 года этот принцип немного смягчился, так что Конституция Германии в настоящее время ссылается на «эквивалентный уровень жизни».

В-третьих, отцы-основатели стремились к тому, чтобы администрации земель могли влиять на федеральную политику, а не к тому, чтобы предоставить землям большую независимость и стимулировать конкуренцию между ними. С учреждением Бундесрата они создали «Республику земельных князей» (Republik der Landesfürsten). (См. раздел «Как устроена федеральная система Германии»). Поскольку эти руководители всегда заинтересованы в защите политических интересов своей собственной земли, их главная цель всегда состояла в том, чтобы обеспечить равный уровень жизни по всей республике.

### Почему появилась эта система?

Возможности, демонстрируемые федеральной системой Западной Германии в прошлом, базировались на некоторых предварительных условиях, без которых высшие чиновники вряд ли достигли бы такой эффективности и успеха, которые они продемонстрировали. Эти предпосылки включали следующее:

- \* **монокультура** — общество, которое было относительно однородно в социальном и культурном смысле после возрождения Западной Германии;
- \* **незначительные экономические различия** — только несущественные экономические различия и дисбаланс, в первую очередь благодаря тому, что национальное правительство все еще было способно предпринять энергичные меры для того, чтобы оживить экономику и социальную сферу. Эти условия доминировали на протяжении «30 блестательных лет» благодеяния государства, до 1970-х годов;
- \* **общая политическая среда** — партийная система, которая была чрезвычайно интегрирована как горизонтально, так и вертикально, так что конкурирующие, объединенные и оппозиционные политические силы имели много общего на уровне государства и субъектов федерации, а политические фигуры по вертикали перемещались внутри партий. Достаточно привести два примера: четверо из семи федеральных канцлеров (Кисингер, Брандт, Коль и Шредер) и шесть человек из кандидатов в канцлеры (Штраус, Рай, Фогель, Шарпинг, Лафонтен, Штойбер) занимали посты премьер-министров земель до выборов или во время избирательной кампании. Кроме того, выборы в земельный парламент служили пропуском в государственную политику. Их результаты также влияли на состав членов и большинство в Бундесрате.

Политические партии на федеральном и местном уровнях, как правило, оперировали понятиями влияния и уступок, а не противостояния. За немногочисленными исключениями это приводило к спокойной, умеренной политической жизни в прошлом. Данный подход также проявлялся в отношениях между политическими силами и обществом, таких, которые получили название «Рейнский капитализм».



ности переходят в юрисдикцию ЕС, кроме того многочисленные административные функции и задачи передаются Брюсселю и учреждениям ЕС (Комиссии, Совету министров, Парламенту, Европейскому суду). Во-вторых, это усиливает межправительственные связи национальных правительственные институтов. Оба эти процесса сужают область юрисдикции государственных и местных органов управления и снижают их вес в принятии решений, увеличивая при этом количество «связей» посредством привлечения новых участников и добавления еще одного уровня в многоуровневую систему управления.

Создание открытых рынков стало центром средоточения усилий ЕС в сфере экономики. Поддержанной решениями Европейского суда, Европейский Союз сконцентрировался практически исключительно на либерализации рынков. Создание внутреннего рынка, экономического и валютного союзов — типичные примеры. Это вынуждает государства, входящие в состав ЕС, отказываться от государственного контроля в пользу конкурентных отношений и перераспределять задачи, которые прежде находились в ведении государственных органов власти.

В то же самое время на настоящий момент очень немногие механизмы регулирования рынка были переведены в сферу юрисдикции ЕС. Это утверждение особенно справедливо в отношении механизмов перераспределения и, следовательно, также для денежных выплат в социальной сфере, что остается в юрисдикции государств — членов ЕС.

Существует теория, согласно которой составляющие процветающее государство субъекты и районы должны в первую очередь сосредоточить усилия на создании инфраструктуры и экономическом развитии для поддержания духа конкуренции на местном уровне, в то время как национальному правительству следует сконцентрироваться на решении макроэкономических вопросов, в особенности связанных с налоговой системой и социальной сферой (см. раздел «Кто и на что может рассчитывать в системе налогообложения Германии»).

### Политическая реальность в Германии совсем другая

Как федеральное правительство еще со времен образования Федеративной Республики Германии, так и Европейская комиссия ЕС принимают постоянное участие в проводимой землями деятельности, касающейся сферы производства, инфраструктуры и местного управления. В свою очередь, администрации земель посредством Бундесрата имеют значительное влияние при решении федеральным правительством практически всех макроэкономических вопросов, особенно в социальной сфере. В результате получается некая мешаница из полномочий и ответственности, которая не оправдывает себя ни как нечто новое и эффективное, ни с позиций демократии и законности.

## Как устроена федеральная система Германии

Германский федерализм является высокоинтегрированной и централизованной системой управления государством. Это и есть модель внутригосударственного федерализма, суть которого наиболее точно выразил Фриц В. Шарпф термином *Politikverflechtung*, то есть взаимозависимое правление, основанное на совместных выработке и принятии решений.

Термин *Politikverflechtung* применим для политической системы, где все важные политические решения принимаются совместно на общегосударственном и местном административных уровнях на основе выработанных в процессе дискуссий между участниками соглашений. Это означает, что большая часть правительственный шагов должна проводиться в жизнь совместно федеральным правительством и земельными администрациями: в горизонтальном срезе посредством сотрудничества между субъектами федерации, а в вертикальном — между государством и землями, а также через многоуровневую систему управления. Этот процесс вовлекает административные институты различных уровней — от местного до Европейского Союза. Организационно взаимозависимую систему управления порождает следующее:

- Положения Конституции, согласно которым федеральные законы имеют преимущество над местными; положения, которые позволяют федеральному правительству действовать и вмешиваться в том случае, если в отношении какой-то сферы совместной ответственности субъект федерации еще не издал соответствующий закон, а также если государственные интересы или интересы других членов федерации затрагиваются законодательством отдельной земли, или ради сохранения юридического и экономического единства федерации.
- Функционально дифференцированное распределение обязанностей. Здесь законотворчество вершится, главным образом, на федеральном уровне (за исключением сфер культуры, образования и права, которые находятся в пределах компетенции земель), в то время как земельные и городские управления решают большую часть административных вопросов.
- Участие земель в федеральном законотворчестве через Бундесрат. Участие земель в нижней палате строится на так называемом принципе Бундесрата — он не тождествен и никак не соотносится с системой, где число представителей пропорционально количеству избирателей; структура непропорциональна и перегружена. Представителей не выбирают, а назначают местные администрации. Они должны голосовать блоком, согласно решениям, принятым кабинетами делегировавших их земель.

Бундесрат участвует во всем процессе федерального законотворчества. Существует два вида законопроектов: те, где нижняя палата имеет право только отлагательного вето и те, на которые она может наложить абсолютное вето. В случае если мнение большинства одной палаты расходится с мнением большинства другой палаты, рассматриваемый законопроект передается в согласительный комитет, куда входят 16 представителей Бундестага и Бундесрата. Вторая группа законов, подпадающая под абсолютное вето, включает не только 60 процентов всех федеральных законов, но всю основную часть законодательства — экономическую и социальную сферу, вопросы налогообложения и постановления, касающиеся государственных финансов.

## Заблокированные реформы

В современных условиях германский федерализм быстрыми темпами превращается в главное препятствие на пути необходимых социальных реформ.

Политический тупик — это прежде всего следствие противостояния политических сил в партийном соревновании, с одной стороны, и политики уступок, с другой. В зависимости от тактических политических соображений Бундесрат служит либо инструментом для блокирования федерального правительства, либо выступает в качестве основы для достижения компромисса. Он, тем не менее, более чутко прислушивается к мнению партий, составляющих оппозицию официальному курсу. Например, с середины 1990-х годов план реформ, вы-

двинутый федеральным правительством под руководством канцлера Гельмута Коля был заблокирован социал-демократическим большинством Бундесрата, возглавляемым Оскаром Лафонтеном, включая те из них, которые касались пересмотра системы пенсионного обеспечения и налогообложения и уже находились в стадии реализации.

В настоящее время ведущие оппозиционные партии, ХДС/ХСС используют имеющееся у них большинство в нижней палате подобным же образом, в основном для блокирования законопроектов, получение уступок или внесения поправок. Такая политика нуждается в реформировании. Пакет реформ канцлера Герхарда Шредера — модифицированный «План 2010» — уделяет в настоящее время особое внимание налоговой реформе, пересмотру иммиграционного и трудового законодательства, назревшим изменениям в системе здравоохранения и страхования по старости. Однако из-за столкновений тактических соображений партий и большого количества участников политической игры, обладающих правом вето, возник своего рода тупик. В создавшемся безвыходном положении нет ни одной силы на политической арене Германии, способной действительно принимать решения, однако все имеют возможность содействовать тому, чтобы решение не было принято. Другими словами: «Никто на самом деле не хочет того, что сделано, и никто не принимает на себя ответственность за это» (Фриц В. Шарпф).

## Необходимые реформы

Блокировки в системе германского федерализма еще сильнее подчеркивают необходимость безотлагательного проведения реформ. Все хотят изменений — от представителей общественных организаций до ученых, даже сами политики. Кроме того, достигнуто согласие в отношении целей подобных реформ. Нужна новая схема политического устройства, которая обеспечит большую независимость, переведет решение хозяйственных вопросов на местный уровень и спровоцирует соревнование с учетом европейской интеграции. Отсутствует политический механизм, обеспечивающий многоуровневую систему управления, как можно более эффективную и в то же самое время исключительно чуткую. В частности, подобная реформа направлена:

- на разделение и четкое распределение обязанностей;
- простой, прозрачный механизм принятия решений;
- более широкие возможности для граждан участвовать и в какой-то мере управлять политической жизнью через референдумы или другие формы непосредственной демократии;
- честное соревнование, которое не только допускает социальный и культурный плюрализм, но некоторым образом даже провоцирует его и в то же время имеет необходимые механизмы, которые не позволяют землям и регионам увлечься соревнованием и власть в крайность.

Учреждение ориентированной на сотрудничество и в то же время соревновательной государственной системы можно считать наивысшим достижением. Даже в рамках тех систем управления государством, которые сегодня строятся на основе принципов независимости и конкуренции, федеральные и местные органы власти работают совместно, хотя и на свободной и добровольной основе.

## Как избежать «синдрома взаимозависимого правительства»

Путь к подобным планомерным изменениям труден. Для достижения такого эффекта необходимо:

1. Разграничить законодательные полномочия и перераспределить правительственные задачи на основе функциональных критериев. Все более и более актуальный сдвиг от индустриального в сторону ориентированного на высокие технологии и сферу услуг общества требует передать эти полномочия в ведение земель. В результате продолжительного процесса децентрализации федеральное правительство, в дополнение к его традиционной сфере компетенции в области внешней политики и государственной безопасности, должно регулировать экономику, социальную политику, широкий круг вопросов, касающихся сферы услуг, и, по всей вероятности, научные исследова-

ния. В любом случае, многие из этих функций в будущем, вероятно, будут делегированы Европейскому Союзу в Брюсселе.

2. Реформировать государственную финансовую систему с целью упразднить долевое налогообложение и предоставить землям дополнительные полномочия в налоговой сфере, а также возможность вводить свои налоговые ставки, и в то же время пытаться скоординировать системы налогообложения отдельных государств на уровне ЕС.

3. Ограничить сферу компетенции Бундесратца путем существенного уменьшения доли законопроектов, подлежащих его одобрению. Необходимо иметь и то и другое: участвовать в управлении на государственном уровне посредством нижней палаты и одновременно — в конкурентной борьбе между субъектами федерации.

4. Изменить границы земель и уменьшить их число с 16 до, например, 9. В этом случае они будут иметь возможность действовать, выполнять свои обязательства и конкурировать на европейском уровне. В конечном итоге, пересмотр границ земель имеет огромное значение, если мы действительно хотим четко разграничить и перераспределить полномочия. Относительно легко составить проект такого рода, гораздо сложнее осуществить его.

Практика показывает, что мегаконституционная политика редко приносит положительные результаты. Это также справедливо в отношении реформирования германского федерализма. Слишком многое нельзя предусмотреть при столь масштабной административной реформе. Кроме того, политические деятели и государственные служащие в федеральном и земельных правительствах должны будут отказаться от того влияния, которое они в настоящее время имеют на другом административном уровне. Это кажется маловероятным. Постепенное изменение кажется более перспективным, начиная с отдельных реформ, которые позволят политическим деятелям приобрести необходимый практический опыт.

### **Косвенное перераспределение полномочий, направленное на оптимизацию управления**

Название Конституции Германии, принятой в 1949 году, Grundgesetz, переводится как «Основной Закон». В ходе дебатов по поводу реформ возникают серьезные дискуссии относительно внесения поправок к Конституции, таких как, например:

- упраздняющих так называемые «объединенные задачи» (ст. 91а, Основной Закон),
- изменение основополагающего законодательства, регулирующего деятельность федерального правительства (ст. 75, Основной Закон), и
- передача полномочий в сфере параллельного законодательства землям (ст. 74, 74а, Основной Закон).

Передачу полномочий можно осуществить двумя путями: непосредственно согласовав, решение каких именно вопросов будет передаваться, и косвенно, приняв общее положение, предоставляемое землям право при определенных условиях отклониться от федеральных законов и провести собственное постановление. Стоит испытать оба способа, хотя косвенный подход, то есть неучастие, кажется более эффективным.

### **Честная конкуренция**

Принципы неучастия или свободных отношений открывают возможность прибегнуть к конкурентному поиску альтернативных решений. Послабления в системе налогообложения абсолютно необходимы в ходе реформирования федеральной финансовой системы. Каждый субъект федерации должен обладать некоторой свободой в отношении местных налогов и даже при введении дискреционных ставок подоходного налога. Кроме того, в противовес существующему в настоящее время положению, горизонтальные уравнивающие платежи должны стимулировать экономику и конкуренцию. Гибкие налоговые ставки — достаточно обычное явление для межсубъектных систем управления, однако они чужды политической культуре Германии и будет трудно убедить население в преимуществах подобной системы. Постепенное реформирование, описанное здесь, станет только первым

### **Кто и на что может рассчитывать в системе налогообложения Германии**

Система налогообложения и уравнивающих платежей — это наиболее яркие примеры, иллюстрирующие внутригосударственную, централизованную природу федерального устройства Германии. В 2001 году доходы всех трех уровней власти достигли 443,1 млрд евро. Все три уровня власти имеют по крайней мере несколько исключительных полномочий в отношении налогов. Исключительные федеральные налоги включают налог на бензин, на табак и 5-процентный косвенный налог на подоходный налог для восстановления Восточной Германии. Эти налоги составляют приблизительно 18 процентов от общей суммы сборов. Исключительные налоги земель — это, помимо всего остального, налоги на транспортные средства и наследство. Налоги земель и муниципальные налоги составляют примерно 7,5 процента всех налоговых сборов. Подавляющее большинство — 70 процентов — доходов всех административных уровней поступает от долевых налогов, особенно от подоходного налога и налога на добавленную стоимость (НДС). Налоговые поступления распределяются следующим образом: 51 процент поступал в федеральную казну, 35,6 процента — в земельную казну и только 13,4 процента — в муниципальную. Все налоги и налоговые ставки, даже те, которые взимаются исключительно на уровне земель, определены федеральным законодательством. Подобным же образом обстоит дело с распределением долевых налогов между тремя административными уровнями. То есть федеральные и земельные налоговые ставки одинаковы по всей стране.

Распределение подоходного налога определено Конституцией 1949 года, в соответствии с которой как федеральная, так и земельные администрации получают по 42,5% средств, а муниципальные органы власти — 15%. Распределение НДС регулирует только федеральное законодательство: в настоящее время федеральное правительство забирает 52%, а земли — 45,9%. Есть две формы уравнивающих платежей, которые также определены в соответствии с федеральным законом: вертикальные и горизонтальные перечисления. Горизонтальные перечисления, называемые по-немецки *Landerfinanzausgleich*, были введены в 1950-х годах. Более благополучные в финансовом отношении земли вкладывают, а менее благополучные — забирают средства из межземельного денежного фонда по схеме, которая утверждается на федеральном и местном уровнях. Данная схема несколько раз пересматривалась Конституционным судом и была исправлена соответствующим образом, хотя основополагающий принцип остался прежним. Вертикальные (федеральные) перечисления — это более позднее (1969 год) дополнение к системе уравнивающих платежей. Различные дополнительные федеральные сборы были введены для земель, финансовое положение которых находится ниже среднего уровня или для тех, у которых есть особые статьи расходов, т. е. городов — субъектов федерации и пяти новых Восточных земель. Эти средства берутся из федеральной доли НДС и покрывают 90% несоответствия между финансовым положением соответствующего субъекта и средним экономическим показателем. Оба эти процесса уравнивания достигли практически полного равновесия в отношении получения доходов. Каждая из земель может рассчитывать на то, что ее финансовое благополучие поднимется по крайней мере до 99,5% от среднего показателя. Межправительственные перечисления составили 12,8 % дохода земель в 2001 году.

шагом Германии к освобождению из плена взаимозависимой системы управления государством. Практика прошлых лет, когда реформы, как правило, вели к еще большей взаимозависимости и единогласию, дает все основания сомневаться, что подобные изменения будут проведены. Однако в отличие от того времени сейчас существует как никогда сильное давление на политиков федерального и местного уровней, которое призвано заставить их действовать. Теперь появился реальный шанс, что реформы, цель которых — усовершенствовать государственную систему Германии, действительно будут проведены в жизнь.



# Страница практика

## Габриб Барнабас, Эфиопия Стимулирование общенационального развития

**Доктор Габриб Барнабас**, государственный министр, Министерство федеральных дел Эфиопии, 28 февраля 2003 г. дал интервью в Аддис-Абебе (Эфиопия) консультантту Форума доктору Й. Питеру Микисону (бывшему заместителю министра Межправительственных дел Альберты и почетному профессору политических наук Университета Альберты), а также сотруднику Форума Полу Мортону.

**Форум:** Как долго Вы занимаете этот пост? Каковы Ваши главные обязанности?

**Барнабас:** Я — врач по профессии, занимаюсь политикой последние тридцать лет. В составе этого правительства я был членом парламента на протяжении переходного периода, с 1991 по 1995 год. Еще будучи членом парламента, я начал учиться в Лондоне, получил ученую степень (PhD в сфере социальной политики, системе медицинского образования). Когда я вернулся обратно в 1997 году, я занимался исследовательской работой в штабе партии Народный революционный демократический фронт. Потом я получил это назначение. Я просто сменил штаб-квартиру партии на только что созданное министерство, Министерство Федеральных дел.

**Форум:** И Вы — его первый министр?

**Барнабас:** Я государственный министр нового министерства, потому что министр федеральных дел — другой человек. Я занимаюсь субъектами федерации, в особенности четырьмя отстающими штатами: Камбела на юго-западе, Бенишангул-Гумаз на северо-западе, Афар на северо-востоке и Сомали на юго-востоке. Они составляют приблизительно от 40 до 50% территории страны, там проживает около восьми-девяти миллионов человек. Эти штаты экономически, даже при эффективном управлении, в худшем положении, чем остальные, так как испытывают недостаток человеческих ресурсов.

**Форум:** Каковы главные обязанности управления и министерства?

**Барнабас:** Министерство занимается регионами и заставляет федерацию работать. Не на правовом, институциональном уровне, так как для решения конституционных проблем существует Палата Федераций, а используя административные, политические и экономические механизмы развития. Мы уделяем особое внимание отстающим штатам, чтобы помочь им догнать остальные. Во-вторых, министерство занимается проблемами развития сельского хозяйства. Из четырех неблагополучных штатов два — аграрные. В-третьих, мое министерство занимается вопро-

сами городского развития. Столица находится в пределах юрисдикции нашего министерства. Это федеральная столица, но она подчиняется нам, хотя и имеет свои институты самоуправления.

**Форум:** Итак, какая же проблема самая важная из тех, с которыми Ваше министерство сталкивается в настоящее время?

**Барнабас:** Главный вопрос — развитие сельского хозяйства. Система сельского хозяйства Эфиопии оказалась недееспособной. Наша аграрная система была очень хороша, существовала и кормила людей на протяжении тысячелетий. Она работала, так как численность населения была меньше, чем сейчас, а земля была, вероятно, более пригодной для жизни...

Мы не только позади мира, мы — позади Африки. И именно поэтому мы очень спешим. Нам пришлось прибегнуть к военной силе для свержения правящей верхушки, находившейся в состоянии стагнации. Мы должны были двигаться вперед и спасать нашу страну...

Что же мы делаем, чтобы изменить существующее положение? За последние десять лет мы увеличили количество учащихся школ на 40%. Теперь 60% детей посещают школы. Набор в начальную школу в скором времени составит 10 млн человек, что означает, что молодые фермеры будут уметь считать и писать и мы сможем научить их современным методам ведения сельского хозяйства — базовым технологиям...

Обеспечение продовольствием — часть сельского развития, как и масштабное строительство. В Эфиопии может проживать, как минимум, от 100 до 200 млн человек. Сейчас нас 67 миллионов. То есть Эфиопия далеко не перенаселена, но мы и не производим достаточно. У нас много рек, часто идут дожди. Если бы у нас было достаточно денег, чтобы должным образом собирать речную воду и использовать ее в случае засухи, мы справились бы. Но это не просто. Если бы мы имели квалифицированных работников, мы могли бы использовать естественные ресурсы страны и кормить себя, и даже экспорттировать. У нас десятое по величине поголовье домашнего скота в мире и самое большое в Африке. Но мы не заботимся о состоянии его здоровья, не прививаем его, не боремся с паразитами, недостаточно кормим, и он ни на что не годен.

**Форум:** Каким образом деятельность Вашего министерства соотносится с деятельностью Палаты Федерации?

**Барнабас:** Палата Федерации главным образом занимается конституционными проблемами и распределением доходов. Они определяют схему распределения доходов. Главный крите-

рий — численность населения, второй по значимости — размер дохода. Если Ваш доход существенный, Вы получаете больше. В противном случае — меньше.

**Форум:** Каким же образом это позволяет поддержать тех, кто не способен обеспечить себя?

**Барнабас:** Все дело в том, что третий критерий — степень развития региона. Чем меньше он развит, тем больше получает. Как, например, те штаты, которыми занимаюсь я: Афар, где проживает один миллион, и Сомали с населением порядка четырех миллионов. По схеме Палаты Федерации Сомали получает 500 млн эфиопских бирр, а Афар — 300 млн бирр.

**Форум:** Вы более точно назвали Палату Федерации как «Палату Наций» — не могли бы Вы более подробно остановиться на этом?

**Барнабас:** Наша федерация построена по национальному принципу. Оромо едины, потому что они разговаривают на своем собственном языке, они говорят «мы — одно целое» даже несмотря на то, что половина из них — христиане, а половина — мусульмане. Существует громадное религиозное разделение, но общая черта, которая объединяет оромо — это чувство принадлежности к одной этнической группе или национальности. Таким образом, Палата Федерации была создана по этому принципу, так как принятая раньше идеология подавляла национальное самосознание. Она его не признавала, что вылилось в гражданскую войну. Наша история «пестрит» гражданскими войнами...

Многие из них имеют этническое происхождение... Так что вся федерация была намеренно создана с учетом этнической разнородности страны. Каждая народность имеет одного представителя в Палате. Вот почему я называю ее «Палатой Наций»...

«Палата Федерации» — это политически корректное название, мы — федерация в смысле государственного устройства, но федерация национальностей.

**Форум:** В качестве одного из ключевых участников межправительственных отношений, с кем вы общаетесь на региональном и местном уровне?

**Барнабас:** Мы имеем дело со всеми из них. Мы сотрудничаем с советами штатов, помогаем им пересматривать их законы. Недавно они внесли поправки к своим соответствующим положениям.

**Форум:** Какие же изменения вы вносите?

**Барнабас:** Мы внесли положения о включении старейшин в структуру местных органов власти, поскольку они все еще влиятельные лидеры на местном уровне. Они не руководители, но могли бы стать лидерами общин в сельских районах. Мы постарались вычеркнуть то, что касается религии, из местных законодательств. Федеральная Конституция светская, поэтому религию необходимо из нее исключить.

В-третьих, были внесены положения по штатам, подобным Гамбеле и Бенишагул-Гумазу, поскольку они снова стали многонациональными. Следует закрепить право на национальное самоопределение на законодательном уровне для каждого штата. Например, учредить местные советы, где можно было бы использовать местный язык для обсуждения и принятия решений по вопросам, касающимся местной автономии...

Мы провели финансовую децентрализацию, передав средства и полномочия местным органам власти по схемам, подобным тем, которые использует Палата Федерации. Эти схемы учитывают численность населения, уровень развития, доходность и другие параметры.

Кроме того, процесс разделения властей в некоторых штатах еще не закончен. В рамках федеральной Конституции разделение властей состоялось. Законодательства тех штатов требовало разъяснения этого момента. Президент штата одновременно был тем человеком, который созывал Совет. Он являлся председателем Совета, и это породило проблему разделения властей. Теперь принцип разделения властей соблюдается.

**Форум:** Есть ли в составе регионального правительства должностное лицо, занимающее аналогичный Вашему пост? С кем бы Вы контактировали?

**Барнабас:** Президент штата.

**Форум:** И когда глава правительства хочет связаться с кем-то в центральном правительстве, он связывается с Вами?

**Барнабас:** Сначала он обращается ко мне, так как я занимаюсь региональными вопросами. Но он также может связаться с министром или премьер-министром, то есть представителями исполнительной власти. Мы представляем не Парламент, а исполнительную власть. Большинство вопросов находится в пределах компетенции этой ветви власти, но могут возникнуть моменты, по поводу которых они, если посчитают нужным, могут обратиться непосредственно к министру...

**Форум:** В мировом масштабе Конституция Эфиопии уникальна (например, право на отделение, преобладающая роль наций). Рассматривая прошедшие девять лет, какие сильные и слабые стороны Вы можете отметить?

**Барнабас:** Государственная Конституция весьма примечательна. В ней мало недостатков. Возможно, она нуждается в окончательнойшлифовке... Например, при разрешении конфликтов: как задержать людей, совершивших преступления в межгосударственном, межэтническом пространстве, поскольку обе группы, или оба штата содействуют своим нарушителям закона.

Мы теперь пробуем вводить федеральные нейтральные суды для разбора преступлений, совершенных этническими группами.

Многие государства, в экономическом плане более развитые, чем мы, не сумели объединить несколько разных народов. Мы смогли. Поскольку наш политический механизм эффективен, это открытая система. Отделение — очень двусмысленный термин. Мы не боимся этого. Мы намеренно использовали его, так как хотели добиться определенного значения — «открытой» политической системы. Никто не может вынудить Вас оставаться в Эфиопии. Чтобы жить в Эфиопии, Вы должны любить эту страну. Любой с удовольствием войдет в проветриваемое, насыщенное свежим воздухом помещение. Если в доме нечем дышать, каждый норовит выйти... Мы бедны, мы экономически неразвиты, и тем не менее мы можем все вместе жить в мире.

Мы должны отказаться от предубеждений и утвердить новые ценности: единство, равенство, братство. И надо не только говорить об этом, но и проводить эти принципы в жизнь.

Что касается наших слабостей — только дефицит ресурсов подводит нас. Даже если у нас есть какие-то ресурсы, время от времени мы прибегаем к имеющимся государственным структурам, что приводит к коррупции... Нам необходимо бороться с коррупцией.

Таким образом, наши слабые стороны проявляются не на законодательном уровне, а на уровне функционирования исполнительных органов, то есть это слабые стороны отдельно взятых людей, а не законодательства в целом.

Таково мое мнение. ☺



# Краткие новости

## **Кандидаты президента Обасанджо получают большинство в нигерийском Национальном Собрании**

3 июня, следом за состоявшимися 12 апреля всеобщими выборами в Нигерии, обе палаты Конгресса Нигерии выбрали своих новых лидеров. По сообщению «This Day» (Лагос) от 4 июня, Адольфус Вабара (Adolphus Wabara) был избран нигерийским Сенатом на пост его председателя, а Амину Масари (Aminu Masari) — Палатой Представителей Нигерии в качестве ее лидера. Как Вабара, так и Масари представляют партию президента Обасанджо — Народную демократическую партию.

По результатам имевших место прошлой весной выборов в Нигерии, большая часть сторонников Обасанджо была направлена в Сенат юго-западными регионами страны. В этом заключается наиболее существенное отличие от результатов выборов 1999 года, где 17 из 18 сенаторов, избранных в данном регионе, представляли Демократический союз, оппозиционно настроенный по отношению к Обасанджо.

В Палате Представителей гонка между тремя кандидатами: Лаваном Фаруком (Lawan Farouk), доктором Усманом Бугаджем (Dr. Usman Bugaje) и Алхаджи Масари (Alhaji Masari) превратилась в соревнование между Бугаджем и Масари. Победу Масари отнесли на счет поддержки «лояльных» президенту Олусегуну Обасанджо сил, как пишет Нигерийский информационный журнал «Vanguard», пятница, 6 июня.

## **Главы государств ЕС одобрили проект Европейской Конституции**

20 июня главы двадцати пяти европейских государств на встрече в Салониках, Греция, одобрили проект Конституции Европейского Союза. Руководители 15 государств — действительных членов ЕС и 10 государств — кандидатов на вступление в Союз, одобрили текст конституции в целом. Идея создания конституции для ЕС некоторое время являлась темой горячих дискуссий (см. «Идет ли Европа к федеральной конституции?» Уве Леонарди (Uwe Leonardi), *Federations*, вып. 1, № 5, 2001).

«The Guardian», Великобритания, в выпуске от 28 мая рассматривает следующие положения проекта как наиболее существенные:

- Избрание председателя ЕС на продолжительный срок, в противовес существующей в настоящее время практике постоянной смены председателей
- Учреждение должности министра иностранных дел ЕС
- Расширение Комиссии ЕС от 15 до 25 членов
- Силы обороны Европы
- Унификация налоговой системы
- Декларация прав человека
- Прокурор ЕС
- Полномочия ЕС для подписания договоров

## **Письмо Посольства Кипра в Вашингтоне, округ Колумбия, США**

2 июня 2003 года

**Редактору:**

По поводу вашей заметки относительно Кипра в последнем выпуске (май, 2003) *Federations* («Федеративный план Кипра отклонен; членство в ЕС одобрено»), я с сожалением вынуждена отметить, что то, что вы пишете относительно плана Генерального секретаря ООН, полностью необоснованно.

В докладе Генерального секретаря ООН на Совете Безопасности (S/2003/398 от 1 апреля 2003 года) абсолютно ясно указано, что вся ответственность за отсутствие результатов деятельности Кофи Аннана ложится на лидера турков-киприотов г-на Рауфа Денкташа, который категорически отклонил референдум по плану Аннана. Негативное отношение г-на Денкташа также было с сожалением отмечено в Резолюции Совета Безопасности ООН 1475 от 14 апреля 2003 года.

Напротив, Генеральный секретарь ООН одобрил направленный на сотрудничество и гибкий подход греко-киприотской стороны в ходе процесса и особенно отметил готовность президента Пападопулоса передать план на принятие посредством референдума.

Искренне ваша,

Эрато Козаку Маркуллис,  
посол Кипра.

Посольство Кипра,  
Вашингтон, округ Колумбия,  
Соединенные Штаты Америки.



посол Маркуллис

## **Канадский суд разрешил однополые браки**

Вслед за вынесением решения апелляционным судом провинции Онтарио о том, что гомосексуалистам и лесбиянкам нельзя отказывать в регистрации брака, федеральное правительство Канады 17 июня заявило, что не намерено обжаловать это постановление в Верховном суде Канады, по информации «Globe and Mail» от 18 июня. Более того, в скором времени будет издан проект федерального закона, регулирующего браки между представителями одного пола, как сказал премьер-министр Канады Жан Кретьен, добавив, что данный вопрос при голосовании в Палате Общин будет выставлен на «свободное» голосование (в отличие от голосования по партийному принципу). Все провинции Канады, за исключением Альберты, выразили свою готовность содействовать законному воссоединению гомосексуалистов и лесбиянок. Положение о браке в Канаде регулируется федеральным законодательством, однако свидетельства о регистрации брака выдают административные органы провинций. Тем временем решение суда Онтарио о регистрации однополых браков вступило в силу и более 100 пар в среде гомосексуалистов и лесбиянок уже им воспользовались. Канада, следом за Нидерландами и Бельгией, стала третьей страной в мире, где разрешены браки между представителями одного пола.



## 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 • Tel: (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» осуществляется Общероссийской общественной организацией «Ассамблея народов России». Журнал распространяется среди федеральных исполнительных и законодательных (представительных) органов власти, исполнительных и законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации. Распространяется также по заявкам или подписке. Подписку или заявку на отдельные номера журнала можно оформить по адресу: 129110, Москва, Суворовская площадь д. 2. Ассамблея народов России. Редакционно-издательский центр.

Заявки можно также отправить: – по факсам (095) 281-17-82, 281-30-37;  
– по электронной почте на адрес: People.of.Russia@mtu-net.ru

Стоимость одного номера журнала: для организаций – 100 руб., для частных лиц – 50 руб.

Стоимость годовой подписки (5 номеров): 350 руб. для организаций; 200 руб. для частных лиц.

Отправка номеров журнала осуществляется после перечисления на расчетный счет Ассамблеи народов России суммы, соответствующей либо заказанному количеству экземпляров каких-либо номеров журнала (если речь идет об определенных номерах), либо стоимости годовой подписки. В последнем случае номера журнала будут высылаться по мере их выхода.

Банковские реквизиты Ассамблеи народов России: ИНН/КПП 7702232855/770201001, БИК 044525774

Сч. 40703810500332001001, кор.сч. 3010181010000000774. Банк: ОАО АКБ «АВТОБАНК-НИКОЙЛ».

По заявкам частных лиц на отдельные номера журнала отправка их будет осуществляться по почте наложенным платежом, в который будет входить также оплата почтовых расходов.

Отклики 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.

Редакционно-издательский Центр Ассамблеи народов России

Тираж 2000 экз.