



# Федерации

## Что нового в мире федерализма

Выпуск 3, № 4 / ноябрь 2003

### В номере:

**Швейцарские кантоны дают иностранцам право голосовать .....3**

Джордж Ассима

*Пять кантонов предоставили политические права иностранцам. Кто последует за ними?*

**Конец местным выборам в Нигерии? .....5**

Кингсли Кьюбейнье

*Отношение президента Обасанджо к органам власти на местах означает упразднение избранных советов*

**Бразильские партии меняют позиции в вопросах бюджетного федерализма .....7**

Матиас Верненго

*Правительство Лулы не собирается, как прежде, увеличивать самостоятельность бразильских штатов*

**Точка зрения: Кто будет готовить трудовые ресурсы Канады? .....9**

Гордон ди Джакомо

*Отдала ли Оттава слишком много провинциям в переговорах, посвященных вопросам трудового обучения?*

**Тема на обложке: США: Штаты судятся с Федеральным агентством по охране окружающей среды .....11**

Скотт Ричардс и Иветте Харт

*Четырнадцать американских штатов обвиняют Вашингтон в снижении стандартов в сфере охраны окружающей среды*

**Когда голод ставит вопрос: Продукты питания и федеральная политика в Индии .....13**

Празенжит Мэйти

*Нью-Дели хочет закупить зерно, но будут ли штаты использовать его для питания детей в школах?*

**Страница практика: Анне Твомей из Австралии .....15**

*Внесение поправок в Конституцию Австралии требует высокого искусства навигации*

**Страница практика: Сэр Фред Филлипс из Сент-Китса и Невиса .....17**

*Будет ли государствам восточного Карибского бассейна выгодна федеральная форма правления?*

**Краткие новости .....19**

### Издание Форума Федераций

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

Tel.: (613) 244-3360, доб. 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; ответственные редакторы русского издания: Йордан Марков (Форум Федераций), Кара-кыс Аракчаа (Ассамблея народов России).

**Фотографии:** Дизайн обложки: More in Typo Ltd.; фото на стр. 3: Подсчет голосов на федеральных выборах в октябре 1999 г. в Швейцарии – [www.admin.ch/ch/f/pore/nrw99branch/info.pdf](http://www.admin.ch/ch/f/pore/nrw99branch/info.pdf); фото на стр. 5: Плотник в Амеке, Нигерия – Тим Ферестен, [www.povertyfighters.com](http://www.povertyfighters.com); фото на стр. 7: Лула де Сильва – пресс-служба секретариата президента Бразилии, Рикардо Стакерт, <http://www.info.planalto.gov.br>; фото на стр. 9: Баддекский центр информационных технологий – с разрешения [www.baddeckit.com](http://www.baddeckit.com); фото на стр. 13: Школьные в Каузани, Индия – Карл Стиерен, Форум Федераций; фото на стр. 15: Анне Твомей – Карл Стиерен, Форум Федераций; фото на стр. 17: Сэр Фред Филлипс – Карл Неренберг, Форум Федераций; стр. 18: карта Восточных Карибов – с разрешения [map.freegk.com](http://map.freegk.com).

**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 английском языке – *Federations: What's new in federalism worldwide*. На испанском языке – *Federaciones: novedades mundiales del federalismo*.



**Федерализм**, возможно, не самая распространенная тема, однако многие люди в различных частях света обсуждают связанные с ним вопросы и размышляют над ними.

Ирак часто занимает первое место в дискуссиях, посвященных федерализму. Иракцы, американцы и представители других стран широко апеллируют к федерализму в ходе дискуссий об элементах нового демократического устройства этой страны, делая основной акцент на необходимости федеративного устройства. В предыдущих номерах журнала мы сообщали о мирном процессе в Шри Ланке и о том значении, которое обе стороны придают федеративному политическому решению проблемы. На Филиппинах также многие сторонники федеративных структур рассматривают их и как средство решения проблемы беспорядков в ряде регионов, и как питательную среду для основных демократических принципов и институтов.

Во всех этих и многих других случаях опыт стран с устойчивой федеративной системой является надежным путеводителем в вопросах федерализма. ИКЕА еще предстоит дебютировать с «федеративным» комплектом «Собирайте сами!». В начале 2004 года мы выпустим специальный номер журнала «Федерации», посвященный универсальности федеративных моделей и «федеративной идеи» при разрешении конфликтных ситуаций и преобразований.

На сегодняшний день мы продолжаем информировать вас об устойчиво функционирующих федерациях. И по сложившейся традиции, большинство публикаций этого номера посвящено разногласиям и конфликтам внутри федеративных систем:

- американские штаты пререкаются с федеральным правительством США по нормативным актам о качестве воздуха;
- федеральное правительство Нигерии собирается существенно ослабить власть на местах;
- органы власти в канадских провинциях ведут споры с федеральным правительством относительно обучения на рынке труда.

Все эти сообщения о спорах и разногласиях отнюдь не свидетельствуют о непригодности федерализма. Наоборот, они подтверждают его целесообразность.

Механизмы и практика федерализма дают возможность устранять разногласия мирным цивилизованным путем. Иногда речь может идти о бессистемности ведении дел правительством – всеобъемлющей и удручающей. Однако именно федерализм дает возможность справиться с делом.

Форум Федераций привержен идее полезности изучения как сложностей и проблем, так и успехов на примерах других стран. Наш журнал пытается внести свою небольшую лепту в этот процесс. У нас также есть вебсайт, который может быть полезен для вас:

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

Мы приглашаем вас посетить нашу электронную библиотеку, в которой уже собрано более 800 документов, сообщений и статей о практике федерализма, классифицированных как по географическому, так и по тематическому и языковому принципу. В дополнение к английскому и французскому есть также сообщения на испанском, португальском, немецком и русском языках. Мы заинтересованы в вашей ответной реакции и предложениях о том, как нам улучшить работу, чтобы вам легче было работать. ☺

Пожалуйста, связывайтесь с нами по адресу:

**[nerenberg@forumfed.org](mailto:nerenberg@forumfed.org)**

или

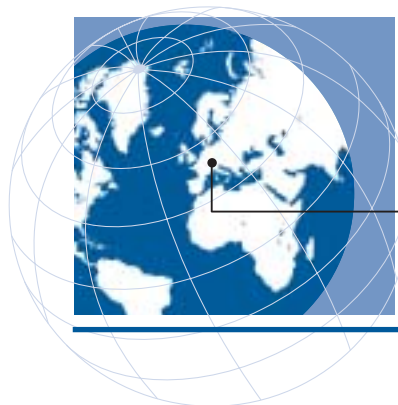
**[forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org)**

Вы можете также написать по адресу:

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

или позвонить по телефону: +1(613)244-3360, доб. 203

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



# Швейцарские кантоны дают иностранцам право голосовать

Иностранцы получили политические права в пяти швейцарских кантонах – но только на уровне кантонов и муниципалитетов.

ДЖОРДЖ АССИМА

**18** мая 2003 года кантон Гризонс предоставил своим муниципалитетам право разрешить иностранцам голосовать на местных выборах. Это был пятый по счету кантон, вставший на этот путь – остальные 21 кантон не дают иностранцам такого права. В то время как нынешняя тенденция кантонов предоставлять права голоса восходит к 1978 году, Невшатель предоставил иностранцам политические права еще 150 лет назад. Таким образом, гражданским правам иностранцев в Швейцарии в основном столько же лет, сколько и самой Швейцарской федерации. Их мирное предоставление стало возможным только в рамках федеративной системы.

## Невшатель – впервые иностранцам разрешено голосовать

После 1848 года, когда была принята первая современная швейцарская Конституция, кантон Невшатель предоставил иностранцам право голоса на муниципальных выборах и право баллотироваться на них. Отсутствие сопротивления этому парадоксу федерализма, возможно, объясняется тем фактом, что слово «иностранец» скорее относилось к жителям других кантонов, нежели к гражданам других государств. Но в 1887 году Невшатель сделал шаг назад, отказав иностранцам в праве баллотироваться на муниципальных выборах.

Несмотря на, или, возможно, благодаря высокому проценту численности иностранцев в кантоне (23 процента к концу 2002 года), в этой чувствительной сфере был достигнут прочный консенсус между партиями как правого, так и левого толка в отношении давно проживающих здесь иммигрантов. И хотя на референдуме в 1990 году иностранцам было вновь отказано в праве избираться в муниципальные законодательные органы власти, Невшатель предоставил им право участвовать в кантональных выборах в 2000 году, зафиксировав это во всеобъемлющей поправке к Конституции. Это произошло вслед за аналогичным примером в новом швейцарском кантоне Юра.

## Юра: больше либерализма, чем в Невшателе

После 130-летней паузы еще один кантон предоставил политические права иностранцам. Это событие произошло в 1978 году, когда в Швейцарии был создан кантон Юра на базе северной франко-говорящей части территории бывшего кантона Берн.

В том же году Законодательная ассамблея Юры предложила предоставить политические права иностранцам. Жители Юры избрали курс, отличный от курса их предшественников: право голосовать как на муниципальном, так и на кантональном уровнях. Это предложение было зафиксировано народом в первой конституции штата Юра. Добавив же в 2000 году право быть избранными в муниципальные законодательные органы, Юра стал самым прогрессивным кантоном в этих вопросах и продолжает оставаться таковым по сей день.

*Джордж Ассима – доктор политических наук, научный эксперт Федеральной комиссии по делам иностранцев в Берне, которая занимается разработкой рекомендаций для правительства Швейцарии и администрации по вопросам политики социальной интеграции иностранцев.*



Подсчет голосов на федеральных выборах в октябре 1999 г. в Швейцарии

## Иностранцы получили право голоса раньше женщин

Между 1887 и 1959 годами Швейцария пользовалась репутацией страны, сдерживающей сферу расширения права голоса. Федерализм сыграл определенную роль в откладываемом признании гражданских прав женщин в Швейцарии, более того, он сыграл свою роль в процессе, приведшем к этому. Сначала женщинам было отказано в ходе народного голосования в 1959 году, и лишь после референдума 1971 года они наконец получили эти права. Таким образом, иностранцы пользуются гражданскими правами в кантоне Невшатель почти на столетие раньше швейцарских женщин.

Тем не менее, следуя примеру кантона Вод, несколько кантонов (особенно франко-говорящие) смогли благодаря федеративной системе предоставить полные политические права женщинам и на кантональном, и на муниципальном уровнях в период между 1959 и 1971 годами. Эти права были предоставлены в результате голосования на местах в 1959 году по предложению о внесении поправки в федеральную Конституцию. И наоборот, некоторые немецко-говорящие кантоны, обязанные после 1971 года признать гражданские права женщин на федеральном уровне, прибегли к той же стратегии, чтобы отказать женщинам в их правах на местах, заявляя, что они хотят сохранить свой кантональный суверенитет в этом вопросе. Последний кантон, отказавшийся от такой формы пассивного сопротивления, сделал это в 1990 году по приказу федерального Верховного суда.

## Предосторожность и колебания относительно федерализма

Конституция Швейцарии оговаривает выполнение политических прав граждан на федеральном уровне. Однако ничто не мешает кантонам и муниципалитетам предоставлять иностранцам право голосовать и быть избранными на муниципальных выборах на территориях, находящихся под их территориальной юрисдикцией, например, в предоставлении права на участие в народных инициативах и референдумах или даже в праве на избрание представителей в Государственный Совет, орган, представляющий кантоны в федеральном парламенте. Иностранцы повсеместно пользуются правом обращаться с петициями и могут вступать в ряды политических партий в Швейцарии – предоставленный им статус позволяет им делать не только это, но и многое другое.

Право иностранцев голосовать и быть избранными вызывает озабоченность у представителей разных национальностей, не имеющих



гражданства. Сложившаяся ситуация отличается от положения дел в большинстве стран Евросоюза (ЕС), которые предоставляют эти права только гражданам стран – членов ЕС. На деле это означает, что потенциальный электорат иностранцев в Швейцарии состоит целиком из постоянно проживающего там иностранного населения, или из 20 процентов всего населения страны на конец 2002 года – втрое больше, чем в Европе в целом.

Возможность иностранца использовать свои гражданские права зависит от имеющегося у него вида разрешения на жительство – условие, сокращающее число лиц, пользующихся правами на получение пособий, пенсий и т.д. Однако число потенциальных избирателей, имеющих право голоса, в Швейцарии выше, чем в большинстве стран ЕС, за исключением Люксембурга. Возможно, это является одной из главных причин того, что там не очень торопятся с признанием гражданских прав иммигрантов, проживающих на приграничных территориях. Колебания в этом вопросе остаются, несмотря на исследования, подтверждающие, что голоса иммигрантов на местном уровне в большей или меньшей степени поровну поделены между различными политическими партиями.

Федеральная Ассамблея изучила различные предложения по этому вопросу, но ни одно из них не получило полного одобрения на сегодняшний день. Кроме того, политические права иностранцев не стоят в повестке дня при обсуждении текущих поправок к федеральной Конституции, процесс внесения которых перманентен. На деле ни в первой части этого документа, оговаривающей основные права и вопросы гражданства, ни в разделе, посвященном расширению прав населения – а эти положения уже действуют – нет ни одного упоминания о правах иностранцев. Как представляется, это является мощной поддержкой в пользу аргумента, что политические права остаются у иностранцев только на период их проживания (условия которого могут быть облегчены), и если понадобится, переносятся на местный уровень.

### Небольшие шаги на местном уровне

Усилия по предоставлению политических прав иностранцам резко возросли в начале 90-х годов на общегосударственном и особенно на региональном уровнях. Не менее 15 кантонов из 26 (в Швейцарии 20 кантонов и шесть полукантонов) занимались изучением предложений по этому вопросу. Поскольку большинство из предложений в основе своей носили конституционный характер, прозвучали рекомендации о необходимости проведения референдумов. Одно из предложений несло в себе больше обещаний, чем другие: предоставление политических прав, закрепленное единой для всех поправкой к кантональным конституциям. Но специфические инициативы кантонов, выдвинутые политическими партиями и прогрессивно настроенными группами, провалились, не получив всеобщего одобрения у населения.

Тем не менее, результат, достигнутый за последние 13 лет, нельзя считать полностью негативным. В апреле 1995 года полукантон Ауссерроден (кантон Аппенцель) стал третьим швейцарским кантоном, гарантирующим гражданские права иностранцам. Новая конституция, одобренная народом, дает муниципалитетам право предоставлять иностранцам право голосовать и избираться на муниципальных выборах. Многие из муниципалитетов воспользовались преимуществом этого властного полномочия, и по меньшей мере два муниципалитета предоставили иностранцам эти права. Такая модель, имеющая «гомеопатический» характер, привела к тому, что кантон Гризонс решил последовать этому примеру, приняв новую конституцию в результате народного голосования 18 мая 2003 года.

### Вод: большой кантон подает пример

В сентябре 2002 года население Вода одобрило текст новой конституции кантона, предоставляющий политические права иностранцам. В конституции, одобренной 56 процентами коренного населения, в статье 142 зафиксировано следующее:

*«Иностранцы, представители обоих полов, достигшие 18 лет, не страдающие психическими заболеваниями или психическими расстройствами, находящиеся на территории коммуны (муниципалитета) и легально проживающие в Швейцарии последние 10 лет и на территории кантона последние три года, являются частью коммунального (муниципального) электората».*

Подобно всем другим избирателям иностранцы теперь пользуются правом участия в выборах и правом голоса на муниципальном уровне, а также могут ставить свои подписи на референдумах и выступать с инициативой проведения референдумов. Это лишь немного меньше того, что было обещано в проекте предложения, одобренного подавляющим большинством в марте 2001 года: предоставление права голоса и участия в выборах на муниципальном и кантональном уровнях всем иностранцам, проживающим в Швейцарии последние шесть лет и по меньшей мере последние три месяца в кантоне. Однако брачный союз демократии и федерализма имеет свою ахиллесову пятю: партии право-

го толка выступают с угрозой выдвижения конституционной инициативы об отмене этих новых политических прав у иностранцев еще до того, как те смогут ими впервые воспользоваться.

### В других кантонах страны

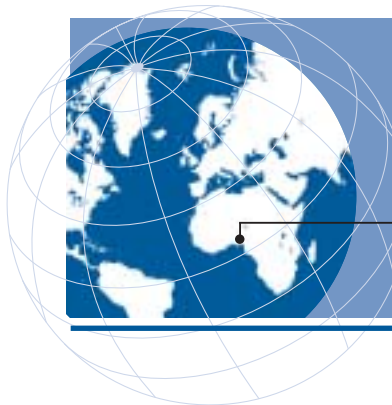
В кантонах Невшатель, Юра, Аппенцель-Ауссерроден и Гризонс на конец 2002 года нешвейцарский электорат составлял 5,4 процента от нешвейцарского электората всей страны. Конституция кантона Вод повысила пропорцию тех лиц, которые могут быть избранными в результате предоставления им гражданских прав, до 16,5 процента, переместив политическое участие иностранцев с чисто символического на «полноценно политический» уровень. В настоящее время наполовину или полностью франкоязычные кантоны предоставили это право иностранцам.

4 марта 2001 года 52 процента населения Женевы отказались от принятия выдвинутой властями конституционной поправки о предоставлении иностранцам права голоса и участия в муниципальных выборах. В 1993 году число сторонников такого подхода составляло 71 процент по итогам двух референдумов по схожим вопросам. Две новые конституционные инициативы прогрессивно настроенных кругов в поддержку предоставления политических прав иностранцам на муниципальном уровне были выдвинуты весной 2003 года в Женеве.

Фрайбург, который подобно другим кантонам в настоящее время вносит поправки в свою конституцию, еще не принял окончательного решения по этому вопросу, но изучает возможность предоставления иностранцам политических прав на муниципальном уровне. Берн, один из самых крупных кантонов страны, в котором большинство населения говорит на немецком языке, похоже, движется в том же направлении и может принять решение в пользу предоставления иностранцам политических прав.

### Тенденция?

На сегодня иностранцам не предоставлено политических прав в сфере федеральной политики. Будут ли действия кантонов продолжаться и влиять на вопрос предоставления иностранцам права участия в федеральных выборах?



# Конец местным выборам в Нигерии?

Президент Обасанджо обвиняет муниципалитеты в «неэффективности»

КИНГСЛИ КЬЮБЕЙНЬЕ

**Что** происходит в стране, когда вы увеличиваете цены на газ на 54 процента и намерены изменить или ликвидировать третий уровень власти: муниципальные советы?

В Нигерии увеличение цен на газ вызвало силовую и кровавую реакцию в форме восьмидневной общенациональной забастовки под эгидой лейбористов, движения, которое заставило правительство отступить и согласиться на достигнутую в процессе переговоров цену в размере 34 найра (27 центов США) за литр вместо первоначально объявленных 40 найра (32 цента США). Но дискуссии относительно муниципальной реформы все еще разгораются подобно лесному пожару.

Противоречивые предложения, являющиеся президентской инициативой, были одобрены 18 июня национальным Государственным Советом Нигерии в Абудже, столице Федерации. Заседание Совета, состоящего из президента, его заместителя, губернаторов 36 штатов и всех бывших президентов, состоялось по инициативе президента Олусегуна Обасанджо.

Через несколько часов после заседания Совета Обасанджо по национальному радио объявил о создании технического комитета, состоящего из 11 человек, наделенного высокими полномочиями и призванного реструктурировать органы власти на местах. В комитет вошли эксперты по делам местного самоуправления из шести геополитических регионов страны. Уже в августе комитет провел переговоры с лидерами бастующих и рассмотрел поступившие от них меморандумы.

## Судьба муниципалитетов висит на волоске

За время своих полномочий Комитету предстоит изучить проблему неэффективности и высокой стоимости управления в стране с целью сокращения расходов и высокой затратности третьего уровня власти. Он также рассмотрит действия властей на местах за последние четыре года и придет к выводу, следует ли оставлять местное самоуправление как третий уровень власти. Комитету предстоит подвергнуть ревизии высокие расходы на избирательную кампанию в стране и решить, наряду с другими вопросами, кому целесообразнее собирать голоса перед выборами: политическим партиям или отдельным кандидатам от одномандатных округов.

Обасанджо сетует на то, что вместо действий, направленных на ускоренное развитие равнинных районов, 774 конституционно признанных органов власти на местах в стране ведут работу неэффективно и являются причиной огромных расходов. «Эти расходы достигли рекордного уровня за всю историю страны. Никогда прежде из федерального бюджета не направлялось столько средств в муниципалите-

ты. И надежды на быстрое и устойчивое развитие были всего лишь миражом, поскольку даже успешные муниципалитеты оказались неэффективными почти во всех сферах своих полномочий», – заявил президент.

Он также обвинил власти на местах в неоправданном создании новых местных советов в дополнение к 774 муниципалитетам, зафиксированным в конституции. Он осудил дробление, особенно избирательных округов, городов и сел на небольшие местные советы.

Непосредственным следствием президентской инициативы явилась отсрочка на три месяца выборов в советы. Выборы, в которых должны были принять участие более 8000 кандидатов в председатели и члены советов, были первоначально запланированы на субботу 20 июня 2003 года. Сейчас никто не знает точно, когда состоятся и состоятся ли выборы когда-либо вообще.

## Две стороны в муниципальных баталиях

Как и ожидалось, дебаты о запланированной реструктуризации вызвали немало как критических отзывов, так и голосов в ее поддержку, и это привело к еще большей поляризации мнений в стране и росту ощутимой напряженности внутри и без того уже раскаленного государственного устройства. Среди скептиков – союз трех миллионов работников органов власти на местах, оппозиционные партии под эгидой Конференции нигерийских политических партий (CNPP), неправительственные организации, адвокаты и ученые. Несколько губернаторов штатов, которые являются членами Национального Государственного совета, также выступили против планируемой реформы, объяснив это тем, что их обманом вынудили одобрить предложенную реформу. Одиннадцать оппозиционных партий уже подали иск в федеральный Верховный суд в Абудже, заявив, что решение правящей Народной Демократической партии (PDP) привело к «давлению» федерального правительства на местные советы, а также к отсрочке выборов в них.

Одним из самых громких критиков и лидеров оппозиции является Аттахир Бафарава, губернатор северо-западного штата Сокото с преимущественно мусульманским населением. Бафарава быстро выделил этнический момент в предложенном реформировании, обвинив президента-христианина, уроженца Юго-Запада, в том, что тот разыгрывает этническую карту и пляшет под дудку своего племени йоруба. Йоруба выступают с требованием о реформировании нынешнего федерального государственного устройства, призывая к созданию «настоящей», по их словам, федерации, схожей с федеративным устройством Канады, Швейцарии и Германии.



Плотник в Амеке, Нигерия. Местные власти регулируют размещение магазинов и других видов бизнеса.

**Сейчас никто не знает  
точно, когда состоятся  
и состоятся ли  
(муниципальные)  
выборы когда-либо  
вообще**

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

Нигерийский союз местных государственных служащих (NULGE) призвал федеральное правительство к диалогу со всеми бастующими до начала действия любых реформ во избежание риска массовых волнений, а также раскола внутри членов этого союза. Генеральный секретарь NULGE Абубакар Салам заявил, что поскольку союз не настроен «категорически» против реформ, то реструктуризация должна проводиться с учетом сохранения автономии местных советов, а не с намерением раздавить их.

Две ведущие оппозиционные партии страны – Всенигерийская народная партия (ANPP) и Великий альянс всех прогрессивных сил (APGA) — охарактеризовали этот шаг как неконституционный. ANPP, кандидат которого был основным соперником Обасанджо на выборах 19 апреля, считает, что запланированная реструктуризация подозрительно похожа на государственный переворот, направленный против нигерийцев.

### **Является ли неприкосновенным местное самоуправление?**

Одна из неправительственных организаций – Проект по конституционным правам (Constitutional Rights Project, или CRP), заявила, что Конституция страны гарантирует систему местного самоуправления в виде избранных в ходе демократических выборов местных советов. «Это конституционное положение закрепляет неприкосновенность данного вопроса, делая его неподвластным прихотям и капризам федерального правительства. Другими словами, федеральное правительство не вправе манипулировать вопросом местного самоуправления и не имеет на то конституционных полномочий», – отмечает CRP.

Выступая по поручению ряда обеспокоенных членов правящей партии PDP в штате Ондо на юго-западе Нигерии, Ледже Акинджосоту выразил поддержку правительству, подчеркнув необходимость проведения фундаментальной реструктуризации системы органов власти на местах. «Ситуация, при которой немногочисленная группа людей занимается распределением средств на местах, в то время как другие в равнинных районах страны влечат нищенскую жизнь, не может продолжаться далее», – заявил он, явно намекая на коррупционность и неэффективность местных органов власти.

### **Реформы до переворота**

По иронии судьбы, существующая структура местного самоуправления была сформирована в 1976 году после земельной реформы, проведенной тем же Обасанджо, который являлся военным главой государства и намеревался вернуть страну на путь демократии. И хотя Обасанджо передал 1 октября 1979 года бразды правления демократически избранному президенту Шеху Шагари, демократический эксперимент, давший рождение второй Нигерийской республике, продлился лишь до 31 декабря 1983 года. Этот день стал для демократического эксперимента последним из-за военного переворота, возглавляемого генералом Мухаммаду Бухари, который на последних президентских выборах стал основным соперником Обасанджо.

Целью реформ 1976 года было высвободить органы власти на местах от чрезмерного вмешательства со стороны других уровней власти и дать жизнь гибким и эффективным местным администрациям. В результате этой реформы органы власти на местах были узаконены в качестве третьего уровня вертикали власти с правом получения части национального дохода, власти и полномочий.

В четвертом разделе Конституции приведен перечень полномочий органов власти на местах, в который входят сбор налогов (и на имущество), выдача радио- и телевизионных лицензий, создание кладбищ, рынков, скотобоен, автопарков и приютов для бедных, регистрация мотоциклов, каноэ, колесных средств передвижения, тележек, повозок, а также право давать названия улицам и дорогам и нумеро-

вать дома. К числу конституционно закрепленных полномочий местных органов власти относятся также обеспечение и поддержка в над-

лежащем виде стоков, канализации и свалок мусора, сбор податей и арендной платы, контроль за содержанием домашних животных, а также за порядком размещения магазинов, киосков, ресторанов и пекарен.

Существенная роль местных советов в качестве важной составляющей вертикали власти подтверждается тем фактом, что Конституция предусматривает их прямое финансирование. Создание новых советов также должно быть закреплено в конституционном порядке, для чего необходимо одобрение обеих палат федерального парламента.

**В результате реформы (1976 года) органы власти на местах были узаконены в качестве третьего уровня вертикали власти с правом получения части национального дохода, власти и полномочий**

### **Штатам – больше доходных статей**

По действующей схеме распределения доходов, которая скоро уже будет отменена, местные советы получают 21 процент от собираемого за год дохода страны, тогда как федеральное правительство – 55 процентов, а штаты – 25. В соответствии с новой формулой распределения бюджетных средств – она находится сейчас на обсуждении в парламенте, органы власти на местах будут получать 20 процентов годового дохода, 47 процентов получит федеральное правительство и 36 процентов будет направлено руководству штатов и на нужды Абуджи, столицы страны, имеющей статус субъекта федерации\*.

Означает ли это, что власти на местах действительно обречены? В целом складывается ощущение, что они не отвечают ожиданиям народа. Действительно, власти на местах признают некоторые свои недостатки, но настаивают на том, что причиной их неэффективности являются обстоятельства, в которых они находятся. В меморандуме, представленном Комитету по реструктуризации, NULGE признает, что около 750 млрд найра (6 млрд долларов США) было выделено 774 органам местного самоуправления в период между маем 1999 года и маем 2003 года. Однако NULGE настаивает на том, что местным советам были подрезаны крылья, когда их вынудили оплатить ряд проектов, которые не были ими инициированы. И что еще хуже, это были проекты, не входящие в сферу их конституционных полномочий. По их словам, эти дополнительные полномочия сделали практически невозможным предоставление ими услуг населению.

Они указывают на сумму в 462,2 млрд найра (3,7 млрд долларов США), которая была выдана в прошлом году на оплату труда школьных учителей, который должно оплачивать федеральное правительство, а также 37,5 млрд найра (300 млн долларов США), которые правительства штатов выплатили вождям племен из бюджетов органов власти на местах. Кроме того, 176,9 млрд найра (1,4 млрд долларов США) пошли на заработную плату служащим органов местного самоуправления. Они подчеркивают, что органы местного самоуправления были вынуждены выделить на это средства из своего бюджета по распоряжению Комиссии мобилизационного распределения средств и фискальных полномочий, органа, учрежденного федеральным правительством. Они также указывают на сумму в 4,4 млрд найра (35,2 млн долларов США), которая была отнята у них федеральным правительством и пошла на покупку 1000 джипов для полиции, тоже федерального органа, а также на непредвиденные расходы, например, на проведение всеобщих выборов в апреле. NULGE утверждает, что каждый из 774 органов местного самоуправления был «вынужден» отстегнуть по 10 млн найра (80 тысяч долларов США) на проведение выборов и на другие проекты, инициированные федеральным правительством.

Указывая на этот перечень «экстренных» полномочий, навязанных им, органы власти на местах утверждают, что из-за этого они не могут эффективно работать. ☞

\* Приведенные в данном абзаце величины процентов указаны с погрешностью; они взяты без изменений из английской версии журнала. – Прим. рус. редакции





# Бразильские партии меняют позиции в вопросах бюджетного федерализма

Как партия президента Лулы да Силвы превратилась из сторонника бюджетной децентрализации в ее противника

МАТИАС ВЕРНЕНГО

**В** Бразилии партия президента Лулы да Силвы всегда выступала в защиту бюджетного федерализма, децентрализации полномочий и дохода – во всяком случае до сих пор. Партия рабочих – Partido dos Trabalhadores – до недавнего времени выступала за децентрализацию, тогда как консерваторы в Бразилии были против этого. Фактически Партия рабочих не только поддерживала тезис о разделении полномочий федерального правительства со штатами и муниципалитетами, но внутренне всегда отвергала «демократический централизм», проповедуемый ортодоксальными партиями левого толка. Для Партии рабочих демократия и децентрализация власти – понятия неразрывные.

В платформе Партии рабочих в период успешной борьбы Лулы за президентство в прошлом году содержалось обещание, что «наряду с налоговой реформой наша администрация будет рекомендовать штатам и муниципалитетам подвергнуть ревизии федеративный договор в пользу развития децентрализации социальной политики и в поддержку самостоятельности на местах». Таким образом, было бы логичным ждать, что после того как в конгрессе начнется обсуждение налоговой реформы, администрация займется разработкой и внедрением принципов бюджетного федерализма. Увы, этого не происходит.

## Длинная тень МВФ

Причины столь внезапного и резкого изменения политики в области бюджетного федерализма совсем не простые и в значительной степени обусловлены деятельностью предыдущей администрации. Более важным, возможно, является то, что нынешняя администрация пытается оставаться внутри бюджетных параметров, обозначенных действующим соглашением с Международным валютным фондом (МВФ). Для понимания причин, побудивших партию Лулы изменить свою позицию, важно проанализировать как ситуацию в области бюджетной политики в конце правления администрации Фернандо Энрике Кардосы, так и логику соглашения с МВФ.

Более десятилетия Бразилия серьезно занималась наведением порядка в своих бюджетных расчетах. С 1991 по 2002 годы федеральное правительство поддерживало бюджетный профицит в среднем на уровне 2,3 процента от ВВП, не считая проценты по погашению государственного долга. Бюджетный профицит в 2002 году составил 3,9 процента от ВВП.



Лула (слева) и губернатор штата Минас-Жерайс

**...администрация пытается оставаться внутри бюджетных параметров, обозначенных действующим соглашением с Международным валютным фондом**

Приблизительно в тот же период размеры трансфертов, направляемых в штаты и органы местного самоуправления, сократились с 25 процентов от суммы общих федеральных расходов до чуть более 15 процентов. Более того, доля государственных расходов на выплату заработной платы в государственном секторе была урезана с 32 до 22 процентов, что явилось частью реформы в сфере государственного управления. В дополнение следует также отметить, что в период правления предыдущей администрации федеральное правительство рефинансировало долги штатов и органов местного самоуправления. Эти попытки привели к принятию закона о новых фискальных полномочиях, установившего пределы расходов, касающихся выплаты заработной платы, и величину суммы долга.

## Налоги выше, чем в странах ОЭСР\*

Доходные статьи федерального центра, штатов и органов власти на местах с 90-х годов увеличились, достигнув около 36 процентов от ВВП в 2002 году, то есть более высокого уровня по сравнению со стандартами в странах ОЭСР, где коммунальные услуги шире и качество их лучше. Однако в области налогообложения в странах, достигших уровня жизни, стандартного для ОЭСР, налоги намного ниже и достигают порядка 20 процентов от ВВП. Частично увеличение доходных статей федерального центра происходило за счет правительств штатов и органов власти на местах. Муниципалитеты, в частности, во все возрастающей степени зависят от трансфертов федерального правительства. В 1995 году менее 30 процентов доходов органов местного самоуправления составили трансферты, тогда как к 2001 году уровень доходов от всех их источников возрос более чем на 40 процентов.

Однако, несмотря на все попытки навести порядок в бюджетной сфере, величина государственного долга для федерального центра, штатов и муниципалите-

Матиас Верненго, преподаватель экономики, Университет штата Юта, Солт-Лейк-Сити (Vernengo@economics.utah.edu).

\* Организация экономического сотрудничества и развития

тов возросла в прошлом году с 30 процентов до почти 60 процентов от ВВП. Объясняется это тяжелым бременем погашения долгов, вызванным невероятной высокими процентными ставками. Номинальный дефицит (с учетом выплаты процентов по долгам) составил около 5 процентов от ВВП. Другими словами, причина роста размера государственного долга объясняется схемой его погашения, когда высокий уровень процентной ставки поддерживается во избежание оттока капитала.

### **Доходные статьи и регрессивные налоги**

Можно спорить по поводу того, является ли растущий государственный долг причиной того, почему МВФ и правительство, сформированное победившей на выборах Партией рабочих, согласились в начале года повысить первоначально запланированный рост ВВП с 3,75 до 4,25 процента. С этого момента длительность периода наведения порядка в области финансов – что существенно сокращает возможность расходов государства и власти на местах – в сочетании с соглашением с МВФ означают, что надежд на увеличение трансфертов штатам и муниципалитетам мало.

Проблемы налоговой структуры Бразилии не ограничены спором между местными и федеральными властями. Бразильская налоговая система неэффективна и в отношении сроков распределения. В этой связи есть достаточный простор для ее улучшения. Так, например, хорошо известно, что косвенные налоги являются регрессивными. В бразильском случае косвенные налоги являются особой головной болью, поскольку наиболее бедная часть населения, составляющая 10 процентов, тратит 25 процентов своего дохода на косвенные налоги, а наиболее богатая часть, также составляющая 10 процентов, тратит на них лишь 12,5 процента. Кроме того, проблема, усугубляемая экспортерами и всеми производителями, состоит в том, что ряд социальных налогов относится к совокупным, а экспорт и производство товаров для внутреннего потребления обременены чрезмерными налогами, что делает местную продукцию менее конкурентоспособной по сравнению с импортной. Поэтому правительству необходимо сделать налоговую систему более справедливой и эффективной без сокращения налоговых поступлений в казну и без разделения источников поступления налогов с более низкими уровнями власти.

### **Муниципалитеты сокращают расходы**

На местном уровне за последние несколько лет правления предыдущей администрации штаты и города были вынуждены несколько раз урезать свои расходы в периоды, когда внутренние проблемы городов увеличивались в результате растущей безработицы. От новой администрации ждали некоторого облегчения в этой области. По истечении года, когда рост ВВП, согласованный с МВФ, составил около 6 процентов, муниципалитеты в Байе, Минасе Жерайсе, Пране, Пиауи, Рио Гранде до Сул, Сан Паулу и в других штатах объявили двухдневную забастовку в знак протеста против уменьшения Фонда муниципального участия (Fundo de Participação dos Municípios).

Стало ясно, что нынешний кризис муниципальной власти может быть разрешен только путем увеличения трансфертов из федерального центра. Однако соглашение с МВФ и растущие долги означали, что единственно возможный способ увеличения трансфертов состоит в увеличении налогов. Растущие же налоги в середине процесса

рецессии будут означать катастрофу для правительства, пообещавшего положить конец безработице и нищете.

Обсуждение налоговой реформы в Конгрессе совпало с дискуссией вокруг Федеративного договора. Партия рабочих намерена поддержать сохранение нынешнего уровня доходов, чтобы иметь возможность выполнить требования МВФ. По этой причине представители этой партии хотят трансформировать временный налог на международные финансовые операции в постоянную статью налогового кодекса. Консервативная партия Либерального фронта (Partido da Frente Liberal) настаивает, что это может произойти, если правительство решит разделить свои доходы с более низшими уровнями власти. В результате правительство решило продлить временный налог до 2007 года и поделить часть средств со штатами.

### **Снижение налога на продукты питания и медикаменты**

Предложения по налоговой реформе, направленные в конгресс, также устанавливают 4-процентный уровень на налог с продаж продуктов питания и медикаментов. Другие же товары могут облагаться более высокой налоговой ставкой. Данный налог в этом случае является бразильским вариантом налога на добавленную стоимость – ICMS. Сейчас существует более 40 различных ставок по этому виду налогообложения в различных частях страны. Налоговая реформа предусматривает сохранение лишь пяти вариантов ставок и унификацию 27 различных пунктов государственного законодательства, регулирующего ICMS. Это должно сделать ситуацию более справедливой, поскольку бедные расходуют пропорционально больше на покупку питания и медикаментов. Это позволит также увеличить эффективность путем сокращения бюрократизма. Однако нет гарантий, что максимальная налоговая ставка ICMS в размере 25 процентов на другие товары, помимо продуктов питания и медикаментов, не приведет к увеличению налогового бремени.

Идя на эти небольшие уступки, правительство может добиться одобрения этой реформы в нижней палате парламента. Кроме того, это решение должно быть одобрено на заседании Сената, верхней палаты парламента, которое должно состояться в конце года. Однако соглашение со штатами и муниципалитетами не обязательно приведет к распределению доходных статей в их пользу. Наиболее приемлемым результатом представляется соглашение с низшими уровнями власти, что приведет к росту налогов. Причем может вырасти не только ставка по ICMS. В тексте налоговой реформы предусмотрены и новые муниципальные налоги на уборку мусора и уличное освещение. Национальная конфедерация промышленности уже посетовала на то, что нынешняя реформа не решит проблем обременения чрезмерными налогами и эффективности. Диссиденты внутри Партии рабочих жалуются, что реформы не смогут решить проблем неравенства.

Правительство дало понять, что в нынешней ситуации это – единственно возможная налоговая реформа. Решение кризиса вокруг Федеративного договора приведет к увеличению налогового бремени при сохранении большего уровня бюджетного централизма, введенного прежней администрацией. Столы развернуты, и Консервативная партия либерального фронта, которая стояла за бюджетную централизацию в 90-х годах, сейчас стоит за федерализм, в то время как Рабочая партия будет бороться за сохранение нынешнего уровня централизации, и в процессе этого может потерять свою идентичность. Наступило время пересмотра старейшего афоризма бразильской политики XIX века: «Никто не является более консервативным, чем либерал во власти». Например, теперь он может звучать так: «Никто не является бюджетным централистом более, чем бюджетный федералист во власти». 6





# ТОЧКА ЗРЕНИЯ

## Кто будет готовить трудовые ресурсы Канады?

ГОРДОН ДИ ДЖИАКОМО

*Федеральное правительство Канады недавно передало провинциям большинство полномочий в деле обучения рабочих. Является ли это самым мудрым шагом в контексте мировой рыночной политики?*

**Совершило** ли канадское правительство ошибку, передав полномочия по обучению на рынке труда правительствам провинций? Официальные лица, похоже, не хотят говорить об этом публично, однако, судя по недавним докладам о трудовых ресурсах Канады, у них есть над чем задуматься.

В начале 2003 года канадские статистики сообщили о старении трудовых ресурсов. Не одна Канада сталкивается с этой проблемой, когда в стране вырастает поколение, рожденное в эпоху бэбибума. Быстрый уход из рядов рабочих сил большого числа опытных рабочих может привести к серьезной нехватке мастеров такой квалификации. А нехватка рабочих рук тормозит экономический рост.

В недавнем докладе о снижении уровня квалификации, сделанном в 2002 году Канадским Центром трудовой занятости и бизнеса, содержится аналогичное предостережение, что уменьшение мастерства и числа рабочих идет в более «огромных размерах» по сравнению с ситуацией, наблюдавшейся в недавнем прошлом. В сообщении отмечается, что обучению рабочей силы должно придаваться особое значение и что задачу эту надо решать в срочном порядке: «Если мы хотим поддержать экономический рост и качество жизни, мы должны отдать национальный приоритет проблеме обучения и переквалификации».

Еще в одном докладе, подготовленном в 1999 году федеральным министерством индустрии Канады, отмечается, что повсеместная борьба за квалифицированные кадры, старение трудовых ресурсов и технологическое обновление «вскоре напрягут до предела нашу систему подготовки квалифицированных кадров».

Сообщения о потенциальной нехватке квалифицированной рабочей силы стали появляться после того, как федеральное правительство обсудило Соглашения о развитии рынка труда (Labour Market Development Agreements, LMDA) с канадскими провинциями и территориями. В соответствии с этими соглашениями федеральное правительство направляет фонды в провинции для разработки конкретных видов занятости. Каждая провинция вправе сама определить меры так, как она сочтет для себя нужным, при условии, что они не будут противоречить пяти пунктам, вошедшим в Пособие по занятости и мерам поддержки (Employment Benefits and Support Measures, EBSMs) и прописанным в Части 2 федерального закона по обеспечению занятости, принятого в 1996 году. Только провинция Онтарио, наиболее густо населенная и развитая в экономическом отношении, уже подписала соглашение.

### Довольно спорный вопрос

То, что правительство будет работать с провинциями таким способом, не вызвало удивления. В конечном итоге соглашения между правительством и провинциями в сфере профессионального обучения практикуются еще с 1919 года, когда федеральное правительство

приняло закон о техническом образовании. Другими словами, и это самое главное, провинции всегда были самым непосредственным образом связаны с планированием, формированием и обеспечением политики в сфере профессионального обучения.



*Федеральная поддержка целям компьютерного обучения в Бэддекском Центре информационных технологий в Нова Скотии.*

Новый порядок действий отличается лишь пунктом в преамбуле к каждому соглашению, который гласит: «Поскольку Канада признает, что рынок трудового обучения является сферой ответственности провинций...»

То, что федеральное правительство пошло на вставку этого пункта в преамбулу, судя по всему, означает, что ему удалось договориться по гораздо более широкому спектру вопросов, чем требовалось.

Вопрос о том, какой уровень власти должен нести ответственность за обучение рабочих (называемое также рынком обучения труда, обучением взрослых и профессиональным обучением), в течение многих лет оставался одним из самых спорных. Конституция страны возлагает ответственность за образование на провинции. Однако в ней не прописано, под юрисдикцией какого уровня власти нахо-

дится обучение рабочих. В течение десятилетий федеральное правительство настаивало на том, что оно должно принимать участие в вопросе обучения рабочих, поскольку оно отвечает за экономику страны. Это продолжалось столь долго, что крупные провинции стали раздражаться вмешательством федерального центра.

После подписания Соглашений о развитии рынка труда (LMDA) ряд организаций попытался оценить результаты раздела полномочий и изменений в сфере обеспечения занятости. Они обозначили несколько проблемных областей, выделив как наиболее серьезную из них негативное влияние на женщин. Эти проблемы являются непосредственным следствием передачи полномочий.

Руководство Конгресса канадского профсоюза сталелитейной промышленности и обеспечения занятости в ней, одной из ведущих отраслей экономики страны, заявило в 2001 году в открытой дискуссии, что передача полномочий от центра в провинции оказало негативное воздействие на способность Конгресса успешно реагировать на изменения, с которыми столкнулась эта отрасль промышленности и ее рабочие. Передача полномочий еще более осложнила доступ к правительственным программам, а также развитие и обеспечение эффективной работы отраслей экономики. Успешная в последние 15 лет работа этой отрасли промышленности находится теперь под угрозой срыва, поскольку лишь несколько провинций поддерживают отраслевую политику. Это в еще большей степени осложняет развитие и совершенствование эффективной общегосударственной поддержки отраслей промышленности.

### Отсутствует роль профсоюзов и промышленности

Еще одной проблемой, вызванной перераспределением полномочий, является сокращение возможного долевого участия в выработке политики в области рынка труда.

До распределения полномочий Канадское правление развития трудо-

вых ресурсов (Canadian La-bour Force Development Board), организация, занимающаяся вопросами организации труда, занималась подготовкой рекомендаций для федерального правительства, проводила исследования в вопросах обучения, собирала общественную информацию и представляла интересы социальных групп перед правительством. Эта организация, по понятным причинам, прекратила свое существование, когда правительство перестало заниматься обучением.

Сейчас самой главной структурой в этой области является Форум министров рынка труда, состоящий из министров правительств провинций и не проявляющий особого желания представлять интересы гражданского общества. В результате общественность страны практически не вовлечена в процесс формирования политики в области рынка труда. Кроме того, держателям акций и группам, стремящимся изменить публичную политику, приходится иметь дело не с одним правительством, а с несколькими. Это основное препятствие для групп с ограниченными возможностями.

### Новые федеральные инициативы

Недавнее развитие событий позволяет предположить, что федеральное правительство хочет «пойти на попятную», поскольку понимает сейчас, что не может и не должно полностью устраниваться из сферы обучения квалифицированных кадров, несмотря на то, что соответствующая поправка на этот счет имеется в преамбуле каждого соглашения. Например, в принятом в феврале бюджете на 2003 год Оттава объявила о выделении 100 миллионов долларов на создание Канадского Института обучения. Подробности относительно этой новой организации пока не известны, но основным направлением деятельности института станет «расширение и углубление сведений и информации в сфере образования и учебы».

В одной из статей говорится, что инновационная стратегия федерального правительства предполагает, что существует «огромный спрос на квалифицированные рабочие кадры и что Канада проводит сейчас обучение большого числа людей для удовлетворения этого спроса. Нехватка таких кадров может существенным образом затормозить рост нашей экономики в будущем».

В статье говорится, что федеральное правительство будет сотрудничать со многими управленческими структурами, занимающимися кадровыми вопросами в секторах экономики с целью увеличения числа таких структур, а также расширения планирования и обучения кадров в сфере крупного, среднего и мелкого бизнеса.

Федеральное правительство также изучит возможность предоставления финансовых стимулов для предпринимателей, поддерживающих внедрение программы обучения квалифицированных рабочих рук на своих предприятиях, и будет работать с провинциями и территориями в направлении развития этих инициатив с целью оказания помощи на рынке труда нетрудоспособным лицам, аборигенному населению, национальным меньшинствам и людям с индивидуальными особенностями.

### «Странная позиция»?

Справедливости ради следует отметить, что федеральное правительство, обсуждая свой отход от процесса обучения для рынка труда, оставило за собой право развивать и определять меры для безработных и социально незащищенных лиц, включая молодежь, нетрудоспособных людей, аборигенов, пожилых рабочих и недавно прибывших в страну иммигрантов. И действительно, в принятом в феврале бюджете на 2003 год обозначены меры по привлечению и сохранению квалифицированных иммигрантов и по поддержке процесса обучения профессиям аборигенного населения. Федеральное правительство также сохраняет за собой право на панканадские действия в сфере специальных проблем на рынке труда в ситуациях, затрагивающих всю страну в целом или значительную часть страны.

Простим читателю мысль о том, что федеральное правительство заняло странную позицию в вопросах обучения на рынке труда. С одной

стороны, правительство заявило о своем уходе из этой сферы деятельности и согласилось с тем, что обучение рабочих переходит под юрисдикцию провинций, но с другой стороны, правительство сохраняет за собой право вмешиваться в целый ряд вопросов в этой области.

Что означает это противоречие? Одно из объяснений сводится к тому, что, отвечая за экономическое развитие страны, правительство действительно не может полностью устраниваться от проблемы обучения рабочих. Квалификация и профессионализм рабочей силы настолько важны для конкурентоспособности и производительности труда, что федеральное правительство должно активно вникать в вопросы обучения для поддержания гармоничных отношений между федеральным центром и провинциями, хотя оно, возможно, и не хочет этим заниматься.

Почти невозможно представить, чтобы федеральные власти в ряде других экономически развитых федеративных странах, таких как США и Германия, отказались бы от лидирующей роли в политике подготовки и обучения квалифицированной рабочей силы.

Другое возможное объяснение противоречивого отношения правительства Канады к обучению на рынке труда имеет отношение к конфликтующим ценностям. Соглашения между правительством страны и правительствами регионов достигаются не в вакууме. Они являются отражением человеческих ценностей и идей. Так, например, Шерил Сондерс, выдающаяся австралийская ученая в области федерализма, пришла к выводу, что «идеи национальной справедливости и равенства» должны учитываться федеральным правительством в его властных полномочиях.

### Вопрос равенства

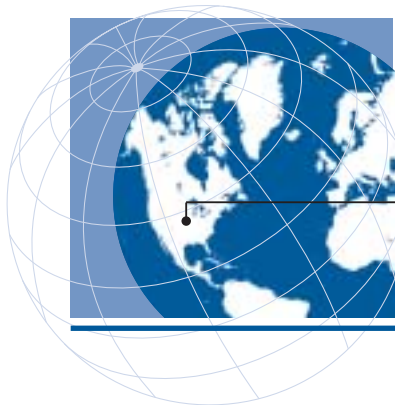
В Канаде одной из важных задач для федерального правительства всегда было обеспечение относительного равенства в обращении с людьми, вне зависимости от места их проживания. Это основной стержень Канадской программы достижения равенства, программы, считающейся настолько важной, что она упомянута в Конституции страны, и это основная причина того, почему федеральное правительство занимается вопросами здравоохранения.

Однако в последние годы острота проблемы равноправия отошла на задний план в свете усиления тенденции по сглаживанию многообразия и различий. Этот конфликт ценностей отзывается противоречивым отношением федерального правительства к проблеме обучения рабочих.

Федеральное правительство может занимать неоднозначную позицию в отношении обучения на рынке труда, однако в отношении продолжения образования по завершении школьного обучения оно занимает более ясную позицию. Параллельно с переговорами о вопросах обучения на рынке труда, отводя для себя здесь небольшую роль, правительство настолько расширяет свое участие в сфере послешкольного обучения, и особенно в отношении университетского образования, что некоторые информированные наблюдатели удивляются, почему до сих пор еще не принят закон об обязательном продолжении образования после окончания школы.

В ряду недавних инициатив федерального правительства значится создание Канадского инновационного фонда с целью модернизации инфраструктуры университетов, учреждение Канадского исследовательского центра для оказания помощи в деле привлечения высококвалифицированных специалистов, а также создание Канадского общества научных стипендий для ежегодной поддержки тысяч аспирантов и ученых, претендующих на получение званий магистра и доктора наук. Другие федеральные программы поддерживают образование и в университетах, и в муниципальных колледжах.

Может ли либеральное правительство с центристской, если не сказать левой, ориентацией устраниваться от процесса обучения рабочих, оказывая в то же время столь усиленную поддержку университетскому образованию? Думается, что нет. ☺



# США: Штаты судятся с Федеральным Агентством по охране окружающей среды

Смягчив правила и тем самым позволив электростанциям применять новый способ контроля над выбросами загрязнений, администрация Буша разозлила штаты и борцов за окружающую среду

СКОТТ РИЧАРДС И ИВЕТ ХАРТ

**Главная** битва развернулась в прошлом году в США между американским Агентством по охране окружающей среды и штатами. В основном проблема состоит в изменениях закона «Чистый воздух» Программы «Обследование новых источников», которые позволяют электростанциям самим осуществлять контроль над своими выбросами загрязнений.

В 2002 г. Федеральное Агентство по охране окружающей среды (ФАО), пользуясь сильной поддержкой Белого Дома, установило новые правила для Программы «Обследование новых источников». Правила включают в себя значительно измененные требования для введения новых технологий по контролю над выбросами загрязнений на электростанциях, очистительных сооружениях и других промышленных объектах. Группа штатов, возглавляемая генпрокурором Нью-Йорка Эллиотом Шпитцером, отреагировала серией разрешенных законом действий, направленных на то, чтобы ФАО пересмотрело новые правила. Они добились также отсрочки исполнения новых правил и проведения проверки в Федеральном Апелляционном суде округа Колумбия.

Шумиха вокруг главных проблем, ценностей и приоритетов окружающей среды наглядно иллюстрирует весь комплекс и динамику взаимоотношений между штатами и американским федеральным правительством.

## Федеральный закон — основа контроля штата

С 1970-х г. федеральная программа «Чистый воздух» потребовала от таких источников загрязнения, как электростанции ввести в обращение современное оборудование по контролю над загрязнениями, какие бы изменения не предпринимались владельцами заводов, превышающих уровни выбросов в воздух, в рамках Программы «Обследование новых источников». Первоначально, когда Программа была утверждена, в 1977 г. был достигнут компромисс: были установлены жесткие стандарты контроля над загрязнениями при строительстве новых электростанций. Однако действующие заводы могли подождать с внедрением новейших, более дорогих средств контроля до тех пор, пока электростанции не будут модернизированы. Операторам предприятий было разрешено «поддерживать существующий порядок» без внедрения новых дорогих приборов по контролю над загрязнениями.

Скотт Ричардс — главный аналитик по политике в области охраны окружающей среды Совета правительств штатов. Иветт Харт — бывший аналитик по окружающей среде Совета правительств штатов, ныне работает в области региональной и локальной политики. Основанный в 1933 г. Совет правительств штатов обслуживает законодательные, исполнительные и судебные ветви власти субъектов федерации США посредством предоставления образовательных, поисковых и информационных услуг. Совет правительств штатов был создан исходя из предположения, что именно штаты в большей степени способны понять суть проблем и соответственно предрасположены к нововведениям.

Такая схема правил не только дала стареющим электростанциям достаточно времени для того, чтобы приспособиться к новым стандартам, но также обеспечила создателей правил механизмом, который позволяет удостовериться в исполнении этих предписаний. Любая электростанция, желающая провести модернизацию, должна была получить у разработчиков правил разрешение, тем самым, давая штатским чиновникам возможность пересмотра планов, спецификаций, операционных документов.

Новая администрация Буша вывела этот механизм из-под контроля штатов. По новым правилам, промышленные предприятия, сами решившие, что свободны от исполнения закона, не нуждаются в получении разрешения или обязательном предъявлении государственным чиновникам планов или документации, доказывающих, что у них «все в порядке».

## Изменения восприняты как отход от правил

Сначала администрация Буша в феврале 2002 г. в рамках своей программы «Чистое небо» предложила внести изменения в Программу «Обследование новых источников», которые включали также использование предложенной системы cap-and-trade для таких выбросов электростанций в воздух, как диоксид серы и ртуть. Борцы за окружающую среду сразу же отреагировали на эти предложения, касающиеся большей части индустриальной базы страны, заявив о том, что эти изменения означают значительный отход от Закона о чистом воздухе.

Поправки, предложенные Бушем в области обследования новых источников, по-новому определяют деятельность по «текущему

техническому обслуживанию и ремонту», которая будет освобождена от жестких требований программы по контролю над загрязнением воздуха. Новое определение впервые устанавливает порог объема капиталовложений в электростанции и другие промышленные объекты, по достижении которого начинают действовать требования Закона о чистом воздухе. По новым правилам от контроля освобождается строительная деятельность, даже та, которая связана с модернизацией и расширением любой электростанции, если затраты на смену оборудования станции составляют 20 или менее процентов.

Выдвинутые правила позволят старым углеперерабатывающим заводам, очистным сооружениям, другим промышленным объектам не только продолжить работу, но даже расширяться без внедрения в свое производство лучших имеющихся технологий по контролю над загрязнением окружающей среды.

К тому же федеральные чиновники не обязательно должны быть уведомлены о планирующихся нововведениях или строительстве, даже если операторы станции сами установили, что проектируемая стоимость работы будет превышать 20% от затрат на смену оборудования.

Индустрия переработки вторичного продукта на протяжении ряда лет лоббирует изменения, ссылаясь на то, что существующие правила являются слишком дорогостоящими и запутанными. Администрация Буша пошла дальше, заявив, что существующие правила Программы «Обследование новых источников» наносят вред окружающей среде тем, что не способствуют заинтересованности компаний в мо-



дернизации своих старых предприятий. Администрация заявляет также, что положения Закона о чистом воздухе дали компаниям стимул для поддержания статус-кво на своих ухудшающихся станциях вместо того, чтобы тратить значительные суммы на обновление и модернизацию.

Однако некоторые чиновники и защитники окружающей среды осуждают новые правила.

Они ссылаются на то, что предлагаемые изменения нарушают основную цель закона о Чистом Воздухе, которая требует от старых станций модернизации своих технологий по контролю над загрязнением вместе с обновлением или расширением деятельности, ведущей к явному загрязнению воздуха. Они также заявляют, что новые правила ведут к потере контроля штатов и федеральных чиновников над мониторингом деятельности, ведущей к загрязнению воздуха. Компании будут не только заинтересованы в ограничении своих вложений до 20 и менее процентов от стоимости затрат на смену оборудования, дабы избежать правительственной проверки, но также будут склонны применять изощренные способы ведения бухгалтерии с тем, чтобы гарантировать соблюдение порога объема капиталовложений.

По утверждениям официальных представителей, конечным результатом станет еще большее загрязнение воздуха в штатах, что поставит под угрозу их способность выполнить федеральные требования по сокращению количества таких загрязнителей воздуха, как смог и сажа.

### Процедурные столкновения

Нынешняя Нью-Йоркская коалиция штатов, требующих от администрации Буша внести изменения в Программу «Обследование новых источников», включает в себя 14 штатов, округ Колумбия и 6 локальных калифорнийских департаментов по контролю над загрязнением. Это штаты Нью-Йорк, Калифорния, Майне, Мэриленд, Массачусетс, Нью-Хэмпшир, Нью-Джерси, Род-Айленд, Вермонт, Коннектикут, Делавэр, Иллинойс, Пенсильвания и Висконсин. К тому же, в течение своей последней законодательной сессии (перед избранием Арнольда Шварценеггера губернатором) Калифорния стала первым штатом, который принял законодательство против новых федеральных стандартов обследования новых источников. 11 сентября 2003 г. парламент штата одобрил законопроект, который позволяет калифорнийским борцам за окружающую среду сохранить существовавшие до предложенных Бушем изменений стандарты защиты окружающей среды. Закон о чистом воздухе позволяет штатам выбирать более жесткие стандарты, однако ФАО должно еще проверить и одобрить эти более жесткие стандарты. Калифорнийский план ставит Агентство перед необходимостью либо одобрить жесткую версию Программы «Обследование новых источников», либо вступить в новую битву с правительством.

В ответ на образование Нью-Йоркской оппозиции реформам Буша 8 других штатов – Индиана, Канзас, Небраска, Северная и Южная Дакота, Южная Каролина, Юта и Вирджиния – выражают поддержку реформам. Лидеры этих штатов заявляют, что они приветствуют большую гибкость в реализации Закона о чистом воздухе, а также выражают уверенность, что проверки будут иметь определенную пользу для их части страны.

### Распределение ответственности между чиновниками — длинная история

Исторически сложилось так, что правительства штатов и органы местного самоуправления несут ответственность за контроль по загрязнению окружающей среды. В середине 50-х гг. федеральный надзор за контролем стал доминирующим в связи с принятием закона о контроле над загрязнением воды. Эволюция в сторону усиления федерального контроля продолжалась в 60-х – начале 70-х гг. прошлого века по мере возрастающей актуальности загрязнения воды и воздуха.

Однако два самых важных закона, позволившие изменить соответствующие роли штатов и федерального правительства в области защиты окружающей среды, были подписаны с утверждением законов «О чистом воздухе» в 1970 г. и «О чистой воде» в 1972 г.

Эти два закона отдали бразды правления в области установления стандартов по загрязнению федеральному правительству и повысили его принудительную роль. Однако в то время, как эти законы укрепили регулятивную роль федерального центра, ФАО больше надеялось, что штаты будут реализовывать программы защиты окружающей среды.

За последние годы наблюдается все увеличивающийся нажим с целью децентрализации регулирования в этой области, а также для того, чтобы переадресовать больший объем полномочий штатам и локальным агентствам. Национальные ассоциации, представляющие штаты и политические организации, такие как Совет штатов по вопросам окружающей среды, Американский институт предпринимательства и Межрегиональная рабочая группа по системе управления защитой окружающей среды приветствуют значительный сдвиг в на-

правлении увеличения контроля штатов и их автономии в установлении стандартов для реализации программ по защите окружающей среды.

Штаты добиваются больших полномочий в реализации программ по защите окружающей среды, и многие из них уже утвердили законы, значительно ограничивающие правительственное регулирование в области окружающей среды. В трети штатов, по данным ФАО, регулятивная деятельность федеральных чиновников ограничена законами «не более жестче чем» те, которые ограничивают возможность регулирующих агентств применять более жесткое регулирование, нежели федеральное. Список таких программ по окружающей среде, к которым прибегают законы

штатов, варьируется от штата к штату, однако в целом законы меняют баланс сил между федеральным правительством и правительствами штатов по вопросам окружающей среды. Естественно, штаты, ограниченные предписаниями «не более жестче чем», взяли в свои руки значительные полномочия, чтобы утверждать стандарты в сфере защиты окружающей среды.

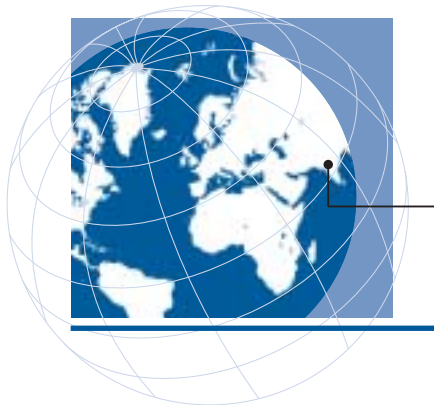
### Дебаты вокруг окружающей среды демонстрируют всю сложность взаимоотношений

В 70-е гг. появилось множество конфликтов, связанных с распределенной ответственностью. Первоначально штаты с пониманием относились к присутствию федерального правительства в реализации законов по окружающей среде. Однако к середине 90-х гг. федеральный надзор стал все больше и больше раздражать многие штаты. Поэтому штаты разработали профессиональные навыки, необходимые для запуска программ по охране окружающей среды, и приветствовали децентрализованные решения как результат политических изменений на правительственном уровне. Многие штаты начали сопротивляться, как они называют, «непрофинансированным полномочиям» – новым федеральным требованиям, которые не были адекватно профинансированы федеральным правительством.

Другой интересный аспект дебатов по поводу изменений в Законе о чистом воздухе – это дробление лояльных этому процессу партий. Шесть штатов, участвующих в Нью-Йоркской коалиции, имеют губернаторов-республиканцев: Нью-Йорк, Массачусетс, Коннектикут, Нью-Хэмпшир, Род-Айленд и Мэриленд. Кажется, что они способны внести раздор в партийные ряды по поводу того, что они считают угрозой качеству окружающей среде в своем штате. И еще один фактор, который может быть даже важнее, – это то, что угроза правительственному контролю над промышленной деятельностью является одним из важных факторов загрязнения.

Рассмотрение ФАО изменений в Программе поиска новых ресурсов ожидается провести до конца этого года. Битва между штатами и федеральным правительством по этому вопросу, очевидно, продолжится. 6

**Индустрия переработки вторичного продукта на протяжении ряда лет лоббирует изменения, ссылаясь на то, что существующие правила являются слишком дорогостоящими и запутанными. Администрация Буша пошла дальше...**



# Когда голод ставит вопрос: продукты питания и федеральная политика в Индии

ПРАСЕНЖИТ МЭЙТИ

*Сегодня в Индии ведутся многочисленные консультации по важнейшим вопросам между центральным правительством и правительствами штатов, а также широким спектром политических партий, что характеризует эру сотрудничества федерализма с политикой коалиции. Центральное правительство изучает возможности децентрализации программ против бедности и программ развития деревни.*

– Преобразовать экономический рост в человеческое развитие  
Программа развития ООН (ПРООН)

**Оптимистический** прогноз ПРООН относительно федерализма в Индии не оправдался. Виной тому – проект обеспечения обедами детей в начальной школе. По этой схеме правительство Индии выделяет и транспортирует бесплатно зерновые продукты по штатам с тем, чтобы школьники, находящиеся за чертой бедности, были обеспечены едой.

Правительства определенных штатов решили выступить против центрального правительства по этому животрепещущему вопросу. Напряжение достигло той точки, когда центральному правительству был вынесен вотум недоверия, предъявленный парламентской оппозицией в августе. Вотум не был поддержан, а кризис продолжается.

Непокорные штаты ссылаются на финансовую неспособность обеспечить готовой едой голодных детей, из-за чего те просто уходят из школы на заработки. Вместо горячей еды в этих штатах школьникам начальных школ раздавали неприготовленные зерна, тогда как приготовить обед стоит всего 1 рупию на каждого ребенка каждый день в течение 200 дней в году.

Несмотря на временное предписание Верховного суда в ноябре 2001 г., которое обязывало штаты раздавать готовые обеды в правительственных начальных и в поддерживаемых правительством школах, многие из них до сих пор этого не сделали.

Западная Бенгалия – основной нарушитель по данным *Times of India*. Это особенно удивительно на фоне того, что левоцентристское правительство преподносит себя как правительство бедных, ради бедных и для бедных, начиная с 1977 г., когда оно пришло к власти.



*Школьницы Лакшми Ашрамской школы в Каузани, Атталанчал, Индия*

**Вместо горячей еды эти «непокорные» штаты раздавали школьникам начальных школ неприготовленные зерна, тогда как приготовить обед стоит всего 1 рупию на каждого ребенка каждый день в течение 200 дней в году.**

## Западная Бенгалия

Неправительственными организациями (НПО) в Калькутте и других районах Западной Бенгалии были организованы демонстрации учеников начальных классов в День Детей 14 ноября 2001 г. с целью протеста против невыполнения правительством своих обязательств по обеспечению школьников обедами. Среди организаторов были такие неправительственные организации, как «Право на еду», «Рабочая сеть», «Кампания против детского труда», «Западно-Бенгальская образовательная сеть» и калькуттская НПО «Форум улицы и работающих детей».

Верховный суд Индии обязал непокорные правительства штатов немедленно подчиниться правилам или воспользоваться другими средствами, например, финансированием из Дели, для реализации проекта в начальных школах. В ответ на постановление Верховного суда Западно-Бенгальское правительство заявило, что штаты не должны торговаться, когда речь идет о детском питании, и оно же подало ходатайство, где указывало на неспособность реализовать проект из-за сурового финансового кризиса. Западная Бенгалия, верная риторике соревновательного федерализма, обвинила центральное правительство в жалком состоянии его финансовых дел,

которое привело к застою его работы. Однако Верховный суд отклонил ходатайство.

В одной из статей *Times of India* социальный служащий из округа Пушпи Сиддхарта Муккержи отметил, что Западная Бенгалия не может позволить себе пренебрегать критикой, содержащейся в постановлении Верховного суда. Калькуттский Высший суд даже издал прямой указ директору Секретариата продовольствия и Департамента по снабжению исправить положение с нерегулярными поставками обедов в начальные школы.

20 августа окружной судья округа Пурулии в Западной Бенгалии подверг критике качество риса, поставляемого Индийской Продовольственной Корпорацией для школьных обедов, и классифицировал его как «не подлежащий человеческому потреблению». К середине сентября правительство Западной Бенгалии должно было сообщить, когда будут обеспечены обедами все школы в округах штата.

**Доктор Прасенжит Мэйти** – писатель и политический консультант, проживает в Калькутте

## Раджастан

Народный союз гражданских свобод Раджастана в мае 2001 г. подал ходатайство в Верховный суд, потребовав, чтобы зерновые запасы страны немедленно были открыты для того, чтобы накормить граждан. Впоследствии Суд придал доходам с 9 федеральных проектов по продовольствию правовой статус и предписал правительствам штатов обеспечить обедами правительственные и поддерживаемые правительствами школы.

В декабре 2001 г. суд обязал правительства штатов обеспечить каждого ребенка, учащегося в правительственных и поддерживаемых правительством школах готовыми обедами, содержащими минимум

- 300 калорий
- 8–12 г протеина

Суд также дал индийским штатам трехмесячный срок на переход с сухих пайков на готовые обеды, и следующие 3 месяца – на распространение готовых обедов по школам, которые раньше ничего не получали. Суд также обязал Индийский Союз и Индийскую Продовольственную Корпорацию «своевременно обеспечивать необходимое качество зерна в рамках Проекта».

## Федеральная война на истощение

Такие штаты как Бихар, Уттар Прадеш и Джарканд нарушили это решение, не реализовав проект. Манипур также планирует поддержать иск и уже подал на рассмотрение прошение в Верховный суд. Правительства штатов отказываются осуществлять проект, так как они не в состоянии это сделать. Они также утверждают, что центральное правительство не оказывает им помощь ни в одной мыслимой форме для удачного запуска этой схемы. Именно по этому вопросу они возражали премьер-министру Атал Бихари Ваджпаи и Союзному министерству развития человеческих ресурсов в сентябре 2002 г.

Это один из наиболее проблемных центральных проектов в Индии. Штаты осознают, что пока они будут расходовать свои средства на реализацию этого проекта, центральное правительство воспользуется результатом для поддержания своего имиджа и для того, чтобы правительства штатов оказались в изоляции. Жан Дрез из Школы Экономики в Дели заявляет однако, что предполагалось, что правительства штатов будут приветствовать продовольственную программу для школ как возможность заполучить максимум голосов по относительно низкой цене.

На самом деле проект достаточно популярен и не очень дорого стоит для правительств штатов, если учесть, что центральное правительство дает зерно бесплатно. Но в большинстве штатов нет никаких признаков энтузиазма. Многие в Индии говорят, что есть что-то глубоко неправильное в демократическом государстве, где с основными нуждами людей считаются так мало.

Как сообщила в начале этого года газета *The Statesman*, штаты не всегда своевременно, согласно схеме Индийской Продовольственной Корпорации забирают зерновые продукты, выделенные центральным правительством на такие федеральные проекты помощи, как «Пища для работы», «Школьные обеды» и «План занятости в сельской местности».

Подверженные засухе и голоду индийские штаты, такие как Раджастан и Орисса, еще не определились с населением, находящимся за чертой бедности, поэтому они не имеют пайковых карточек.

Эти карточки позволяют наиболее уязвимым слоям общества приобретать зерновые продукты по низким ценам в рамках общественной системы распределения. Правительственный комитет обнаружил, что карточные магазины были открыты только один или два раза в неделю в деревнях региона Калханди – Болангир – Кеонжхар в Ориссе, подверженных стихийным бедствиям. Владельцам пайковых

карточек, которым не удалось получить свою долю риса и пшеницы когда «магазины с честными ценами» были открыты, было отказано в получении зерновых продуктов на весь остаток данного месяца.

Даже решение центрального правительства от апреля 2002 г. увеличить квоты на рис и пшеницу для каждой нуждающейся семьи с 20 кг до 35 кг каждый месяц в рамках общественной системы распределения не помогло увеличить количество зерновых продуктов, получаемых правительствами штатов от Индийской Продовольственной Корпорации.

## Пища как стимул

По сообщению *Indian Express* (ноябре 2000 г.), проверка, проведенная Оперативной поисковой группой совместно с ЮНИСЕФ в 10 штатах, показала, что система обеспечения обедами привела к увеличению числа школьников, зарегистрированных в списках, повышению школьной посещаемости и увеличению продолжительности пребывания в стенах учебных заведений учащихся, особенно девочек в сельских районах. В январе 2003 г. *The Tribune* обнародовала, что этот проект позволил повысить посещаемость в начальных государственных школах на 30 процентов в округе Лудхиана штата Пенджаб, где проект был запущен в октябре 2002 г.

Жан Дрез, работающий с Питой Ганди Кингдон из Оксфордского Университета, выяснил, что обеспечение школ продуктами питания стало значительным стимулом к повышению посещаемости в Химакал Прадеш. Число школьников, которые с успехом заканчивают начальную школу, вырастает на 30 процентов там, где они получают свой ланч.

Программы обеспечения обедами были введены CARE в таких штатах как: Анхра Прадеш, Гуджарат, Хариана, Карнатака, Керала, Мадха Прадеш, Орисса, Пенджаб,

Раджастан, Тамил Наду, Уттар Прадеш и Западная Бенгалия. CARE заботилась о том, чтобы программа была больше сконцентрирована на привлечении в школы и удержании там первого поколения учащихся.

## Глас народа?

11 января 2003 г. Акция Право на еду: неформальное объединение неправительственных организаций, возглавляемое Жаном Дрезом, Колин Гонсалвес, Кавитой Сривастава и общественным активистом Харшем Мандером, обнаружило, что прогресс в результате исполнения директив Верховного суда оказался ограниченным и что самым эффективным методом поведения являются протесты и требования широких масс населения – передал в феврале журнал *Humanscape*. Когда отсутствуют признаки политической воли и политического видения, то необходимо распространять информацию и активизировать широкие массы населения для того, чтобы накормить опухших от голода детей.

Бывший федеральный министр финансов П. Чидамбарам убежден однако в том, что немногие штаты действительно заинтересованы в модели кооперативного федерализма и что столицы штатов продолжают сопротивляться децентрализации власти и ресурсов. Это утверждение особенно верно для Западной Бенгалии, где правящее левостороннее правительство, монополизированное Коммунистической Партией Индии (марксистского толка), расходится в идеологическом смысле с правительством Национально-демократического Альянса в Нью-Дэли, возглавляемым Индууской Националистической партией Бхаратия Жаната. Очевидно, что пока кооперативный федерализм не обеспечит бедных школьников начальных школ горячей едой, неформальные группы из неимущих масс населения будут использовать различные методы, чтобы заставить правительство обеспечить поставки. ☉

**Число школьников,  
успешно заканчивающих  
начальную школу,  
вырастает на 30 процентов,  
если они получают  
свой ланч.**





# Страница практика

**Анне Твомей, Австралия**

## Внесение поправок в Конституцию Австралии требует высокого искусства навигации

**Анне Твомей**, юрист по конституционному праву, работала в Верховном суде Австралии старшим научным сотрудником, а также секретарем Комитета сената по правовым и конституционным вопросам в федеральном парламенте. Она работала в правительстве Нового Южного Уэльса, занимаясь правовыми вопросами в кабинете министров, также была советником премьер-министра Нового Южного Уэльса по конституционным и правовым вопросам. В марте 2003 г. Анне Твомей участвовала в конференции Глобального диалога по конституциям, организованной Форумом Федераций и Международной Ассоциацией Центров по изучению федерализма (Филадельфия). Член редакционной группы Карл Стиерен взял у нее интервью.

### Форум:

Расскажите нам о выборах в парламенты штатов Австралии. У вас мажоритарная избирательная система или система пропорционального представительства?

### Твомей:

Существуют различия между парламентами различных штатов и зависит это от того, о какой юрисдикции вы говорите. Обычно нижняя палата — это такое представительство избирателей, когда каждый кандидат представляет население одного избирательного округа. В верхней палате дело обстоит немного иначе. Парламенты всех штатов имеют двухпалатную структуру, кроме парламента Квинсленда. В верхних палатах парламентов штатов существует тенденция к избранию их членов по системе пропорционального представительства. Например, в Новом Южном Уэльсе весь штат представляет собой один избирательный округ. Это контрастирует с ситуацией в Виктории, где по многомандатным округам избирается определенное число парламентариев.

### Форум:

Что вы скажете о так называемых «бюллетенях размером со скатерть»?

### Твомей:

Верхняя палата Нового Южного Уэльса действительно назначалась на очень длинный срок. Мы стали напрямую избирать членов в верхнюю палату с 1970 г. Тогда избирательная система представляла собой пропорциональную систему представительства, и чтобы быть избранным парламентарием, необходимо было получить очень низкую квоту. К тому же эта система была устроена таким образом, что избиратели могли проголосовать за определенную партию, а партия выбирала методы распределения предпочтений (рейтингов)\*. Это означало, что предпочтения, распределенные между мелкими партиями, позволяли им прове-

сти своих представителей в парламенты. Существует некоторое преимущество быть избранным на восьмилетний срок; после такого срока ты получаешь право на пожизненную пенсию. Отсюда огромная привлекательность членства в верхней палате. Это также привело к резкому увеличению числа мелких партий, участвующих в выборах. Количество партий, участвовавших в выборах 1999 г., было настолько велико, что избирательный бюллетень был действительно размером со скатерть: по 2 фута в длину и в ширину, и было практически невозможно вложить ее в ящик для бюллетеней. После тех выборов начался процесс, направленный на проведение реформ с тем, чтобы бюллетень «размером со скатерть» уменьшить в будущем, я и занималась подготовкой законодательства по этому вопросу.

### Форум:

Как формулируется это законодательство? Повысился ли процент голосов, который должны получить партии для избрания кандидата?

### Твомей:

Были предложены некоторые меры. Одна из таких мер — необходимость взноса, который должна заплатить партия, чтобы участвовать в выборах. Это было сделано для того, чтобы отсеять несерьезные партии, не имеющие хорошей базы членства. Было также требование: чтобы партия была занесена в список для голосования, она должна иметь определенное количество членов. Также предлагались меры, предполагающие изменение методов проведения выборов. Сегодня это оптимальная преференциальная система представительства. Она очень сложна и означает, что если вы отдадите свое предпочтение партии «А», то ваш голос автоматически проходит по всем кандидатам этой партии. Однако если вы пожелаете распределить дальнейшие предпочтения, то вы можете отметить вторым голосом партию «В» (или «С», или «D» ...), и этот ваш голос затем проходит по всем кандидатам этой партии. А раньше, если вы голосовали за одну партию, ваши предпочтения определялись этой партией.

\* Наиболее распространенная избирательная система Австралии, применяемая при выборах в палату представителей и во все нижние палаты парламентов штатов, кроме Тасмании, основана на принципе преференциального (рейтингового) голосования в одномандатных округах. При рейтинговом голосовании избиратели расставляют кандидатов в избирательном списке в порядке предпочтения. Преференциальная система голосования в одномандатных округах дает шанс для победы и мелким партиям. — Прим. рус. редакции

## Форум:

Значит, другими словами, это была списочная система?

## Твоей:

Это была списочная система, при которой вы могли проголосовать за определенную партию, но ваши последующие предпочтения больше не определялись этой партией... Такой отсев партий привел к уменьшению количества малых партий, пытающихся пройти выборы на основе распределения предпочтений. Мы также предложили более серьезную реформу Конституции, позволяющую устранить тупиковые ситуации между палатами. Но это потребовало бы проведения референдума, т.к. некоторые положения Конституции достаточно защищены. Одни из них можно заменить обычным законодательством, а изменение других требует проведения референдума. К сожалению, мы надеялись на всестороннюю поддержку по этому референдуму. Однако оппозиционные партии отозвали свою поддержку, поэтому референдум пришлось отложить.

## Форум:

Когда предложение по проведению референдума провалилось?

## Твоей:

Я думаю, в 1999 г., сразу же после выборов с «бюллетенями размером со скатерть». И мы были вынуждены провести более ограниченную реформу. Поэтому сложилась довольно искаженная система, т.к. в Конституции есть некоторые положения, которые мы не могли изменить, и были вынуждены приспособиться к существующей избирательной системе. Это привело к созданию системы проведения выборов, о которой никто никогда не мог и подумать. Но поскольку некоторые положения Конституции защищены и вы не готовы проводить реформу, вам придется работать над этим. Вот так вы получаете глупые искажения в своей избирательной системе.

## Форум:

И каков же был конечный результат? Бюллетени размером с половик?

## Твоей:

Похоже на то. Мы 22 марта провели последние выборы в штате (имеется в виду штат Новый Южный Уэльс), и бюллетени были намного удобнее. Конечно, в них было еще довольно большое количество партий, но это потому, что не хочется нарушать принципы демократии и лишать людей их права участия в выборах.

## Форум:

По бюллетеням сейчас в Австралии все так же более чем две крупнейших партии?

## Твоей:

Да, пока около 10 или 15. В данный момент в Верхней Палате представлено определенное число партий по принципу системы пропорционального представительства. Эта система не позволяет одной партии набирать явно выраженное большинство. Также существует так называемая «переходная скамья» или «независимых депутатов» («cross bench») для представителей определенного числа малых независимых партий. На настоящий момент мы имеем одну главную партию и коалицию из двух партий, составляющих оппозицию. Далее, на «скамье независимых депутатов» – несколько мелких партий, члены которых были избраны в 1999 г. Например, из Партии «Отдых среди природы» прошел один человек, основная политика которого заключалась в том, чтобы каждый смог прокатиться по национальному парку на четырехприводной машине. Он был избран в 1999 г. на восьмилетний срок.

## Форум:

Расскажите нам, каким образом в федеральную конституцию и конституции субъектов Австралии вносятся изменения. Приходится ли проводить референдум в некоторых случаях?

## Твоей:

Да, федеральная Конституция практически полностью защищена и может быть изменена только через референдум. Он требует также специального большинства. Помимо того, что вы должны иметь большинство голосов избирателей среди населения, вы еще должны получить большинство голосов в большинстве субъектов федерации. Это значит, что надо получить большинство в 4 из 6 штатов, чтобы провести реформу по внесению поправок в федеральную Конституцию. Конституции штатов более гибкие. Большинство положений конституций субъектов могут быть изменены обычным законодательством.

## Форум:

Расскажите нам немного о нашумевшем известном всему миру австралийском референдуме по вопросу о республике. Как я понимаю, у вас тогда было три возможных варианта. Собираетесь ли вы проводить такой же референдум по изменению существующей формы правления на республиканскую еще раз?

## Твоей:

Референдум по вопросу о республике прошел в 1999 г. Тогда существовали некоторые противоречия насчет возможного выбора. Основные связи между Австралией и Объединенным Королевством были уже разорваны. Это изменение было скорее символическим, однако в Конституции еще сохранился ряд важных отсылок к королеве. К примеру, королева назначает генерал-губернатора. Для того, чтобы ликвидировать институт отсылки к королеве, была предложена республиканская форма правления, и потребовался референдум. Опрос общественного мнения показал, что большинство австралийцев поддерживает идею республики, приветствуя смещение королевы из системы. Сложность заключалась в том, как сместить королеву. Как должен избираться генерал-губернатор, которого переименуют президентом? Существующая система заключается в том, что королева назначает генерал-губернатора по совету премьер-министра. Поэтому получается, что премьер-министр выбирает генерал-губернатора, и он же имеет право сместить генерал-губернатора по рекомендации королевы. И конечно, когда люди действительно будут иметь право голосовать по такому вопросу, как избрание генерал-губернатора – президента, то они и не проявят особого энтузиазма относительно идеи, дающей эту право одному премьер-министру. Если бы вы имели президента, избранного всей нацией, то такой президент вправе был бы считать, что он имеет мандат действовать наперекор рекомендациям премьер-министра. Это, в свою очередь, нарушает все положения, на которых зиждется конституционная система. Таким образом, с одной стороны, вы имели юристов, занимающихся конституционным правом, и людей, заинтересованных в поддержке существующей системы правления и отрицающих целесообразность прямых выборов президента. С другой стороны, вы имели население, которое говорит: – «Мы хотели бы участвовать в выборах президента». Из-за отсутствия согласия внутри самой Австралии (ни по одному из предложенных вариантов) референдум провалился.

## P.S.

После выборов 22 марта в Новом Южном Уэльсе в число 42 членов верхней палаты пять партий избрали по одному члену: Партия Австралийских демократов, Партия приверженцев свободного ношения оружия, Партия единства, Партия «Единая нация» и Партия реформ правовой системы. Представитель Партии «Отдых среди природы» потерял свой мандат, т.к. был уличен в коррупции. Его место скоро займет член той же партии. К тому же, у зеленых и у Христианской демократической партии по 3 и 2 мандата соответственно. В нижнюю палату, представленную 93 депутатами из одномандатных округов, прошли только представители Австралийской лейбористской партии, Либеральной партии, Национальной партии, а также 6 независимых депутатов.





# Страница практика

## Сэр Фрэд Филлипс, Сент-Китс и Невис Будет ли государствам восточного Карибского бассейна выгодна федеративная форма правления?

**Сэр Фрэд Филлипс**, бывший губернатор Сент-Китса и Невиса, руководитель рабочей группы по изменению Конституции Сент-Китса и Невиса, а также Председатель Комиссии конституционных реформ Антигуа и Барбуды. Интервью у него взял редактор журнала «Федерации» Карл Неренберг.

### Форум:

Как вы лично относитесь к вопросу о федерализме в Восточно-Карибских государствах?

### Филлипс:

Я являюсь бывшим губернатором Сент-Китса и Невиса. Когда я был губернатором, они назывались Сент-Китс-Невис-Ангилья. Но в 1967 г. Ангилья отделилась от этого унитарного государства. И в 1983 г. после обретения независимости два субъекта объединились в независимое государство – Сент-Китс и Невис. По Конституции они имеют статус федерации, но на самом деле это не совсем федерация, и это является одной из проблем государства. Только одно из двух государств (Невис) имеет законодательную власть и администрацию. Сент-Китс же не имеет локальной законодательной власти и администрации. А в настоящей федерации, по моему ощущению, должны быть субъекты, имеющие свои законодательную власть и администрацию.

Последние шесть лет (или что-то около того) я состою в комиссии, созданной в 1997 г. для внесения рекомендаций по изменению Конституции. В 1998 г. комиссия, председателем которой я был, внесла рекомендации, в которых была изложена идея о необходимости существования двух отдельных островных администраций: администрации Невиса и администрации Сент-Китса.

### Форум:

Какой интерес представляет собой федерализм для всего Восточно-Карибского региона? Как вы охарактеризовали бы интерес к федерализму, и есть ли он вообще?

### Филлипс:

Ваши вопросы очень интересны для меня, так как я был когда-то секретарем кабинета государства, которое называлось Вест-Индской Федерацией. Эта Федерация образовалась в 1958 г., а распалась в 1962 г. Она состояла из Ямайки, Тринидада, Барбадоса, Гренады, Сент-Винсента, Доминики, Сент-Китса, Сент-Люции, Антигуа и Монсеррата. Поэтому интерес к федерализму существовал

давно. Кроме того, многие считают, что нынешние проблемы Карибских государств – это проблемы, возникшие в результате распада той Федерации. Вы понимаете, что я имею в виду? При Федерации у нас было одно правительство, одно федеральное правительство и островные правительства. Другими словами, когда мы имели дело с дипломатическими представительствами в столицах зарубежных государств, у нас был один федеральный посол или верховный комиссар. Сейчас у каждой независимой страны свой посол и комиссар. А это в свою очередь, феноменальные расходы, поэтому все больше утверждается мнение о том, и я думаю, что многие сегодня это чувствуют, что мы должны вновь объединиться в федерацию.

### Форум:

На какой основе вы создали бы новую федерацию? И что сейчас могло бы послужить основой создания следующей федерации.

### Филлипс:

У нас существует организация, известная как Организация Восточно-Карибских государств, которая объединяет мелкие острова, такие как Гренада, Сент-Винсент, Сент-Люция, Доминика, Антигуа, Сент-Китс. Этот субрегион смог бы сформировать ядро новой федерации. Эта организация наряду с Барбадосом, Тринидадом и, возможно, Виргинскими островами (Британскими в свое время), а также с Монтсерратом могли бы образовать новую федерацию.

### Форум:

Говоря об Организации Восточно-Карибских государств – какие функции, похожие на функции федерального правительства, она выполняет?

### Филлипс:

Она выполняет некоторые экономические функции. Существует Центральный Банк Восточно-Карибских государств, являющийся очень важной организацией. Он контролирует денежную политику и занимается рядом других вопросов. Мы имеем одну валюту на этих островах, и она регулируется Центральным банком Восточно-Карибских государств. Он также выполняет ряд других экономических функций. Существует также система грантов,



предоставляемых Организацией Восточно-Карибских государств, штаб-квартира которой находится в Сент-Люции. Таким образом, можно сказать, что она имеет функции федерального органа.

## Форум:

Каков уровень понимания идеи федерации или концепции объединения в федерацию в общем среди населения? Как на это смотрят люди?

## Филлипс:

Очень интересный вопрос. Большинство населения во времена Федерации не до конца понимали суть федерации. Думаю, что были допущены значительные просчеты в том смысле, что не было сделано достаточно для того, чтобы заставить людей на улицах всех территорий осознать ценности и абсолютную объективность федерации.

## Форум:

И какого рода шаги должны быть предприняты для избежания повторения ошибок Федерации 1958 г.?

## Филлипс:

Многое делается. Многие премьер-министры и правительства активно информируют людей о преимуществах объединения, и люди понимают, что мир вокруг них меняется. Я, конечно, имею в виду Федерацию 1958 г., со времен которой прошло почти 50 лет. Люди больше настроены объединяться: примеры – ЕС, НАФТА и т. д. Так идея о союзе становится чем-то, что люди смогут понять. Политики, в свою очередь, пытаются заставить людей понять это. Однако людям трудно не чувствовать себя обособленными, если они не путешествуют. Авиатранспорт помогает в этом, и мы надеемся, что со временем каждый достаточно хорошо осознает, что такое федерализм.

## Форум:

Сейчас вы готовы к объединению стран Карибского бассейна в одну квази-федерацию, одну страну, имеющую некоторые федеральные характеристики. Однако мы все еще продолжаем наблюдать сепаратистские тенденции в Сент-Китсе и Невисе. Что может быть сделано в этом направлении?

## Филлипс:

Я не знаю ответа на ваш вопрос. К сожалению, в Конституции Сент-Китса и Невиса существуют положения, побуждающие к сепаратистским тенденциям. Раздел 1.13 гласит, что остров Невис имеет право на отделение. И самое большое, что тут можно сделать, это убедить власти Невиса, что отделяться – не в их интересах. Сейчас такое время, когда люди скорее ищут пути для объединения, а не отчуждения. Я думаю, все, что можно сделать – это убедить их в том, что не в их интересах и не в интересах широкой общественности отделяться.

## Форум:

Что вы надеетесь извлечь для своего региона из опыта федерализма такой федеральной страны как Канада, страны, дружественной Карибским государствам в плане развития федерализма?

## Филлипс:

Очень сложный вопрос. Я всегда был, есть и буду федералистом. Я не верю, что мы к чему-нибудь придем с продолжающимися се-



паратистскими тенденциями в Карибских государствах. В книге по конституционным вопросам, которую я опубликовал год назад, я написал: «... сепаратистские силы сегодня активизировались как никогда за всю нашу историю, и кратчайший путь к полной нищете и экономической деградации и катастрофе – это продолжение настоячивых попыток использовать существующую сложную систему юрисдикций, как если бы это были независимые игроки на мировой арене. Без сомнения, наши политики достаточно мудры для того, чтобы обратить трезвый взгляд на Америку и Канаду, у которых они так часто просят помощи и технической поддержки, и наблюдать, как эти две большие страны, соблюдая интересы своих граждан, неизбежно сближаются, чтобы превратиться когда-нибудь в одну нацию. Карибские же лидеры считают вполне уместным, что за 38 лет с 1962 г. было избрано три президента, 9 генерал-губернаторов, 6 губернаторов, 12 премьер-министров, один премьер, 4 главных министра, около 150–200 правительственных министров, составляющих верхушку административной машины для 5-миллионного населения. Это меньше, чем половина населения г. Шанхай в Китае. В течение своих визитов в 1983, 1986, 1988 гг. автор изучал устройство административной машины. Дублирование посольских учреждений в таких столицах, как Лондон, Брюссель, Оттава, Нью-Йорк и Вашингтон приводит в изумление и в дальнейшем может привести и без того скудные финансовые ресурсы государств к обеднению». (6)



# Краткие

# новости

## **В ответ на действия G8 сформировался G3**

Три новых индустриальных (и федеративных) страны сформировали торговый блок, посредством которого они надеются усилить свое политическое влияние. Южная Африка, Бразилия и Индия сформировали группу, прозванную G3 после провалившейся попытки союза G8 (Большой Восьмерки) урезать субсидии для оказания помощи Африке и заблокировать бразильский план борьбы с голодом — передала Южноафриканская Радиовещательная Корпорация 7 июля. «Когда такие страны как Индия, Южная Африка и Бразилия заговорят в один голос — их услышат» — говорит Яшвант Синха, индийский министр иностранных дел, поддержанный своими бразильским и южноафриканским коллегами после их первой встречи. Их первой политической целью является создание постоянного представительства развивающихся стран в СБ ООН.

## **В следующем году американские штаты вновь встанут перед лицом дефицита – ожидаются свертывание программ и повышение налогов**

Правительства американских штатов ожидают на следующий год дефицит бюджета в 32 млрд долларов. Хотя эта цифра составляет приблизительно половину дефицита бюджета прошлого года, Центр по бюджетным вопросам и приоритетной политике, вашингтонская общественная организация, ожидает, что эта цифра будет расти, и отмечает, что это будет «год свертывания программ, повышения налогов и взносов и других балансирующих бюджет манипуляций». Главный пример этому — Калифорния, где губернатором избран Арнольд Шварценеггер, республиканец. Ему придется справляться в следующем году с дефицитом бюджета в 8 млрд долларов, что составляет 11% от бюджета штата.

## **Партия Хайдера теряет голоса австрийских избирателей**

Крайне правая Партия Свободы, возглавляемая Йоргом Хайдером, потерпела большую неудачу в ходе двух провинциальных избирательных компаний в Австрии 28 сентября. В провинции Верхняя Австрия число голосов, отданных за Партию Свободы, сократилось с 20 процентов в 1997 г. до 8 процентов. Социалисты стали крупными победителями, увеличив свою долю голосов с 11 процентов до 38. Они заняли второе место после Австрийской Народной Партии (консерваторы), собравшей 43 процента голосов. В провинции Тироль Партия Свободы также потеряла свои позиции, упав с 20 до 8 процентов, социалисты поднялись на 4 пункта, а консерваторы — на 2.

## **Сомали медленно движется к миру**

Несмотря на июльские соглашения, достигнутые в Найроби на Сомалийской мирной конференции по национальному примирению, некоторые ключевые сомалийские лидеры отказались сотрудничать. Среди лидеров, настроенных против найробинских соглашений, находятся президент переходного национального правительства Абдигассим Салад Хассан и лидер Могадишской фракции Мусе Судди Ялахоув. Хассан, будучи лидером ПНП, контролирует только часть Могадишу и две маленькие территории на юге. Он обвинил делегатов в одобрении «расчленения» Сомали и в том, что они согласились на правление Временного федерального правительства в первые четыре года и в том, что не достигли согласия в решении таких вопросов, как статус существующих региональных администраций, роль религии и официальных языков страны.

## **В канадских провинциях начинается избирательная реформа**

Гражданская ассамблея в провинции Британская Колумбия предложит новый метод избрания членов провинциального парламента в конце 2004 г., чтобы успеть к следующим провинциальным выборам, назначенным на 17 мая 2005 г. От каждого избирательного округа провинции были избраны случайным образом по два члена ассамблеи. В сентябре в самой маленькой провинции Канады — Остров Принца Эдварда, комиссия по избирательной реформе провела слушания и утвердила межсессионный отчет, выдвинув на дальнейшее рассмотрение четыре различные системы, каждая из которых включает элементы пропорционального представительства. В провинции Квебек три основные партии — Либеральная партия, Квебекская партия и Демократическое движение Квебека — все согласились принять некоторые формы пропорционального представительства. Премьер провинции Нью Брунсвик Бернард Лорд распорядился о создании комиссии по законодательной демократии с тем, чтобы изучить положения концепции пропорционального представительства и зафиксировать дату выборов в своей провинции. В Онтарио не далее как в мае Либеральная партия призвала провести референдум по новой избирательной системе, однако об этом не было упомянуто после 2 октября, когда либералы получили 72 места в 103-местном законодательном органе Онтарио.

## **Пакистанские юристы маршируют, чтобы вернуть Конституцию**

13 октября пакистанские юристы, выступая против поправок к Конституции, проталкиваемых через рамочный указ президента Мушаррафа, начали (как назвала это пакистанская пресса) «длинный марш». Они пройдут 275 км от Лахора до Равалпинди. По данным лахорской газеты Dawn от 13 октября, Хамид Кан, президент Адвокатской ассоциации Верховного суда, заявил, что юристы страны отвергли все «так называемые поправки к Конституции», сделанные с помощью этого рамочного указа.

## **Коморский конституционный кризис продолжается**

Несмотря на соглашения, подписанные конфликтующими партиями 16 августа в Претории, ЮАР, посредничество в вопросе о компетенции конституционных органов и федерального правительства в Коморосе\* не привело к прогрессу в середине сентября. К тому же, помимо кризиса разразилось народное недовольство по поводу повышения цен в сентябре, самым заметным из них стало подорожание риса из-за налога, предназначенного на строительство университета.

## **Канада получит «Совет Федерации»?**

24 октября премьерам канадских провинций было предписано закончить структурную подготовку для создания «Совета Федерации». Предложенный Совет, одобренный всеми провинциями, кроме Квебека и Альберты, должен стать новым постоянным институтом провинций, который «будет налаживать межправительственные связи в Канаде».

\* Федеративная Исламская Республика Коморские Острова (прим. редакции русского издания)



# Мероприятия Форума

на конец 2003 г. и на 2004 г.

*Некоторые из перечисленных ниже мероприятий Форум Федераций проводит совместно с одной или несколькими партнерскими организациями*

2003 и 2004 гг.

**Общественные мероприятия образовательного характера в Шри-Ланке** с акцентом на необходимость достижения федеральных и фискальных соглашений в рамках федеративной системы. Организаторами данных мероприятий являются Форум Федераций и Центр политических альтернатив, являющийся партнерской организацией Форума в Коломбо. Эксперты Форума представят конкретные рекомендации участникам мирных переговоров по вопросам федерализма и многоуровневой системы управления.

Сентябрь 2003 –  
февраль 2004 гг.

**Международная молодежная программа интернатуры 2003-2004.** Форум Федераций выступает в роли координатора программы интернатуры для граждан Канады, для иммигрантов, постоянно проживающих в Канаде, и оказывает содействие их направлению в Шри-Ланку, Южную Африку, Нигерию и Филиппины через партнерские организации Форума в этих странах.

5 ноября 2003 г.

**День федерализма** в колледже Эдуарда Монпети в Канаде. Обсуждение и моделирование проекта межправительственных переговоров. Презентация и дискуссия по вопросам федерализма с профессорами Монреальского университета.

15-16 ноября 2003 г.

**Глобальный диалог. Конференция на тему международного развития: распределение властных полномочий.** Нью-Дели, Индия. Конференция в Центре федеративных исследований Хамдарского университета (Дели) посвящена вопросам разграничения властных полномочий и сфер ответственности в рамках федеративного политического устройства. Ученые и представители правительства каждой из стран – участниц конференции выступают с докладами по темам – от бюджетных соглашений до культурных вопросов. В работе конференции участвуют США, Нигерия, Австралия, Индия, Канада, Бразилия, Германия, Мексика, Бельгия, Швейцария и Испания.

19 ноября 2003 г.

**Переговоры на тему: моделирование межправительственных отношений с целью разрешения конфликтных ситуаций в федеративных государствах.** Переговоры проводятся с участием студентов Колледжа Эдуарда Монпети, Канада.

19 ноября 2003 г.

**Децентрализация сферы медицинских услуг – Ахмедабад, Индия.** Форум проводит международный семинар с целью обмена опытом в вопросах децентрализации предоставления медицинских услуг населению в контексте глобализации с участием представителей федеральных и региональных властей Индии.

Январь-март 2004 г.

**Глобальный диалог. Проведение круглых столов** в 11 странах на тему: функции законодательной и исполнительной власти в демократических странах с федеративным устройством.

Январь 2004 г.

**Семинар, посвященный вопросам здравоохранения.** Морелос, Мексика

Январь 2004 г.

**Семинар, посвященный вопросам здравоохранения в федеративных государствах.** Нью-Дели, Индия.

4-5 февраля 2004 г.

**Федерализм и бюджетная политика в Бразилии.** Форум планирует проведение семинара в сотрудничестве с Национальным Советом Бразилии в сфере бюджетного федерализма, в частности по вопросу налоговой реформы в Бразилии.

16-17 марта 2004 г.

**Проблемы управления метрополиями – Бразилия.** Форум проводит это мероприятие в сотрудничестве с секретариатом по федеративным отношениям администрации президента Бразилии, Министерством по делам городов Бразилии, Институтом прикладных исследований в области экономики и Конгрессом комиссии по делам развития городов.

Май 2004 г.

**Глобальный диалог. Международная конференция в Мельбурне, Австралия,** посвященная вопросам законодательной и исполнительной власти в странах с федеративным демократическим устройством.

Ноябрь 2004 г.

**Глобальный диалог. Международная конференция в Саскатоне, Канада,** посвященная сфере международных отношений в федеративных государствах.

## Кто может присутствовать?

Мероприятия форума рассчитаны на участников из стран с федеративным устройством, на людей, постоянно занимающихся проблемами федерализма. Некоторые мероприятия Форума ограничены в числе участников. Дополнительную информацию можно получить у сотрудников аппарата Форума.