

# Федерации

## Что нового в мире федерализма

### Федерализм и государственное строительство

В конце 2001 года, после событий 11 сентября и начала военной операции в Афганистане, мы выпустили специальный номер «Федераций», в котором рассматривался вариант федеративного устройства Афганистана.

Там были опубликованы статьи как за, так и против идеи о федеративной форме государственного устройства Афганистана, а также ряд статей с нейтральной позицией на этот счет.

Цель номера состояла не в агитации за федерацию в этой стране, а во всестороннем обсуждении вопроса и в предоставлении информации. Возможно, это звучит нескромно, но мы полагали, что Форум, в качестве международного сообщества по федерализму, призывающий к диалогу и обмену информацией, идеально подходит для решения задачи открытия диалога по федерализму для Афганистана.

Сегодня, более двух лет спустя, в Афганистане, а теперь и в Ираке, еще тлеет огонь – и периодически вспыхивают конфликтные ситуации. И конфликты в этих странах далеки от разрешения – как в политическом, так и в военном отношениях. Однако несмотря на это, мы убеждены, что сейчас самое подходящее время для рассмотрения уместности федерализма в разрешении конфликтных ситуаций между религиозными, этническими и языковыми группами внутри одной нации, одного государства.

Возможно, это выглядит донкихотством на фоне множества сообщений о непрекращающемся насилии в этих странах. В сегодняшних новостях, например, сообщается о гибели курдов в Ираке в результате террористических актов подрывников-самоубийц, что едва ли является обнадеживающим фоном для обсуждения политического устройства страны, предусматривающего смешанную форму правления в сочетании с самоуправлением для курдов, шиитов и суннитов. Однако это именно то, что мы предлагаем!

Повторим еще раз, мы не выступаем в роли защитников федерализма. Форум Федераций не ставит перед собой такой цели. Есть другие группы, сделавшие федерализм своим митинговым лозунгом, для которых федерализм является поводом. Это их право. Форум этим не занимается.

Вместо обращения в свою веру и распространения своих идей Форум Федераций ищет пути и способы совместного изучения проблем федерализма. Если наша организация берет на себя обязательство по выработке каких-либо предложений, то делает это с намерением показать, что федерализм не является простым рецептом. Те, кто хочет рассматривать ту или иную модель федеративного устройства как часть какого-либо политического решения или соглашения, должны подойти к этому выбору серьезно и изучить проблему во всех аспектах и во всей ее сложности.

На словах, наверное, может существовать идеальная форма федерализма, однако на страницах данного журнала мы не стремимся утверждать это. Нашей целью является изучение актуального опыта в области федерализма, без всяких прикрас и в полном объеме. Это же относится и ко второму постулату работы Форума: важным путем

#### Что в номере:

- Федерализм и многообразие
- Как работает федерализм в Индии
- Возвращение Эфиопии к федерализму
- Почему распалась Югославия
- Судан склоняется к миру
- Новый Ирак: насколько близок он к федерализму?

изучения федерализма является изучение опыта каждого и учба друг у друга.

В этом номере среди рассматриваемого нами опыта есть модели многоэтнического федерализма в Индии и Эфиопии, провалившийся опыт в Югославии и потенциал разновидностей федерализма в двух конфликтных зонах: Судане и Ираке. Джон Макгэрри приобрел также попытку отразить наиболее общую картину: когда, как и в каких обстоятельствах федерализм имеет шансы на успех.

Мы далеки от того, чтобы предлагать читателям что-либо, претендующее на панацею. Однако надеемся, что эти статьи, по меньшей мере, помогут некоторым читателям получить более ясное представление о поднимаемых в них вопросах.

Если учесть, что федерализм получил распространение к концу восемнадцатого столетия и что более 40 процентов человечества живет в той или иной федеративной стране, то вызывает удивление, что до недавнего времени федерализм не был предметом особого обсуждения на международном уровне. Складывается впечатление, что те, кто занимается федерализмом на практике, думают, что федерализм приемлем в той или иной степени только для их собственной ситуации и не может представлять интерес для других.

В последние несколько лет мы видим среди практиков федерализма растущий интерес к изучению и перениманию опыта друг у друга. Мы становимся свидетелями растущей жажды к знаниям и получению информации о практике федерализма со стороны людей, живущих в таких разных странах, как Шри Ланка, Гайана, Италия, Бирма и, конечно же, Ирак и Судан. В этом номере «Федераций» мы предлагаем лишь некоторые предварительные взгляды изнутри и даем направления для будущих исследований и откликов. Мы надеемся, что это подтолкнет некоторых читателей идти дальше.

Дополнительную и более развернутую информацию и материалы по проблемам федерализма вы можете получить на сайте Форума, в нашей электронной библиотеке:

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

В нашем журнале и на сайте вы сможете узнать и о других публикациях Форума и его деятельности.

Мы скоро выпустим два видеодиска, которые в той или иной мере касаются проблем федерализма. Мы также готовим к выпуску новые полезные пособия для изучения федерализма. Речь идет о *Сборнике-справочнике по федеративным государствам, 2005* и о первых двух томах серии *Глобальный диалог*, посвященных федеративным конституциям и вопросам разделения власти и полномочий.

Как всегда, приглашаем вас присыпать комментарии, соображения, доводы и критические высказывания по электронному адресу: [nerenberg@forumfed.org](mailto:nerenberg@forumfed.org); по факсу (613) 244-3372; или обычной почтой на Forum Federations, 325 Dalhousie, 7th Floor, Ottawa, Ontario, K1N 7G2, Canada.

Редколлегия



Ф е д е р а ц и и

Выпуск 4, № 1 / март 2004



# Федерации

## Что нового в мире федерализма

Выпуск 4, № 1 / март 2004

### В этом номере:

Может ли федерализм помочь в управлении этническим и национальным многообразием? .....	3
Джон Макгэрри <i>Что делают федерации, имеющие в своем составе более чем одну этническую или языковую группу.</i>	
Индия: как она это делает .....	6
Аш Нарайн Рой <i>Как Индия за более чем пять десятилетий сделала свою систему работоспособной.</i>	
Возвращение Эфиопии к федерализму .....	9
Том Петц <i>Как Эфиопия объединяет 82 различные этнические группы в своей федеративной системе.</i>	
Почему распалась Югославия .....	12
Деян Гузина <i>Почему некогда процветающая федерация не пережила 2000 год?</i>	
Судан склоняется к миру .....	15
Пол Мортон <i>Войдут ли в мирный договор в 2004 году положения о действительном разграничении властных полномочий?</i>	
Новая конституция Ирака – насколько она будет федеративной? .....	17
Джим Больо <i>Будут ли федерализм и демократический процесс в Ираке?</i>	
Швейцарская, бельгийская и канадская модели .....	4,7,10
Краткие сообщения .....	19
Предстоящие события .....	20

### 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 – Кара-кыс Аракча (Ассамблея народов России), Иордан Марков (Форум Федераций).

**Фото на обложке:** Румбек, Южный Судан: бывшие дети-солдаты, эвакуированные международной организацией ЮНИСЕФ из солдатской зоны, находящейся в ближайшей провинции, бросают оружие на церемонии демобилизации.

**Фотографии:** фото на обложке – UNICEF/HQ01-093/Стиви Манн. Дизайн обложки – More in Type Ltd. стр. 6 – Индусское благословение/WHO/ П. Вирот; стр. 9 – Мелес Зенауи/ООН/Ескиндер Дебебе; стр. 12 – на митинге, прославляющем Тито/New York Times, 1950 г.; стр. 15 – военные инвалиды в Судане/ ICRC – SD-N00216-17.

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

**Другие издания журнала:** на французском языке – *Fédérations – Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf*, на английском языке – *Federations: what's new in federalism worldwide*, на испанском языке – *Federaciones: lo nuevo del federalismo en el mundo*.



# Может ли федерализм помочь в управлении этническим и национальным многообразием?

ДЖОН МАКГЭРРИ

**Ответ** на вопрос в заголовке, судя по тому, что происходит в мире, звучит «нет». Большинство стран Африки, Восточной Европы и Азии упорно сопротивляются идее размещения национальных и этнических общин под эгидой федеративных органов. Для них федерализм по пятибалльной школьной шкале оценок тянет лишь на единицу.

В Западной Европе французы тоже враждебно относятся к федеральному. Даже американцы, живущие в самой первой и самой долговечной в мире федерации, настроены против использования федерализма для предоставления самоуправления отдельным народам. Они осознанно проводят внутренние границы своей федерации, чтобы избежать этого. Сегодня, когда американские эксперты рекомендуют федеральному другим странам, таким как Ирак, они обычно имеют в виду именно американскую модель федеративного устройства: это федерация, в которой внутренние границы скорее перекрещиваются, чем совпадают с этническими и национальными.

## Посткоммунистические распады

Широкое распространение оппозиции многонациональному (или многоэтническому) федеральному связано с убеждением, что такой федерализм не работает. Бытует точка зрения, что предоставление самоуправления отдельным народам развязывает центробежные силы и ведет к распаду или полному крушению государства.

Это мнение очень распространено, так как имеется ряд наглядных подтверждающих примеров.

Критики многонационального федерализма любят указывать, в частности, на опыт посткоммунистической Восточной Европы. В то время как все унитарные государства Восточной Европы выстояли после 1989 года, все три ее многонациональные федерации (Советский Союз, Югославия и Чехословакия) распались. На долю федераций также выпало гораздо больше трагических потрясений, чем на долю унитарных государств.

Ранее многонациональные федерации, сформировавшиеся на заре эры деколонизации, имели схожие характеристики. Они терпели крах поодиночке: в Карибском бассейне (Федерация Вест-Индии); на востоке Африки федерация Кении, Уганды и

**«...примеры впечатляющего распада федераций, включающие Советский Союз, Чехословакию, Югославию и Нигерию, произошли на самом деле в странах с мнимой или псевдофедеративной системой».**

Танганьики; на юге Африки (Северная и Южная Родезия и Ньясаленд); в Эфиопии; в Азии (Пакистан, Союз Малайзии). Нигерийской федерации удалось продержаться, но только за счет ожесточенной гражданской войны и десятилетий диктаторского режима.

В свете этих событий было бы трудно утверждать, что федерализм является панацеей для многонациональных и многоэтнических стран. Кажется ясным, что предоставление национальным сообществам собственного федерального статуса дает им возможности запустить механизм выхода из федерации, если они изберут для себя такой путь.

Но разве этот опыт указывает на то, что многонациональный федерализм, как считают некоторые критики, при любых обстоятельствах будет недееспособным?

Однозначный ответ: «нет».

Критики говорят об опыте распада федераций, забывая при этом о наличии важных положительных примеров. Самые старые из федеративных государств, Канада и Швейцария, предоставили самоуправление своим основным этническим, языковым или национальным сообществам, и эта модель эффективно работает. Впоследствии Бельгия реорганизовала себя в этническую федерацию, а Испания также обрела несколько характерных черт полиэтнической федерации. Особо следует отметить Индию, одну из крупнейших в мире постколониальных стран с наиболее успешно работающей демократией, которая также является многонациональным федеративным государством.

## Не совсем федеративные, экономически слабые и недемократические страны

Удивительно, но критики многонационального федерализма обычно забывают отметить, что примеры впечатляющего распада федераций, включающие Советский Союз, Чехословакию, Югославию и Нигерию, произошли на самом деле в странах с мнимой или псевдофедеративной системой. В ряде случаев такая система этим странам была навязана силой. В основном это были государства с жестко централизованной схемой управления, в них не было демократии. Одно только последнее обстоятельство уже означает, что органы власти в этих странах не были представительными с точки зрения состава населения, и что там отсутствовала возможность ведения диалога или сотрудничества между различными национальными сообществами. Крайне удивительно, что меньшинства в этих странах вырвались на свободу, как только появилась такая возможность.

Джон Макгэри возглавляет Канадский исследовательский центр по национализму и демократии в Королевском университете в Канаде. Статью, написанную в итоге совместной работы с Бренданом О'Лири, можно найти на сайте Форума Федерации [www.formfed.org](http://www.formfed.org) в рубрике «Search Federalism Library», войдя в «Comparativ» для регионов и набрав имя автора «McGarry».



Все развалившиеся коммунистические и постколониальные федерации были экономически слабыми. Из-за коррупции и нехватки, вызванных жесткой плановой экономикой, они не могли обеспечить приемлемый или растущий уровень жизни своему населению. Относительно промышленно развитым регионам в этих странах, таким как Словения или Прибалтийские республики, приходилось особенно тяжело в таких условиях.

Критика многоэтнического федерализма звучала бы весомей, если бы можно было показать, что любая из распавшихся федераций смогла бы выжить, если бы управлялась демократическим путем как унитарное государство или как федерация американского типа. Однако в поддержку этой точки зрения накоплено мало опыта. Даже Ленин, который был ярым противником многоэтнического федерализма, понимал, что надо идти на уступки и что только это позволит удержать Советский Союз от распада. Тито же силой вынудили пойти на принятие федерализма в Югославии, хотя первоначально у него были совсем иные планы относительно будущего государственного устройства страны.

Тому, что в коммунистической Восточной Европе распались именно федеративные государства, служит оправданием тот основополагающий факт, что они были гораздо более многонациональными государствами. Это же объясняет, помимо всего прочего, и то, почему они и были федеративными. Нет смысла говорить о том, что нестабильность этих федераций явилась следствием их многообразия в плане этнофедеративных институциональных структур.

### **Одна главная группа?**

Следует учитывать, что во всех распавшихся федерациях не было доминирующего этнического сообщества, которое составляло бы давящее большинство населения страны и которое могло бы во время кризиса удерживать федерацию от распада.

Тот факт, что Соединенные Штаты сформировались вокруг доминирующей группы белых англо-саксов, протестантов, объясняет, почему они являются более стабильными, чем Нигерия, в которой нет явно доминирующей этнической группы. Это же сравнение позволяет объяснить, почему Российской Федерации является более стабильной и успешной, чем Советский Союз. В России русские составляют 81,5 процента населения, тогда как в СССР они составляли лишь 51 процент.

В целом эти данные показывают, что многонациональный федерализм не обязательно обречен на распад. Однако есть ряд условий, которые необходимы для его успешного развития. Например, федерация имеет больше шансов на

## **Швейцария: каждый кантон отличен от других**

*Арнольд Коллер, интервью для Форума Федераций*

Без федеративной системы Швейцария не смогла бы существовать. Народ Швейцарии пришел к нынешнему убеждению, что в такой небольшой стране с четырьмя языками и четырьмя культурами мы не смогли бы жить вместе мирно и достойно, как живем сейчас, без федеративного устройства страны. Это означает предоставление большой автономии различным национальным группам, составляющим нашу нацию.

В Швейцарии имеются четыре национальные группы: германоязычная, франкоязычная, итalo-язычная и совсем небольшая группа, говорящая на ретороманском языке. В Швейцарии мы имеем территорию, где говорят в основном на немецком языке, а также территории, где говорят в основном на французском. Конечно, в приграничных регионах немало имеется и смешанных групп. У нас три кантона являются двуязычными, один – трехязычным, есть также города, например, Биел/Биенн, где каждый говорит на французском и немецком языках.

Этим различным группам населения швейцарская Конституция предоставляет автономию настолько широкую, насколько это возможно. Права автономий реально соблюдаются всеми: конфедерацией, кантонами, каждым гражданином Швейцарии. И я всегда говорю, что федерализм является не только конституционной структурой, но и глубоко укоренившейся культурой. Мы должны изучать федерализм как основу уважительного отношения одного к другому, существования единства и многообразия. Я думаю, в действительности это именно то, что мы делаем у нас в стране.

Вы могли бы сказать, что федерализм весьма сложен из-за необходимости учитывать уникальность, в то время как сильно централизованным государством управлять легче. Я бы не согласился, что федерализм дорого обходится, напротив, он приближает политиков к народу. Потребности сельского кантона, такого как мой – Аппензель – очень отличаются от потребностей сильно урбанизированного кантона, как Женева. И, я думаю, централизованное государство всегда имеет тенденцию перевести свои субъекты на одинаковый путь развития, в то время как федерализм дает нам возможность найти решения, реально адаптированные к каждому кантону. Аппензель, где я живу, это очень небольшой кантон в Швейцарии с населением всего 15 тысяч человек. Это в значительной степени сельский регион. Там много ферм, туризм не является заметной позицией нашей экономики, хотя это очень старинный кантон с многовековыми традициями.

Наша первая федеральная конституция принята в 1848 г. Швейцария – это старейшая федерация в мире после США, и мы имеем около 140 частичных изменений и дополнений в нашу конституцию. Кто-то назвал ее «раздувшимся сервантом». В настоящее время мы совершенствуем ее и, я думаю, внесем несколько очень важных нововведений, чтобы дать ориентиры нашему конфедеративному поведению.

В момент основания наша федерация состояла из 22 кантонов. Сейчас мы имеем 23 с новым кантоном Юра (если же считать и полукантоны, то всех вместе будет 26 – прим. редактора). Кантон Юра был первым франкоязычным сектором внутри германоязычного кантона Берн. При образовании нового кантона первыми провели голосование муниципалитеты (видимо те, из которых должен был быть образован новый кантон – прим. редактора русского издания). Затем голосование прошло в обоих кантонах: новом кантоне Юра и кантона Берн. Наконец, голосование прошло во всей Швейцарии, и большинство населения проголосовало за создание нового кантона, так же как проголосовали и в самом кантоне. Я думаю, это был прекрасный пример толерантности. И я думаю, толерантность – это основной принцип каждого федеративного государства.

*Арнольд Коллер, бывший президент Швейцарии, в настоящее время является членом правления Форума Федераций.*

успех, если в ней есть доминирующее этническое сообщество. Это объясняется тем, что такое большинство имеет достаточный потенциал для предотвращения раскола и чувствует себя достаточно сильным, чтобы пойти на некоторые уступки другим этническим группам. Многонациональные федерации, в которых нет одной сильной группы, будут менее стабильными, потому что различные этнические сообщества могут стремиться к господствующей роли. Это означает, что мы не можем экстраполировать опыт Советского Союза на будущее Российской Федерации, потому что русские в России, в отличие от СССР, составляют подавляющее большинство.

### **Разделение власти в центре**

Еще одним ключевым условием успеха является то, что федерации имеют больше шансов на выживание, если все этнические группы представлены в федеральном правительстве. Сторонники многонационального федерализма обычно выдвигают в его защиту довод, что можно предоставить автономию отдельным группам населения.

Иногда говорят, что достоинство федерализма в том, что он позволяет группам населения, которые удалены от центра, консолидироваться с властью на местах. Сторонники такого довода игнорируют тот факт, что федерализму присуще разграничение полномочий и местное самоуправление и что во всех федерациях большая часть властных полномочий сконцентрирована в руках федерального правительства. Те же группы населения, которые не имеют своих представителей в федеральном правительстве, будут менее заинтересованы в стабильности федерации и будут более склонны к выходу из нее. Это подтверждается опытом всех успешных федеративных государств, где практика разделения властных полномочий на федеральном уровне, и опытом развалившихся федераций, где не было такого разделения.

### **Демократия, господство закона и свобода выбора**

Действительно демократические федерации имеют больше шансов на успех, чем бутафорские псевдофедерации. Подлинно демократические федерации позволяют представителям своих национальных сообществ вступать в диалог и учитывать их интересы, жалобы и недовольство, их устремления. Такой диалог является необходимым условием для развития практики сотрудничества. Подлинно демократические федерации базируются также на господстве закона. В них учтены и соблюдаются конституционно закрепленный принцип разделения власти и права меньшинств. Распавшиеся федерации были в лучшем случае на пути установления в них демократии. Ни в одной из них не было устойчивой демократии. Это не означает, что демократические федерации будут всегда успешными, но означает, что таким странам, как Канада, Бельгия, Индия и Швейцария вовсе не предназначена автоматически судьба и путь распавшихся федераций.

Федерации, образовавшиеся на добровольной основе, судя по всему, будут существовать дольше тех, что были сформированы силой. Добровольные федерации, возникшие в результате переговоров между лидерами различных групп, вне всякого сомнения более легитимны в глазах своих граждан, чем те, которые навязаны. Они также более склонны придерживаться традиций достижения компромисса.

Успешные многонациональные федерации, такие как Канада и Бельгия, были созданы на основе добровольных соглашений. Большинство же распавшихся федераций создавались без учета мнения всех входящих в них субъектов. Это условие не служит

**«Самые старые из федеративных государств, Канада и Швейцария, предоставили местное самоуправление своим основным этническим, языковым или национальным сообществам...»**

хорошим предзнаменованием в отношении Боснии и Герцеговины, союз которых (на основе Дейтонских соглашений) был инспирирован международным сообществом.

Процветающие в экономическом плане многонациональные федерации имеют больше шансов на светлое будущее, чем те, которые находятся в тяжелой экономической ситуации. Не следует преувеличивать важность экономических факторов, обсуждая вопросы идентичности, однако плохое состояние дел в распавшихся коммунистических и постколониальных федерациях объясняется именно их неспособностью материально обеспечить своих граждан.

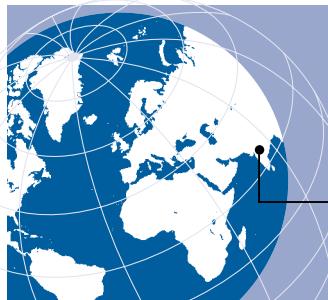
### **Уроки для Ирака и других стран**

Что могут означать для Ирака ведущиеся сейчас интенсивные дебаты о ценностях многоэтнического федерализма?

У Ирака есть козырь – перспектива прийти к процветанию за счет его богатых нефтяных месторождений. Всегда легче делить богатство, чем нищету. Однако этим богатством следует умело управлять и тщательно распределять, а не так как в Нигерии. Это возможно при справедливом осуществлении программы регионального выравнивания для провинций Ирака.

Похоже, что федеративный Ирак может стать стабильным, если арабы, составляющие 80 процентов его населения, смогут образовать сплоченное национальное большинство. Иракская федерация сможет существовать, если, похоже что так оно и будет, арабы-шииты и арабы-сунниты смогут договориться между собой и если будет проводиться строгая политика разграничения власти между курдским и арабским населением страны на уровне федерального правительства, включая правосудие, чиновничество, армию и полицейский аппарат. Шансы на успех увеличатся, если федерация сможет функционировать на основе соглашений, выработанных лидерами всех этнических групп.

Делу поможет и то, если участники переговоров по новой конституции и те, кто возглавит новые органы власти, будут действительно представлены их сторонниками. Это означает, что процесс выработки конституции должен быть максимально демократичным и что в него не должны вмешиваться никакие силы извне ни прямо, ни косвенно. ⑥



# Индия: как она это делает

Несмотря на проблемы, федеративная система Индии за последние 50 лет справилась со многими сложными задачами.

АШ НАРАЙН РОЙ

**Индийский** федерализм далек от совершенства. Как, впрочем, и федерализм вообще. Вспышки на почве кастовых различий и общинные бунты, уничтожение религиозных и культовых сооружений, спланированные убийства на этнической почве и недавние кампании в штатах Ассам и Махараштра против бихари, говорящих на языке хинди, свидетельствуют о наличии серьезных проблем, еще не решенных федеративной системой Индии.

Индия является страной, где люди гордятся многообразием своей идентичности. Официальное сообщество граждан страны включает более мелкие сообщества, объединенные по кастовым, религиозным, языковым, этническим и региональным особенностям и признакам. Проблемы начинаются там, где «публичные политики» заостряют акценты на этих различиях идентичности.

Между тем индийский опыт подтверждает, что федерализм обеспечивает стабильное и устойчивое движение в сторону согласия и сглаживания многообразия особенностей и расширения толерантности внутри единой страны. Это обеспечивается благодаря государственному устройству, позволяющему выражать мнения различных групп населения и разрешать конфликты и трения внутри многообразного общества.

## Высокие отметки демократии – а федерализму...?

Самым выдающимся достижением независимой Индии стало укрепление демократии. По словам английского писателя Бернарда Левина, Индия сумела сохранить «огонь демократии, несмотря на мрак окружающего мира». Левин пошел еще дальше, предположив, что «если демократия в Индии рухнет, это будет знаменовать конец демократии вообще». Возможно, такие преувеличения не могут быть высказаны в отношении индийского федерализма. Федеративная система Индии характеризуется то как «якобы федеральная», то как «федерация без федерализма», то как «союз неравных штатов». Тем не менее, Индия крепко держит в своих руках знамя федерализма, в то время как две федерации (возможно, псевдофедерации) – Советский Союз и Югославия – распались. Федерализм в Индии опроверг прогнозы многочисленных прощателей, предрекавших распад страны и высокомерно клеймивших Индию как страну «миллиона мятежей».

Начнем с того, что Индия – это высоко централизованная феде-



Мужчина в Мумбаи принимает индуское благословение, называемое Пуджа. Конфликт между религиозными общинами еще остается проблемой для индийского федерализма.

рация. Однако рост числа региональных партий и успех федеральных правительственные коалиций придали индийскому федеральному федеральному не только новый смысл, но и новый уровень силы и жизнеспособности.

Индия добилась успехов в своей демократической и федеративной системе в большей степени благодаря завидному уровню демократии, крепкой институциональной структуре, сильному гражданскому обществу и резонирующей политической культуре. Федеративные принципы помогли Индии жить в мире с имеющимися различиями. Джон Кеннет Гэлбрейт много лет назад охарактеризовал индийскую демократию как «функционирующую анархию». В том же духе индийский федерализм может быть охарактеризован как «дружелюбный хаос».

Если люди в разных частях земного шара ищут достойную подражания модель преодоления колоссальных различий – религиозных, языковых, культурных – им следует обратить свои взоры на Индию.

## Насилие над религиозными общинами – это исключение, а не правило

Нельзя сказать, что у Индии нет своего вороха проблем. В памяти населения Индии все еще свежи воспоминания о разрушении мечети Бабри в Айодхье в 1992 году и трагедии массовой резни в Гуджарате в 2002 году. Погром в Гуджарате, устроенный тогда против мусульман, является пятном позора на движении в пользу светскости, в частности за отделение школы от церкви в Индии.

Аш Нарайн Рой – координатор международных исследований Института социальных наук, Нью-Дели.

То, что случилось в Гуджарате, является не только варварским насилием над религиозными общинами, но и спланированной попыткой уничтожения источников существования мусульман. Правительство Нарендры Моди не только не обеспечило временными пособиями пострадавших от беспорядков, но и попыталось сорвать судебные процессы. Недавно Верховный суд Индии заблокировал судебные процессы по десяти наиболее важным делам, связанным с насилием, выведя прохождение этих судебных процессов за пределы штата Гуджарат.

Именно таким образом он отреагировал на обращение национальной комиссии по правам человека, в котором говорилось, что справедливый суд в данном штате невозможен. Некоторые фундаменталисты из числа хинди пытаются направить индийскую политику в опасном «общинном» направлении. Им удалось добиться некоторого успеха в Гуджарате.

Однако, как показывают события, повторить гуджаратский эксперимент где-либо еще им не удалось. Индия в целом является светским государством. Государственные учреждения, правосудие, пресса и гражданское общество остаются по своей сути светскими. Светскость представляется неизбежным уделом Индии.

Однако в стране, конечно же, еще много случаев конфликтов на этнической почве.

Один из таких инцидентов произошел на северо-востоке страны. Различные слои населения, почувствовав себя обойденными в процессе развития, заявили об утрате своей веры в индийское государство через участие в военизированных движениях. Проблемы на северо-востоке страны, и особенно в таких регионах, как Джамму и Кашмир, накапливались слишком долго, превращаясь в гноящуюся рану. По сути своей это был протест против сложившейся веками крепостной зависимости, против неумелых политиков и неэффективной модели развития, недовольство неумелыми действиями правительства и интервенцией извне.

Конфликт в Кашмире между Индией и Пакистаном можно рассматривать не столько как территориальный спор, сколько как спор диаметрально противоположных моделей управления: теократии против светскости. Выборам в Кашмире в 2002 году, признанным западными наблюдателями свободными и справедливыми, предшествовал долгий путь, подорвавший веру людей в политическую систему. Однако было бы наивным предполагать, что для решения кашмирской головоломки достаточно лишь одних выборов.

## Бельгия: эволюция к федерализму

*Жоан Пуарье, интервью для Форума Федераций*

Бельгия изначально не планировала введение у себя федерализма. Нельзя также сказать, что в один прекрасный день политики решили, что они должны трансформировать Бельгию в федерацию. Это происходило постепенно в течение более или менее 30 лет.

При трансформировании унитарного государства в федерацию происходит определенное ограничение власти центра и падение престижа людей, находившихся во власти в центре, т. к. федерализм предполагает разделение власти. Именно по этой причине существовало определенное сопротивление. Были также опасения, что трансформация унитарного государства в федеративное может привести к хаосу и сепарату.

Бельгия небольшая страна с населением чуть более 10 млн. человек. Около 60 процентов населения говорит на нидерландском языке и проживает на территории, называемой фланандской частью. И около 30 процентов живет на юге. Брюссель является наиболее сложным по структуре населения – это анклав во Фланандии с множеством разных лингвистических групп. Большинство населения Брюсселя говорит в настоящее время на французском языке, хотя брюссельцы представляют собой мультикультурное сообщество.

Это очень сложное сообщество – страна, которая большую часть своей истории была под иностранным господством и стала независимой в 1830 году. В то время большинство населения говорило на различных диалектах фланандского языка, очень близкого к нидерландскому, однако элита говорила на французском языке, а институты власти следовали более или менее французским традициям и были сильно централизованными. Правительство было в руках франковоряющей элиты независимо от того, какова она по происхождению. Большинство же населения, оказалось говорящим на фланандском языке, но это не отразилось на органах власти страны. Постепенно возникло движение за использование фланандского языка в органах власти, а также движение за отражение многообразия страны при формировании центральных институтов власти.

Это привело к некоторому компромиссу в унитарном государстве. Было официально признано использование фланандского языка в определенных властных институтах, но вскоре постепенно пришло понимание, что этого недостаточно. Следствием было преобразование страны в государство с более федеративной структурой, с разделению властных полномочий между разными уровнями власти, ответственными за решение различных задач. Представители в разные уровни власти были избраны напрямую населением на демократической основе, что придало им легитимность.

Основное преимущество федерализма для граждан Бельгии заключается в том, что власть становится ближе к решению проблем сложного, многообразного сообщества. Это означает, что если фланандцы и французы используют различные языки, имеют отличные друг от друга культурные потребности и хотят продвигать свою собственную образовательную систему, то они могут это делать.

Для граждан это означает определенную степень приближения власти к ним, что позволяет, например, небольшой немецкой общине в Бельгии иметь собственный парламент, чтобы принимать решения в области культуры и образования. Собственные парламенты имеют также фланандская и французская общины.

К настоящему времени концепция федерализма доведена практически до каждого гражданина. Они понимают, что живут в системе, где власть разделена, где они будут иметь правительство фланандской общины, правительство французской общины, а также федеральное правительство.

---

*Жоан Пуарье – юрист в области конституционного законодательства, работает в Центре публичного права Свободного Университета в Брюсселе. Она специализируется в сфере сравнительного федерализма и межправительственных отношений.*



## Языковая гармония

Опыт Индии в решении языковой проблемы является скорее позитивным и может быть поучительным для других. Языковая проблема в 50-е и 60-е годы прошлого столетия угрожала распадом индийского государства. Из-за языковой проблемы Индия оказалась на грани гражданской войны. Первое явно направленное на распад страны движение появилось в Тамил Наду как ответная реакция на навязывание языка хинди. Однако индийское государство признало важность региональных языков и проявило чуткость в отношении языкового национализма. Когда индийские штаты были реорганизованы по лингвистическому принципу, некоторые опасались, что это приведет к дезинтеграции страны. Страхи оказались беспочвенными. И сегодня язык в целом не является больным вопросом.

Индийский федерализм, конечно, все еще проходит испытательный срок. Но ему уже не угрожает война.

Накопленный опыт подтверждает, что федерализм в Индии – это не тихая заводь, как когда-то считалось. Эпоха однопартийной гегемонии, или так называемой «Системы Конгресса», прошла. Партия Конгресса, доминировавшая как колосс на индийской политической сцене и отвечавшая за централизацию власти, сейчас утратила значительную часть своейластной базы. Поражение этой партии на парламентских выборах в ноябре 2003 года в четырех из пяти штатов – Мизoram, Раджастан, Мадхья Прадеш и Чхаттисгар – разрушило надежды Партии Конгресса, старейшей ведущей партии в Индии, взять власть в свои руки на состоявшихся в 2004 выборах в федеральный парламент.

Трансформация Индии от однопартийной системы к многопартийной способствовала укреплению федерализма. Сейчас страной управляет коалиционное правительство – Национальный Демократический Альянс, возглавляемый ориентирующейся на националистический принцип партией хинди Бхаратья Джаната Парти (БДП), получившей большинство голосов на выборах в Ассамблею во многом благодаря своей способности возглавить большую коалицию из 20 разрозненных партий.

Партия Конгресса понесла значительные потери из-за своих колебаний в вопросе создания коалиционного правительства и склонности к однопартийному правлению. Индия, континентальная страна, уже сама по себе является коалицией. Коалиционные правительства лучше отражают потребности полиглоссического населения страны и стремление к сохранению этого многообразия.

В течение ряда лет Индия переживала молчаливую, а возможно и не такую уж молчаливую, революцию. Так называемые низшие касты, некогда называвшиеся «неприкасаемыми», промежуточные касты, крестьянство и региональные партии страны стали новой реальной силой. Сегодня все эти группы участвуют в дележе национального пирога. Далиты (представляющие, согласно индийской конституции, внесенную в список касту неприкасаемых) и набравшие незначительное большинство на выборах группы стали мощным независимым фактором в индийской политике. Это, по словам бывшего премьер-министра В.П. Сингха, «отражает перемены в самой грамматике индийской политики».

## Новое поколение политических партий

Новое лоскутное одеяло, составленное из региональных партий, способствовало большему признанию индийского федерализма. Выступавшие ранее как силы дезинтеграции, региональные партии теперь играют новую роль в индийской системе правления. Последние трое парламентских выборов – в 1996, 1998, и 1999 годах – изменили представление о региональных партиях, когда те стали важными игроками в деле создания коалиционных правительств в Нью-Дели.

Федеральное правительство Объединенного Фронта (1996–1998) задало тон в деле радикального сдвига во властных отношениях между центром и штатами. Оно призвало к альтернативной системе управления, основанной на федерализме, децентрализации, ответственности, равенстве и социальной справедливости. Оно заложило основу для более широкой передачи штатам властных полномочий и автономии.

Коалиция сил Национального Демократического Альянса в Нью-Дели, возможно, и не делала главный упор на федерализме, но ее успехи побудили аналитиков и практиков федерализма говорить о «сильных штатах, мягкой центристской структуре», «реальном федерализме», «бюджетном федерализме», «кооперативном федерализме». Эти и схожие с ними формулировки получили широкое распространение в государственной политической терминологии.

Федеральное правительство еще имеет силу, но его влияние убывает, также падает его авторитет. Сейчас оно вынуждено идти на переговоры там, где когда-то шло напролом. Столицы некоторых штатов – Бангалор, Хайдарабад и Мумбаи – проявляются как виртуальные параллельные центры власти. Мировые лидеры, посещающие Индию, не могут позволить себе исключить эти столицы из графика своего пребывания в стране. А индийские лидеры, такие как премьер-министр штата Андхра Прадеш Чатдрабабу Наиди, являются завсегдатаями Мирового экономического форума в Давосе.

## Власть для простых людей

Наиболее заметным положительным развитием в практике индийского федерализма стало появление третьего уровня власти, местных «панчайтатов». Этот относительно новый орган получил широкое распространение и способствовал укреплению демократических основ в стране.

Сегодня более трех миллионов индийцев избираются каждые пять лет на места в панчайтаты, причем один миллион мест по конституции закреплен за женщинами. Большое число групп и общин, исключенных ранее из процесса принятия решений, теперь участвуют в нем. Каждый штат стал, в известном смысле, субъектом федерации, состоящим из трех отдельных уровней администрации – районов, городских кварталов и деревень.

Органы власти на уровне деревень, городских кварталов и районов еще не стали полноценными органами местного самоуправления, однако они существенно изменили состав индийских политиков и оказывают ощутимое воздействие на власть. С появлением «панчайтатов» (на хинди – «местное самоуправление») власть на местах вышла из-под исключительного контроля центрального правительства и правительства штатов. На деле управление осуществляется вдали от правительства. Сегодня власть в Индии гораздо глубже, шире и более взаимосвязана, чем когда-либо прежде. Соответственно, и федеративная система Индии сейчас является более крепкой, поскольку все большее и большее число людей связаны с ней, взаимодействуют с ней, управляют ею и улучшают ее.

На первый взгляд эта трансформация менее видна, чем источники явных достижений, которые в конечном итоге внезапно могут стать причиной коллапса. Панчайтаты начали круто менять если не все, то некоторые функции контроля сверху, которые по традиции присущи крепким индийским штатам.

Федеративная демократическая структура, как показывает индийский опыт, оказалась жизнеспособной и готовой противостоять стрессам и напряженности, появляющимся в результате различных и зачастую противоречивых требований. Индия не смогла бы стать такой, как сейчас, если бы она не была федеративным государством.



# Возвращение Эфиопии к федерализму

Реформированная Палата Федерации может расширить права этнических и языковых меньшинств.

ТОМ ПЕТЦ

**Очередные** всеобщие выборы в Эфиопии намечены на май 2005 г. Наблюдатели надеются, что на этот раз они пройдут в атмосфере реальной конкуренции. Во время последних выборов в мае 2000 г. правительственные кандидаты в Нижнюю Палату в половине избирательных округов страны не имели оппонентов. Но уже премьер-министр Мелес Зенауи участвовал в телевизионных дебатах с двумя оппозиционными лидерами. Остальные оппозиционные партии отказались принимать участие в теледебатах.

С 1994 г. Эфиопия имеет федеративное, демократическое устройство. На бумаге. Однако до недавнего времени в реальности это был авторитарный режим, при котором вся власть сосредоточена в кабинете премьер-министра.

Конституция 1994 г. была принята в результате общенациональных переговоров, которые завершили более чем четвертьвековой период жестокой кровавой войны и диктатуры. В переговорах, как открытом и всестороннем процессе, участвовало все множество этнических групп и регионов Эфиопии. То, что получилось в результате, продемонстрировало искреннюю попытку объединить 82 различные эфиопские этнические группы, скрепив их цементирующим элементом конституции.

Конституция предложила сильную власть региональных правительств и двухпалатной федеральной законодательной системы, в которой верхняя палата, Палата Федерации, являются голосом регионов в центре (см. колонку Палата Федерации). К тому же она предусматривала довольно необычное право – право штатов на отделение в случае получения 2/3 голосов большинства в совете соответствующего штата и простого большинства в ходе референдума, организованного федеральным правительством.

Несмотря на то, что Эфиопская конституция была принята только в 1994 г., Эритрея фактически провела этот процесс, когда отделялась в 1993 г.

Однако между лучшими устремлениями конституции и реальностью была огромная пропасть. Народный либеральный Тиграйский Фронт, ведущая партия в Коалиции Народного Демократического Фронта Эфиопии, установил что-то вроде однопартийной системы правления.



Премьер-министр Эфиопии Мелес Зенауи подписывает мирное соглашение между Эфиопией и Эритреей в Алжире, 12 декабря, 2000 г.

Том Петц работал как руководитель программы Общества технической кооперации в агентстве международного развития правительства Германии.

## Палата Федерации

Из-за отсутствия в стране Конституционного суда право интерпретации конституции было предоставлено Палате Федерации. Более того, Палата принимает решения по вопросам, касающимся «прав наций, национальностей и народов на самоопределение», и на нее возложена задача «содействовать и консолидировать их единство на основе их взаимного согласия». Под юрисдикцию Палаты также подпадает разрешение споров или взаимного недоверия, возникающих между регионами. Она выносит решения по распределению доходов, полученных из объединенных налоговых источников регионов и федерального правительства, а также предоставляет субсидии, выделяемые федеральным правительством. Наконец, она имеет право отдавать распоряжения на федеральное вмешательство, если какой-либо регион нарушает конституционный порядок.

Процесс формирования Палаты Федерации достаточно открыт. Выборы членов могут быть прямыми или косвенными. В связи с необходимостью учитывать местные традиции в выдвижении представителей этносов и проведении выборов это решение оставлено за Советами штатов. Таким образом, Советы штатов могут решить сами избирать членов Палаты Федерации или провести региональные выборы. При этом каждая «национальность» выдвигает одного представителя на каждый миллион населения. В настоящее время в Палате – 112 членов. Из них 71 назначены регионами, остальные 41 кресло распределены пропорционально населению.

## Раскол и смена политики

В 2001 г. внутри правящей партии произошел раскол. Премьер-министр Зенауи дал разъяснения по этому поводу в интервью Би-Би-Си: Разногласия есть, и они заключаются в следующем: сделали ли мы достаточно в смысле институционализации демократического правительства в этой стране или нет, сделали ли мы все возможное для обеспечения экономического роста и проведения реформ в этой стране или нет...». Эти разногласия касаются также международных отношений и отношений с Эритреей.

В результате борьбы за власть в кругах правящей партии были расширены властные полномочия второй палаты парламента Эфиопии – Палаты Федерации. Была ограничена власть кабинета премьер-министра, в состав правительства было введено большее число технократов, при сокращении бывших партийных соперников. Было также разрешено проведение свободных внутрипартийных дебатов, что дало регионам больше возможностей для защиты своих собственных интересов.

Реальное применение принципов федерального правления сделало возможным разрешение конфликтов между регионами и между регионами и федеральным правительством.

Более уверенное положение штатов сделало возможным проведение открытых дебатов по межправительственным конфликтным ситуациям, таким как дискуссии вокруг конституционной юрисдикции и разделения доходов. Дебаты проходили и на другие темы: по политике регионального развития, по вопросам культурных, лингвисти-



## Историческая справка

- 1935 – итальянское вторжение в Эфиопию
- 1941 – возвращение на трон императора Хайлье Силассие
- 1952 – объединение Эритреи и Эфиопии в федерацию под эгидой ООН
- 1962 – Хайлье Силассие осуществляет аннексию Эритреи
- 1971 – свержение Хайлье Силассие с трона марксистскими революционерами
- 1991 – захват власти Народным Революционным Демократическим Фронтом Эфиопии
- 1993 – обретение независимости Эритреей
- 1994 – Принятие новой Конституции Федеративного государства Эфиопии
- 1999 – война с Эритреей
- 2000 – мирное соглашение с Эритреей
- 2002 – договор о границах с Эритреей
- 2003 – возвращение итальянцами двухтысячелетнего обелиска Аксума

## Канада: два официальных языка защищают меньшинства

Жиль Ремийяр, интервью для Форума Федерации

Канада – это огромная страна, на обширной территории которой проживает немногочисленное население, в числе которых два национальных меньшинства: франкофоны, которые являются большинством в Квебеке, а в других частях Канады представляют собой меньшинство, и англофоны, которые, наоборот, в Квебеке являются меньшинством, но в остальных канадских провинциях – большинством. Такова ситуация на сегодняшний день, так было и в 1867 г., когда основатели Канады – «Отцы Конфедерации» – решили создать эту страну. Проблема состояла в создании достаточно децентрализованной страны, чтобы соблюсти как разные интересы людей из разных местных сообществ, так и права меньшинств, что позволило бы им не только уцелеть, но и расцвести в новой федерации.

В 1867 г. были проведены определенные мероприятия по защите прав меньшинств. В тот год слово «меньшинства» более или менее означало лингвистические, т.е. языковые, меньшинства, что также означало религиозные меньшинства. Католики в основном были франкофонами, в то время как ирландцы, прибывшие в Канаду после 1867 г., а также протестанты были англофонами. В Конституции 1867 г. содержались статьи, касающиеся меньшинств, которые давали права франкофонам как в Квебеке, так и за его пределами.

Конституция 1982 г. окончательно дополнила Конституцию 1867 г. и включила права меньшинств. Конституция 1982 г. установила два официальных языка в Канаде – английский и французский, этим самым признав, что она создана двумя национальными меньшинствами – франкофонами и англофонами. Со времени признания прав человека Конституцией 1982 г., таких как права меньшинств, на всей территории Канады обеспечена возможность в случае необходимости обращаться к государственным служащим и в органы власти на федеральном уровне на своем родном языке. Более того, Конституция 1982 г. дала права франкофонам получать начальное и среднее образование на их родном языке по всей Канаде, там, где численность их достаточна, чтобы оправдать создание таких школ.

Население Квебека достигает 7 миллионов. Приблизительно 80 процентов из них говорят на французском как на родном языке, остальные – это англоговорящие граждане, а также множество других этнических общин, говорящих на различных языках. Например, там есть большая итальянская община, арабская община также заметно представлена.

В Квебеке, где языком большинства является французский, имеется закон, который мы называем Хартией французского языка и который устанавливает французский язык официальным языком в этой провинции. Поэтому, гуляя по улицам Монреяля, вы увидите теперь присутствие французского языка во всем и везде. В Монреале есть кому заботиться об этом. Там используются, конечно, и международно признанные символы, языки, но присутствие французского поддерживается во всем и везде. Я должен отметить, что это одно из главных достижений нашей истории за последние 30 лет.

В определенные моменты истории федерации все провинции делились с другими своими финансовыми и материальными ресурсами, если они были в лучшей ситуации, чем соседи. Однако иногда (по экономическим и социальным причинам – например, поддержка языка, истории, культуры) были соблазны для провинции или штата высказать претензии, что их автономия недостаточна. Некоторые могли сказать «Теперь мы должны стать независимым государством».

Продолжение на стр. 11

ничены. Несмотря на то, что каждый регион имеет комитет по приграничным делам, призванный разрешать конфликты, постоянные стычки между этническими группами различных регионов остаются обычным делом. По сравнению с прошлыми годами сильный контраст составляет увеличение конфликтов на религиозной почве. Агрессивные кампании, организуемые главным образом протестантами и ваххабитами – фундаменталистской исламской группировкой – заканчиваются жестокими столкновениями. Все попытки дальнейшего усовершенствования политической системы Эфиопии сводятся к нулю из-за высокого уровня бедности и высочайшего уровня смертности от СПИДа. До объединения нации нужно еще многое сделать.

### **Пополнение дефицита демократии и пищевых запасов**

Будут ли властные полномочия, предоставленные верхней палате, и демократизация управления достаточными условиями для установления настоящей демократии? Если так, то будет ли демократия способна справиться с неурожаями, засухой и угрозой голода, как, например, в 1984 и 1985 годах?

В январе журналист Мишель Бьерк, освещавший голод 1984 г. дал интервью Би-Би-Си, в котором объяснил, почему повторение голода сегодня маловероятно:

«Прежде всего, все гражданские войны, истребившие людей в 1984 и 1985 гг. и приведшие к тому, что достать еду было очень тяжело – позади.

Во вторых, имеется тщательно разработанная система раннего предупреждения, с помощью которой проводится мониторинг цен на продовольствие и ситуации в сельской местности. Это действительно система раннего предупреждения.

И в третьих, ... сегодня правительство в стране гораздо более милосердно, чем оно было в 1984 г.».

Это хорошие новости, но есть еще и плохие. Как продолжает Бьерк,

«...ситуация ухудшается, население растет, возможности земли накормить его истощаются – и эта положение усугубляется с каждым годом. Это действительно трудная ситуация, и может так случиться, что еда не попадет на стол вовремя».

В феврале, в рамках телевизионной программы Канадской Радиовещательной корпорации в эфиопскую семью, проживающую в одном из беднейших районов страны, был направлен журналиста из Сьерра-Леоне. Он похудел на 42 фунта за 1 месяц. А семья, которой была предложена продовольственная помощь из расчета 12,5 кг на человека, получила это количество, но только на целую семью. Когда местного чиновника спросили, почему так происходит, он ответил, что выделенной помощи хватает на 1000 человек, а в районе проживает около 9 000.

С 2004 г. в Эфиопии реально действуют федеральное правительство и система представительства 82 этнических групп. По словам журналиста Би-Би-Си Бьерка, нынешнее правительство гораздо «милостивее», чем прошлое. Демократический многонациональный федерализм может стать необходимой предпосылкой для поступательного развития и равномерного справедливого распределения ресурсов. Однако демократический федерализм в одиночку не может гарантировать еду на столе у каждого в случае очередной засухи или неурожая.

### **Голод в Эфиопии**

1984 – около 1 млн человек погибло от голода и засухи

1985 – благотворительный концерт Боба Гелдофа. 60 млн долларов, вырученных от концерта, пошли в фонд помощи голодающим.

1999 – первый из трех урожайных лет

2000 – доходы от экспорта кофе составили 250 млн долларов

2001 – по данным ЮНПАН рост ВВП в 1992–2001 гг. составил 6 % в год

2002 – ВНД (валовый национальный доход) составил 100 долларов США на душу населения, ВВП – 700 долларов США на душу населения.

2003 – доход от эфиопского благотворительного концерта «Один бир для сограждан» составил 1 млн долларов

2004 – урожайный прогноз положительный, но понижающиеся цены на кофе приводят к убыткам

2004 – рост ВВП за 2003 г. ожидается в диапазоне от 0 до 1.5 %.

*Начало на стр. 10*

Такие моменты мы обязаны понимать, особенно в Канаде.

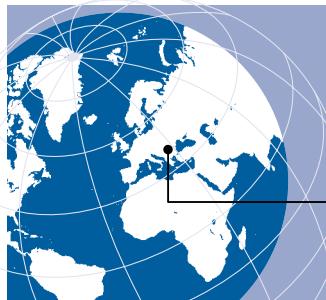
Те, кто верит в федеративную систему, должны показывать людям, которые хотят отделения, а также тем, кто хочет выразить себя в федерации, что федерализм – это достаточно гибкая система, т. к. она предполагает компромиссы, и к тому же эта система достаточно сильна, чтобы создать эффективное центральное правительство. Однако мы также хотим показать им, что со временем они смогут выиграть не только в социальном плане, но и экономически, и что они будут лучше чувствовать себя как часть федерации, чем при решении создать собственную новую страну со всеми вытекающими международными последствиями такого решения.

Не так-то легко обеспечить равновесие, баланс. Именно мы, канадцы, знаем, как это нелегко. Десятилетиями мы экспериментировали, чтобы достичь такого баланса сил, такого равновесия. Да, мы прошли через референдумы в Квебеке по его отделению (в 1980 и 1995 гг.), однако мы также видели и значительные потрясения в 1975 и 1976 годах во время нефтяного кризиса в Альберте, когда эта провинция отодвинула собственные интересы, чтобы сделать все лучшее для всей федерации.

Однако, что такое культурное многообразие? Это уважительное отношение к культурам, это почтительное отношение к ним, которое мы как часть мирового сообщества должны выражать им, не требуя их ассимиляции в целое, но обеспечивая их интеграцию в это целое. Различать процессы ассимиляции и интеграции очень важно, когда речь идет о федерализме, т. к. именно он обеспечивает разнообразие. Федерализм объединяет. И возникает огромная проблема если происходит поглощение.

**Жиль Ремийяр** – профессор Национальной школы публичной администрации Монреаля, был министром Квебека по межправительственным делам, а также министром юстиции. Он является членом правления Форума Федерации.





# Почему распалась Югославия

ДЕЯН ГУЗИНА

Могла ли Югославия избежать раз渲ла, будь у нее форма государственного устройства, отличная от федерализма? Мы этого никогда не узнаем, но структура, закрепленная югославской конституцией Тито в 1974 г., заложила фундамент для последующих конфликтов и сепаратизма. Тито пытался институциализировать свою политику «братства и единства». Однако после его смерти конституционные основы государства Югославия способствовали прямо противоположному: разделению югославского населения на этнические группы.

Почему югославский федерализм оказался неэффективным? Основным его недостатком была неспособность разрешить проблему парадоксальных отношений между этнической составляющей и социализмом, двумя противоположными принципами управления многонациональным социалистическим государством. Конституция Югославии 1974 г. – лучший пример такого парадокса. Ее принятие было продиктовано попытками коммунистической партии, возглавляемой Тито и его самым доверенным идеологическим союзником Эдвардом Карделем, разом решить две проблемы начала 1970-х гг.:

- повторное проникновение в страну национализма; и
- оказываемого давления за проведение политических реформ.

Вторая проблема, давление за проведение реформ, была продиктована быстрыми темпами процесса модернизации общества и возрастающими ожиданиями подающего надежды городского среднего класса в послевоенной Югославии.

## Две неосуществленные задачи

Ответ Тито на кризис был осуществлен в двух направлениях: серии чисток и децентрализация экономики с самоуправлением рабочих на заводском уровне. Оба пути имели катастрофические последствия.

Чистки были достаточно жесткими. Первым шагом Тито стало проведение политических чисток реформистски настроенной части партии по всей стране. Все началось с так называемой кампании «Хорватская Весна 1971» и продолжилось спустя год устранением лидера Сербской Коммунистической Партии Марко Никезиц и его последователей, поддерживавших идеи либерализации экономики государства. Несмотря на то, что об этой вто-

рой чистке на Западе говорилось меньше, одна из самых проницательных журналистов, освещавших проблемы бывшей Югославии, хорватка Елена Ловрич, утверждает, что именно эта вторая кампания имела гораздо более негативные последствия для будущего Югославии, нежели свержение хорватских «национал-либералов».

После 1972 года в Сербии более 6000 человек потеряли работу в политической, экономической, культурной, информационной сферах. Их места были сразу же заняты партийными аппаратчиками, верными старым коммунистическим ценностям: революционной роли партии, эгалитаризму, партийной сплоченности и преданности, риторике братства и единства и т. д. То, что начиналось как настоящая модернизация, направленная на достижение задачи установления «социализма с человеческим лицом», закончилось сербской версией китайской культурной революции и в конечном счете подготовило почву для сильной антилиберальной, популистской альтернативы развития Сербии в 1980-х гг.

Затем шли экономические перемены. Второй задачей Тито было создание новой федеральной экономической структуры в Югославии. Идея заключалась в том, что реформированная самоуправляющаяся система могла бы обеспечить высокие темпы роста экономики, тогда как децентрализация могла бы удовлетворить как возрастающие потребности реального

процесса либерализации, так и большего регионального участия в процессе принятия решений. Эта программа обернулась катастрофой. Партия не справилась с подготовкой экономики к качественно новому уровню модернизации в 1980-х гг. Этнический национализм продолжал распространяться, несмотря на то, что единственный «успех» послужил эффективным средством предотвращения подъема социально-демократических движений, способных разрушить региональные границы.

## Почему реформы Тито потерпели крах?

Как это произошло? Теоретически новая Конституция была основана на двойном суверенитете: суверенитете трудящихся – рабочего класса, и суверенитете наций и национальностей. Слово «национальности» служило некой ссылкой на реальные меньшинства, такие как венгры и албанцы, проживающие в сербских провинциях Воеводина и Косово. Однако каналы, через которые рабочие могли пользоваться своими правами, осуществляли свою деятельность в пределах республиканских и провинциальных структур. В результате власть этих структур почти удвоилась за



Фестиваль 1950 года в Петровице (в 65 км от Белграда), прославляющий Тито.

Деян Гузина – ассистент-профессор Департамента политических наук Университета Вилфрида Лори, Ватерлоо, Канада.

счет быстро сокращающихся федеральных институтов. Прямое навязывание системы самоуправления сообществам наций и национальностей – республикам и провинциям – почти привело к разрушению их авторитета в отставании прав рабочих.

Конституционное устройство предоставило югославской республиканской элите как форму и содержание национальной концепции существования, так и политическую власть. Последовавшие за этим изменения в структуре власти Югославии радикально подорвали связь между республиками и федерацией. В отсутствии многопартийной системы и интеграционных сил рыночной экономики региональным лидерам не приходилось рассчитывать на какое-то продвижение в центральном правительстенном аппарате. Вместо этого они создали новые возможности в этническом плане в своих республиках и провинциях. В то же время федеральные назначения стали все более пониматься как «иностранные» посты, роль которых сводилась к благоприятствованию «дипломатическим» интересам соответствующих республик и провинций.

### **Экономический кризис 1980-х годов**

И власть Тито, и международное положение Югославии в мире, разделенном холодной войной, тормозили растущие центробежные силы во всех югославских республиках. Но смерть Тито в 1980 г. и последовавший за ней тяжелый экономический кризис и финансовый крах в следующем году окончательно освободили дезинтеграционные тенденции внутри югославской конституционной системы. Значение провала модернизации трудно переоценить. Уровень жизни 1970-х годов сошел на нет в 1981 г., когда Югославия наконец узнала всю правду о состоянии своей экономики.

Между 1974 и 1980 годами Югославия заняла 16 433 млн. долларов у МВФ, западных правительств и большого числа западных коммерческих банков. Инфляция достигла годового уровня в 45 %, число безработных выросло до 800 000. Около миллиона людей стало так называемым «технологическим балластом». К 1984 г. уровень жизни достиг уровня 1960-х годов. В таких условиях республиканские лидеры стали обвинять друг друга в ошибках, допущенных в югославской экономике и социальной политике. Они могли иметь в виду только федеральный (точнее, уже конфедеральный) конституционный порядок, так как на практике их личное право вето позволяло преследовать свои личные интересы, направленные против других республик и провинций, не опасаясь последствий.

Неудивительно, что использование права вето, ставшего основным оружием каждого субъекта федерации, не зависело от того, какой вопрос стоит на повестке дня. Это негативно отразилось на легитимности Федерального Исполнительного Комитета – Югославского Кабинета, так как силы, участвовавшие в принятии решений, стали зависеть от решений, принимаемых на республиканском уровне. В конце 1980-х такое территориальное устройство лишило последнее проюгославское правительство, возглавляемое Анте Марковицем, возможности законно осуществлять свою деятельность. Даже несмотря на то, что в то время правительство Марковица пользовалось популярностью в Боснии-Герцеговине, Сербии, Хорватии, оно стало жертвой спланированной кампании, организованной республиканскими элитами Сербии,

Хорватии и Словакии, направленной на провал экономических и политических реформ. Это была последняя спланированная кампания, в которой Сербия находилась по одну сторону баррикад с Хорватией и Словакией. Важно и то, что предпосылки для их совместного ухода из югославского правительства были заложены в самой конституции. Кто-то может сказать, что Югославия не была убита, что это было самоубийство.

**на практике право вето  
позволяло преследовать  
свои интересы,  
направленные против  
других республик и  
провинций, не опасаясь  
последствий.**

### **Проникновение этнического национализма**

К началу 1990-х гг. страна была уже полностью расчленена: территориально, экономически и этнически. Авторитетные республиканские средства массовой информации, особенно местные телевизионные станции и газеты, подготовили югославских граждан принять политические слоганы с призывами к законности в Югославии: «Республика – Косово»; «Словения – моя страна»; «Боснийский дух»; «Сербия для сербов»; «Тысяча лет Хорватии»; «Идентичность Воеводины» и тд. Вскоре эти слоганы превратились в 3 оформленные конкурирующие модели решения конституционного кризиса в стране. Реально они уже тогда представляли собой замаскированные проекты создания независимых и суверенных наций-государств. Модели для Югославии:

- конфедерация – предложение Словении и Хорватии
- федерация – Сербия и Черногория
- нечто среднее между двумя вышеуказанными – Македония, Босния – Герцеговина

Представители Словении были первыми из тех, кто четко сформировал свое видение Югославии, как конфедерации. Их концепция об «асимметричной федерации» стала носить название «конфедеративной» модели во второй половине 1990-х годов, когда хорваты решили ее поддержать. Исходя из нее, принцип «большинства голосов» признавался негодным, т.к. демографически в Югославии преобладали сербы. Кроме того, эта концепция последовательно отстаивала принцип консенсуса и права народов на самоопределение, закрепленные в Конституции 1974 г. Своебразной особенностью документа было наличие множества ссылок на Европу и Европейское Сообщество при отсутствии каких-либо ссылок на Югославию.

Позиция Сербии и Черногории основывалась на том, что любая формулировка, определяющая Югославию как конфедерацию, приведет к полной дезинтеграции страны и к понижению статуса более чем двухмиллионного сербского населения, проживающего в Хорватии и в Боснии и Герцеговине, до неопределенного статуса национального меньшинства. Поэтому их предложение о федеральной форме правления в Югославии придавало особое значение принципам учета голосов большинства и обеспечения в большей степени прав граждан, чем прав меньшинств. Несмотря на очевидный демократический лексикон, сербско-черногорское предложение не учитывало культурного многообразия и исторических различий между югославскими республиками и народами. Главной целью его было сохранить государство, в котором все сербы проживали бы вместе, но этот лейтмотив сделал его проклятием для несербов. Как и в случае словено-хорватского предложения, оно выдвигало во главу угла особые интересы одной нации над интересами других.



## Третий путь» имеет недостатки, чтобы взвывать ко всем

Боснийский и Македонский президенты Алия Изетбегович и Киро Глигоров обратились со своими предложениями к «югославскому обществу» накануне войн в Словении и Хорватии в июне 1991. Неудивительно, что в этой чрезвычайно напряженной обстановке они представили свою программу «третьего пути» между федеративной и конфедеративной концепциями развития Югославии как единственно возможную. Соответственно их «Платформа будущего югославского сообщества» была основана на концепции двойного суверенитета – республик и федерального центра, которые имели бы функции, аналогичные прописанным в Конституции 1974 г. Эти принципы обеспечивают единый рынок, гарантирование прав человека и меньшинств по всей Югославии, проведение общей внешней и оборонной политики. На самом деле их предложения были близки к словено-хорватской модели, в которой ясно, недвусмысленно право на национальное самоопределение ограничивалось теми народами, которые уже были оформлены в виде субъектов Югославской федерации. Народы же, проживающие вдоль республиканских границ (главным образом сербы в Хорватии и боснийские сербы и хорваты, или проживающие в этих республиках македонские албанцы) превратились бы в национальные меньшинства, как и предполагалось в объединенной словено-хорватской модели конфедерации.

Таким образом, в конце 1990 – начале 1991 г. стало очевидно, что Югославия зашла в конституционный тупик. В то время как «третий путь» и «конфедеративная модель» казались сербам путем к отделению, «федеративная» модель развития Югославии всем казалась неприемлемой из-за существования потенциальных угроз центризма. Этот конституционный тупик был окончательно преодолен неконституционными методами. К сожалению, сравнительно безболезненный переход к демократии и мирное решение проблем многонациональной федерации было возможно только при условии совпадения национальной и республиканской форм самоопределения.

В случае с бывшей Югославией этому условию соответствовала только Словения, как наиболее однородная по этническому составу республика в стране. В других случаях развал однопартийного государства привел не только к провалу демократических преобразований, но и к кровавому концу самой Югославии. Ее географическое пространство было разделено между маленьими нациями-государствами на основе их идентичности в узком этническом понимании национализма, когда под гражданскими правами понимают не права, предоставляемые каждому члену общества, а коллективные права конкретной этнической группы.

## Уроки на будущее

Какие уроки могут быть извлечены из опыта Югославии? Развал Югославской федерации и война в Боснии и Герцеговине создали предпосылки для образования уже другой федерации – Боснии и Герцеговины, а также способствовали внедрению конкретных форм разделения властей в Македонии и Косово. Для многих югославов это выглядело как попытка потушить огонь, подливая в него масла. Но может быть, еще есть время спасти от огня хотя бы какую-то часть. Международное сообщество окончательно осознало, что проблема Югославии заключалась не столько в фе-

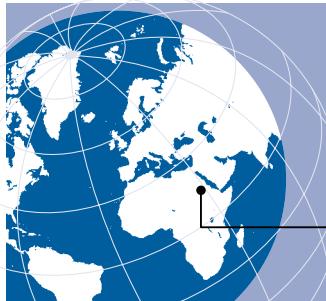
деративной форме правления или этническом многообразии, сколько в авторитарных политических структурах и недемократических традициях. Таким образом, ключ к решению югославских проблем лежит в плоскости либерализации и демократизации федеральной политической системы. Для бывшей Югославии время уже прошло, остается надеяться, что еще есть шанс у Боснии и Герцеговины и Македонии.

Даже если федерализм используется в качестве инструмента управления этническими конфликтами в многонациональных государствах, неизвестно, до каких пределов многонациональные федерации и другие формы территориальной и политической децентрализации могут быть использованы в конкретном регионе. Даже международная поддержка, оказываемая Боснии и Герцеговине в настоящее время в области применения принципов федерализма и поиска компромисса между этническими сообществами, еще не говорит о том, что у федерализма в регионе есть будущее. Одним из самых нежелательных последствий войны в бывшей Югославии стала открытая неприятельство большинством людей в бывшей Югославии не только либеральной модели федерализма, но даже менее радикальных форм территориальной и политической децентрализации. Недавние выборы в Хорватии, Боснии и Герцеговине и Сербии видимо подтверждают такое предположение. Национальные партии до сих пор привлекают существенный процент населения в свои ряды и поэтому остаются серьезной альтернативой демократическим партиям в регионе.

## Удастся ли воплотить в жизнь новые предложения по федерализму?

Существует еще один вопрос: насколько в действительности институты, предлагаемые Боснией и Герцеговине и где-то еще в регионе, отличаются от тех, которые были использованы в бывшей Югославии? Федеративная структура Боснии, как она определена в Дэйтонском (Охайо) мирном соглашении от 21 ноября 1995 г., сильно напоминает бывшую Югославию с одним лишь существенным отличием – риторическим упором на формальные институты либеральной демократии, нежели на социалистические принципы. Если такое положение останется неизменным, то последний эксперимент в сфере территориального устройства в Боснии и Герцеговине не будет иметь успеха. Такие федеративные эксперименты могут не оправдать себя и в других этнически многообразных государствах, таких как Македония, Афганистан и Ирак. Процесс децентрализации, проходящий в настоящее время в Боснии и Герцеговине, не выходит за рамки регионального уровня, позволяя, таким образом, этническим элементам оставаться единственным атрибутом гражданской идентичности в государстве. Без полной децентрализации этих регионов с одновременным усилением роли местного самоуправления и без развития гражданского общества результат может оказаться противоположным желаемому. Кроме того, преобладание этничности над якобы демократическими институтами только что демократизирующихся многонациональных государств может привести к непредсказуемому результату. Если однажды такое произойдет, то репутация федерализма и как права, и как инструмента управления многообразием в многонациональных государствах будет бесповоротно испорчена в глазах народов этих стран.

Этот конституционный  
тупик был окончательно  
преодолен  
неконституционными  
методами.



# Судан склоняется к миру

Будет ли мирный договор в 2004 г. включать в себя реальные предложения по проблеме разделения властей?

ПОЛ МОРТОН

**2004** год может стать последним годом самой долгой гражданской войны в Африке – войны в Судане. Эта 20-летняя война между правительством и повстанческими силами на юге унесла более чем 2 млн жизней. Какими бы ни были условия окончательного соглашения, оно установит многоуровневое правление с разделением властных полномочий как между различными уровнями государственной власти, так и ее ветвями. Две основные воюющие стороны – правительство Судана и Народно-освободительное движение/армия Судана (НОДС/А) провели переговоры и уже подписали некоторые предварительные соглашения.

Соглашение о распределении национального богатства, достигнутое в начале января, устанавливает новые управленческие механизмы. Предполагается введение строгого равномерного распределения доходов. Центральный банк должен будет иметь два подразделения: одно на севере, основанное на исламской банковской системе, второе – на юге, использующее западную модель банковской системы. Два вида валюты будут использоваться до тех пор, пока не будет введена единая валюта. Развитие этих структур потребует от суданского руководства большой политической воли. Возникнет огромная потребность в новом качестве взаимоотношений по всей стране. Суданцам необходимо будет соблюдать обязательства, чтобы пронести эти соглашения через весь период внедрения их в жизнь.

Ключами к миру в Судане являются два новых обстоятельства: нефть и Мачакосский протокол. Нефть разрабатывалась и раньше, но впервые ее пустили из г. Порт-Судан по трубопроводу в 1999 г. В соглашении между обеими сторонами о распределении национального богатства нефть занимает ключевую позицию. Мачакосский протокол, название которого произошло от названия города в Кении, где он был подписан в июле 2002 г., предоставляет южным суданцам самоуправление и подтверждает их право на самоопределение. Пока суданское правительство возвращается к недавним документам по урегулированию конца 2003 г., однако большие надежды возлагаются на всеобъемлющее соглашение в 2004 г.

Международное сообщество после подписания соглашения еще долго будет вынуждено оказывать поддержку стране. Обеспечение безопасности посредством международных сил контроля –



Ортопедический центр Красного креста для инвалидов войны в Локичокио, (Лопидинг, Кения), находящемся в нескольких километрах от границы Судана.

это только один из элементов поддержки, требуемый от международного сообщества. Члены международного сообщества также должны будут оказать помощь в создании новой правительственной структуры, эффективной и прозрачной насколько это возможно, иначе, если механизмы, созданные для достижения мира, окажутся неэффективными, то мир не будет достигнут.

## Мачакосский протокол – прорыв

Перспективы обнадеживающие. По общим отзывам сейчас все партии близки к миру как никогда, начиная с 1983 г., когда повстанческая армия (НОДС/А) подняла оружие против правительства. Под зонтиком поворотного Мачакосского протокола 2002 г. в ноябре и декабре 2003 г. были подписаны соглашения в двух спорных сферах – безопасности и распределении национального богатства. Новая ситуация – недавние прямые переговоры самых высоких представителей правительства и НОДС/А, а также возрастающее международное давление – позволяет надеяться на заключение всеобъемлющего соглашения в начале 2004 г.

Наравне с известиями о прогрессе, наметившемся в переговорном процессе, поступает информация о продолжающемся насилии в районе Западного

Дарфура и нарастании напряжения на востоке. Одновременные сообщения о продолжающихся столкновениях и прогрессе, достигнутом в ходе переговоров, могут показаться противоречивыми. Существование точек постоянного напряжения указывает на то, что еще остаются проблемы, требующие решения, и что достижение устойчивого мира требует много большего, чем просто подписание соглашения между двумя основными игроками. Другие ключевые вопросы, стоящие на повестке дня: разделение власти и определение статуса Абу, Юга Голубого Нила и Нубийских гор. Однако для достижения устойчивого мира необходим также существенный прогресс в ослаблении фракционной борьбы как на севере, так и на юге.

## Два десятилетия войны закончатся?

До 2002 г. было предпринято несколько малоуспешных или безуспешных попыток завершить эту последнюю фазу конфликта. Нынешние переговоры проходят под покровительством Межправительственного органа по вопросам развития (МОВР), созданного под руководством кенийского правительства в 1993 г., несмотря на то, что обе партии официально не принимали его принципов вплоть до 1997 г. Основанный как инструмент регионального сотрудничества в Африканском Роге по региональным

**Пол Мортон** – руководитель программы Форума Федераций, специалист по Африке.



Ф е д е р а ц и и

Выпуск 4, № 1 / март 2004

15

торговым вопросам, вопросам развития и безопасности, МОВР также занимается мирным процессом в Сомали. Некоторый прогресс был достигнут в 90-х годах, когда региональные игроки стали уделять больше внимания войнам между Эфиопией и Эритреей и в Демократической Республике Конго. Успехи работы МОВР выразились в подписании Мачакосского протокола в июле 2002 г., который определил рамки последующих переговоров. За последние 18 месяцев накопилось несколько факторов, ускоривших мирный процесс в регионе:

- события 11 сентября 2001 г.
- активное участие в процессе главного посредника, кенийского генерала Лазаро Сумбейво
- возросшее международное давление и
- давление уставшего от войны населения по всей стране.

В Мачакосском протоколе изложены принципы, на которых должно было основываться временное правительство. В протоколе указано, что южные суданцы «имеют право контролировать и управлять делами в своем регионе, а также осуществлять справедливое участие в Национальном Правительстве» и «имеют право на самоопределение, между прочим, путем проведения референдума с целью определить свой будущий статус». В сущности, протокол предлагает партиям по прошествии переходного периода систему региональной автономии и разделения власти в рамках единого Судана. Принципиальное восприятие многообразия, соответствующее требование достаточной автономии и ресурсов для ее обеспечения – ключевые моменты в поисках разрешения конфликта. В этом смысле Мачакосский протокол представляет собой фундаментальный прорыв, открывший путь дальнейшему прогрессу в переговорном процессе. За первый год после принятия Мачакосского протокола был подписан целый ряд соглашений по специфическим вопросам, хотя ощутимого успеха не удалось достичь при обсуждении сложных вопросов власти, распределения национального богатства, безопасности и статуса трех спорных зон. Во второй половине 2003 г. мирный процесс характеризовался драматическими столкновениями, начавшимися после подписания в июле так называемого документа Накуру. Документ демонстрировал важный сдвиг в посреднической стратегии от выгодных соглашений по индивидуальным вопросам к подходу, охватывающему все проблемы. В то время как НОДС/А приняло этот документ за точку отсчета, правительство решительно отказалось от его условий, ссылаясь на то, что они противоречат принципам Мачакосского протокола. Противоречия, возникшие вокруг документа Накуру, сразу же переросли в кризис, а решительность обеих сторон заставила опасаться очередного коллапса.

Заставшие переговоры, по крайней мере, подготовили почву для проведения обсуждения лицом к лицу между суданским вице-президентом Тахой и лидером НОДС/А Гарангом, что является само по себе значительным достижением и впечатляющим переходом в дальнейшем к прямым дискуссиям между двумя сторонами. В конечном итоге в Найваше было подписано соглашение по серьезным вопросам безопасности, включая использование объединенных сил в ключевых зонах. Переговоры по скорейшему урегулированию конфликта продолжились осенью, с большим оптимизмом в декабре в ожидании окончательного решения. С этой точки зрения соглашение по распределению национального богатства было достигнуто, в то время как вопросы разделения власти и статуса трех спорных зон остались нерешенными. Проблема статуса трех регионов может оказаться очень трудно-разрешимой, но сейчас настал момент истины, когда обе стороны близки к тому, чтобы подписать соглашение. Их способность привлечь другие фракции на свою сторону, безусловно, будет определять размах поддержки для подписания соглашения.

## Гражданские войны в Судане

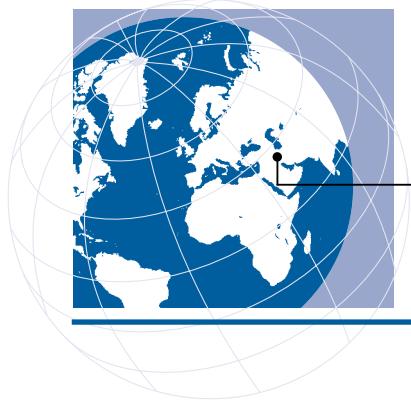
- 1955 – восстание южных суданцев
- 1956 – объединенный Судан обретает независимость
- 1963 – восстания на юге под управлением Аня Ния
- 1972 – мирное соглашение в Адис-Абебе предоставляет автономию Югу
- 1983 – начало второй гражданской войны, теперь между НОДС/А и Правительством
- 1989 – в результате переворота власть переходит к лидеру Национального Исламского Фронта Омару Хасану аль-Баширу
- 1999 – первая подача нефти по трубопроводу из Порт-Судана
- 2002 – подписание Мачакосского протокола 20 июля двумя сторонами в Мачакосе, Кения
- 2003 – декабрь – Правительство и НОДС/А подписывают соглашение о разделе нефтяных доходов страны
- 2004 – январь – Правительство и НОДС/А подписывают соглашение о разделе других, не нефтяных, доходов.

## Долгая история разделения

В прошлых гражданских войнах в Судане преобладающий арабский мусульманский север противостоял африканскому, христианскому /анимистическому югу. Такое разделение на север – юг вытекает из многовекового процесса «арабизации» и «исламизации» Северного Судана и сопротивления этим процессам Юга. Совместное Британско-Египетское завоевание Судана в 1899 г. с решением разделенного управления страной углубило это разделение: Север оказался под активным египетским влиянием, Юг – под британским, к которому прибавилось и большое миссионерское влияние. Внезапное решение снова объединить страну прямо перед объявлением независимости в 1956 г. закрепило разделенность Судана на всю вторую половину XX века. Насилие началось до обретения формальной независимости.

Переворот 1958 г. и пропаганда исламизации подтолкнули повстанцев к созданию первого суданского организованного повстанческого движения Аня Ния (Яд змеи). Это привело к началу первой гражданской войны за независимость, продолжавшейся вплоть до 1972 года. Как и последующие конфликты 1980-90-х гг., этот конфликт характеризовался высокой степенью внешнего влияния, в частности зависел от динамики Холодной войны и арабо-израильского конфликта, а также от регионального напряжения. Только в 1972 г. партии смогли подписать в Адис-Абебе соглашение, которое даровало югу Судана ощущимую автономию. Тем самым страна приблизилась к стабильности.

Нынешний конфликт начался с создания в 1983 г. НОДС/А, последовавшего в том же году формирования Республиканского Порядка, расторгшего Адис-Абебское соглашение. Результатом стал один из самых незатухающих гражданских конфликтов в Африке, сопровождающийся широкомасштабным гуманитарным кризисом и значительной региональной нестабильностью.



# Новая конституция Ирака: насколько она будет федеративной?

ДЖИМ БОЛЬ

Мысль о том, что конституция может включать в себя распределение полномочий и защищенный процесс децентрализации государственных доходов, при которых местные решения принимаются местными политиками, не пользуется пока в Ираке активной поддержкой.

**Исполня** свои обязательства по соглашению с Иракским Правительственным Советом, временная власть Коалиции оккупационных сил обещала передать власть иракцам до 30 июня 2004 года. Для этого к 31 мая в 18 провинциях должны быть созваны выборные советы для избрания депутатов Переходного Национального Собрания, которое должно будет подготовить новую конституцию. В январе, во время проведения иракцами больших демонстраций, были выдвинуты требования проведения настоящих выборов вместо избрания депутатов выборными советами. Изменения, произошедшие в политике США, побудили Генерального секретаря ООН Кофи Анана послать в Ирак группу экспертов ООН для того, чтобы определить, будет ли возможным провести выборы к концу мая.

После того как отпадет вопрос о выборах, федерализм мог бы занять свое место в новой иракской конституции. Однако, учитывая тот факт, что в Ираке около 30 лет существовала диктатура, переход к демократии и федерализму будет нелегким. Хотя иракский народ, очевидно, хочет и должен будет принять демократическую систему правления, это не означает, что он будет иметь реальное представление о демократических идеях или демократическом руководстве для того, чтобы решить, какая форма федерализма защитит страну лучше и поможет избежать повтора политических крайностей прошлого.

Ирак – страна с 25-миллионным населением, разделенная по языковым признакам, религиозным различиям, племенной принадлежности и неравномерным распределением национального дохода. Применение силы и методов устрашения позволяли держать это многообразие под контролем. Политическая, военная и экономическая власть была сконцентрирована в руках одного человека – Саддама Хусейна и партии БААС, служившей ему. Концентрация власти позволяла удовлетворять потребности диктатора, который хотел контролировать иракский народ, нежели служить ему.

Фактор многообразия населения принимался во внимание, даже эксплуатировался, но редко когда ему воздавали должное. Многообразие в политических действиях не принималось и строго наказывалось. Саддам Хусейн запретил разделение политической власти, так как это угрожало его единоличному контролю.

**Джим Боль** – бывший заместитель министра по делам градоуправления в провинции Манитоба, работавший во многих странах в качестве специалиста по совершенствованию методов административного и общественного управления. Он недавно вернулся после 3-х месяцев работы с провинциальными и местными советами в Наджафе, Ирак.

**Фактор многообразия населения принимался во внимание, даже эксплуатировался, но редко когда ему воздавали должное.**

## Жесткий контроль над благосостоянием

Помимо военной силы, контроль над благосостоянием страны был важным механизмом глобального контроля. В недавнем прошлом приблизительно 90% всех общих расходов Ирака покрывались за счет национальных нефтяных доходов. Эти доходы контролировались из Багдада и распределялись по провинциям через национальные министерства. Это была децентрализованная система поставок, но все решения принимались в Багдаде. Эти решения отражали приоритеты и влияние багдадских участников, за исключением делегатов из провинций, которым удавалось влиять на процесс принятия решений.

Концентрация власти в Багдаде способствовала размаху коррупции в национальных масштабах, при этом отсутствовала ответственность перед руководством провинций и тем более перед их жителями этих.

Заглядывая в будущее Ирака, можно сказать, что федерализм находит поддержку у многих как один из демократических методов разделения властей и предотвращения возврата к любой форме диктатуры или, по крайней мере, любому диктаторскому злоупотреблению властью. При этом федеральная конституция, предполагающая определенный уровень баланса и контроля над теми, кто пользуется властью, будет более всего отвечать будущим демократическим потребностям Ирака. Власть, распределенная и гарантированная конституцией в федеративном государстве, будет лучше служить людям. Несомненно сильная президентская система будет, очевидно, частью решения задачи политического устройства Ирака, которое в свое время было применено в послевоенном Афганистане.

## Президентство: контроль и баланс?

Выбор центристской и президентской федеративной системы имеет свои преимущества. Ирак нуждается в сильном центральном правительстве для реставрации законности и порядка, для управления национальными нефтяными доходами, для обеспечения национальных систем предоставления услуг населению, таких как здравоохранение и транспорт; а самое главное – для поддержания целостности государства. Саддам Хусейн преследовал все эти цели, однако основные интересы нации не являлись для него приоритетными. В достижении целей диктатором двигали скорее личные интересы, нежели общественные.

Новая иракская конституция по всей вероятности, предоставит президентской власти систему баланса и контроля, аналогичную той, которая встречается в других президентских федеративных системах. Очевидно, она также должна будет определить конкретную конституционную роль 18 провинций. Так как эти провинции почти не имеют опыта работы с системой прямого налогообложения, и там отсутствуют механизмы, которые поддерживали бы такую работу, доходы от продажи нефти, являющиеся основным источником доходов провинций, скорее всего, будут распределяться из Багдада. Именно Багдад, а не конституция, будет направлять доходы от нефти в провинции.

Однако такая система не принесет пользу иракскому народу, так как она поддерживает одну из самых слабых и изживающих себя систем



управления: централизацию власти посредством распределения финансовых средств из Багдада.

Несмотря на то, что президентская федеральная система контроля и баланса будет улучшать старую систему, без распределения финансовых средств между провинциями, а через них и между муниципалитетами, что оговаривается в конституции, реального прогресса не будет. Эффективная с финансовой точки зрения децентрализованная федеральная система в Ираке могла бы включить следующее:

- всенародно избранное правительство с обязательствами перед нацией в таких сферах, как здравоохранение, оборона, добыча нефти, транспорт и т.д., с системой контроля и баланса, особенно гражданского контроля над военными силами;
- демократически избранные правительства 18 провинций, взамен 18 правительств, управлявшихся диктатурой Саддама через централизованный контроль и финансирование;
- конституционное закрепление распределения доходов от продажи нефти между провинциями.

## Деньги и власть провинциям

Разделение власти в соответствии с федеральной конституцией поможет управлять разнородным населением. В религиозных группах и этнических меньшинствах уже существуют проводники местной власти. На протяжении десятилетий большинство из этих меньшинств и население, которое они представляли, были отчуждены от власти и финансов Багдада, контролировавшихся Саддамом Хусейном, военными и членами суннитского меньшинства.

При эффективной децентрализованной федеральной системе передача власти и финансовых потоков в провинции должны осуществляться по праву, предоставляемому конституцией, а не как результат переговоров с национальным правительством в Багдаде. При такой схеме провинции имели бы возможность не только осуществлять законодательную деятельность в рамках своей юрисдикции, но и использовать на приоритетные нужды провинции свою, гарантированную конституцией долю национального дохода от реализации нефти. Местные выборы в провинциях позволят обеспечить намного более высокую степень ответственности за расходованием своей части национального дохода от реализации нефти. Ответственность местных властей повысит вероятность того, что местные приоритеты расходования средств будут самыми важными статьями во всех программах планирующихся мероприятий провинций. При этом местное расходование не должно зависеть от приходов Багдада.

Конституционное разделение дохода создаст 18 центров власти в Ираке, которые, имея свою ограниченную провинциальную юрисдикцию, окажутся вне власти и влияния Багдада и национального парламента. В свою очередь, это, несомненно, приведет к образованию 18 отдельных политических опор власти, которые будут отражать все многообразие народов Ирака. Это также станет противовесом злоупотреблениям прошлой эпохи диктатуры и уменьшит существующие страхи в том, что исключенные из политической клики Багдада меньшинства не будут добросовестно защищаться правительством.

## Предоставление полномочий этническим и религиозным сообществам

Курды северного Ирака могли бы получить провинциальную администрацию, которая отражала бы ценности курдов и которая управлялась бы курдскими лидерами. То же самое можно было бы сделать и для суннитов в центральном Ираке, и для шиитов южного Ирака. Демаркационные линии между 18 провинциями Ирака несовершенны, но наличие провинциальных правительств, наделенных полномочиями и отвечающими интересам местного этнического и религиозного большинства, обещает понизить напряжение между этими группами, так как теперь они должны будут сотрудничать на государственном уровне с целью решения общегосударственных проблем.

В настоящее время в Ираке контрактники, деятельность которых оплачивается Коалицией оккупационных сил, пытаются помочь провинциальным советам приобрести навыки управления для эффектив-

ной административной работы. Эта помощь включает в себя обучение, предоставление средств на развитие необходимой инфраструктуры, создание рабочих мест и создание электоральной базы для избрания местного демократического правительства. Помощь предоставляется по указанию Коалиции оккупационных сил, без вмешательства любой другой легитимной или конституционной власти, кроме оккупационных сил.

Временные Провинциальные управляющие советы назначаются Коалицией оккупационных сил и не имеют законодательных, налоговых или бюджетных рычагов власти. По своей природе это совещательные органы, которые должны ходатайствовать о предоставлении ресурсов и отстаивать выгодные решения, принимаемые другими (*т.е. практически являются «советами-попрошайками» – прим. ред. русского издания*).

Отсутствует демократическая ответственность за действия, предпринимаемые Коалицией оккупационных сил или советами, назначаемыми ею. Такая ответственность ожидается в будущем, после проведения выборов в 2005 году.

Опыт, накопленный этими управляющими (совещательными) органами, скорее негативный, нежели позитивный. Так как управляющие органы являются муниципальными, местным сообществам приходится решать множество текущих ежедневных проблем. Жалобы по поводу сбоя в подаче воды и электричества, или безработицы поступают ежедневно. А ресурсы и власть, необходимые для решения этих проблем, находятся главным образом в Багдаде. Однако местные жители постепенно свыкаются с мыслью о необходимости преобразований.

Таким образом, имеем картину: из местных кадров назначаются местные «политики», которые хотят действовать и от которых ждут действий, но они не могут этого сделать из-за отсутствия инструментов управления провинциями в федеративном государстве. Один из путей сделать эти «советы-попрошайки» более эффективными состоит в том, чтобы обещать ясно и недвусмысленно, что вопросы децентрализации власти и конституционного распределения доходов будут решены во время провинциальных выборов в 2005 г. и что провинциальные советы будут наделены полномочиями решать местные проблемы, имея собственные доходы.

## Ограниченнность возможностей провинций и продолжающийся контроль из центра?

Одно из самых настораживающих мнений, распространенных сегодня в Ираке, заключается в том, что провинции не смогут выполнять все свои обязательства в рамках децентрализованной федеральной системы и что Багдад должен сохранить центристскую власть в целях упорядоченного перехода к новой системе управления страной. И надежды на эффективную децентрализацию власти очень долго могут не оправдываться, если центральные министерства и оппозиция будут постоянно апеллировать к вышеуказанным аргументам.

Остается надеяться на то, что выборы 2005 г. и принятие новой конституции выявят важность децентрализации финансов для местного самоуправления. Власти провинций могут допускать ошибки, но они будут иметь местное значение, их влияние будет намного меньшим, чем влияние ошибок национального масштаба, и устранить их будет гораздо легче. Любые несовершенства в управлении на местах могут быть урегулированы переходными положениями в конституции. Власти провинций смогут также пользоваться поддержкой западных стран в сфере усовершенствования возможностей управления на местах.

Такие демократические принципы, как справедливое распределение доходов, избирательное право в рамках децентрализованного федеративного государственного устройства помогут создать демократическую культуру, которая позволит распознать и выявить преимущества многообразия иракских сообществ. Именно такое распределение власти и денег будет способствовать снижению вероятности в будущем злоупотребления централизованной национальной властью в Багдаде.

Этот вариант управления должен быть представлен на рассмотрение членам Переходной Национальной Ассамблеи и, в случае одобрения, представлен на рассмотрение иракскому народу.



# Краткие новости

## **Американские штаты выиграли отсрочку в вопросе изменения закона, предложенного Федеральным агентством США по охране окружающей среды**

Американский апелляционный суд отменил на время предложенный Федеральным агентством по охране окружающей среды закон, позволяющий электростанциям не следовать предписаниям Закона «Чистый воздух» при ремонтных и строительных работах (см. «Федерации», выпуск 3, № 4, ноябрь 2003, статья «Штаты судятся с Федеральным агентством по охране окружающей среды»). Новый закон, являющийся частью программы агентства «Обследование новых источников», освобождает от контроля над загрязнениями проведение любых ремонтных работ или строительных нововведений, не превышающих 20 процентов от затрат на замену оборудования. Согласно принятому 24 декабря 2003 года постановлению, трое судей запретили ряд положений нового закона, с тем, чтобы он не смог вступить сразу в действие. Уступая требованиям промышленников, суд оставил в силе свое прежнее решение заблокировать другую часть программы, разрешающую подобные освобождения от контроля другим промышленным предприятиям, таким как деревообрабатывающие и целлюлозные, продвигая вперед часть этого плана.

## **Партия индийского премьер-министра Ваджпайи одержала победу на выборах в трех штатах**

Партия премьер-министра Атала Бихари Ваджпайи одержала победу в трех из пяти штатов на состоявшихся в ноябре выборах. Бхаратья Джаната Парти, или БДП, победила на выборах в штатах Чхаттисгар, Мадхья Прадеш и Раджастан с предвыборным лозунгом «Электрификации, дороги, вода». В штате Мизорам местная партия, Национальный фронт Мизо, вытеснила правительство Конгресса. Лишь на территории национальной столицы Дели, Партия Конгресса сохраняет контроль над государственной Ассамблей, отобрав власть у БДП.

## **Лула перераспределил портфели внутри кабинета министров**

Президент Бразилии Луис Игнасио Лула да Силва ввел в январе в свой кабинет ключевую центристскую Бразильскую демократическую партию. Левоцентристская Демократическая партия имеет 77 мандатов в нижней палате 513-местного Конгресса и большинство в Сенате. Лула также перераспределил портфели внутри своего кабинета министров, создав два новых министерских поста и отправив в отставку одну треть существующих министров.

## **Канадские провинции движутся в направлении пропорционального представительства**

В провинции Остров принца Эдуарда специальный уполномоченный по проведению избирательной реформы Норман Каррудерс в декабре предложил провинции одобрить избирательную систему со смешанным пропорциональным представительством, аналогичную той, которая действует в Новой Зеландии. В соответствии с этой системой 21 из 31 мест парламентариев приходятся на одномандатников, а 10 мест – на партийные списки. В Британской Колумбии Гражданская Ассамблея по проведению избирательной реформы провинции в январе дважды собиралась на заседания, положив начало 12-месячному процессу, который должен завершиться подготовкой рекомендаций по проведению всенародного референдума по избирательной реформе для этой провинции в 2005 году. В Онтарио 19 января Мэтью Мендельсон стал первым заместителем министра по демократическому обновлению провинции. Мендельсон, профессор и доктор политических наук Королевского университета в Кингстоне, Онтарио, написал в июне 2003 года статью, призывающую ввести новую избирательную систему в Канаде на основе гражданского форума и процесса референдума.

вую избирательную систему в Канаде на основе гражданского форума и процесса референдума.

## **Выборы в Швейцарии изменили «магическую формулу» для правительства**

Когда правое крыло Народной партии Швейцарии получило прошлой осенью 11 мест в 200-местной нижней палате швейцарского парламента, это ознаменовало конец 45-летнего метода строительства коалиционных правительств в Швейцарии. Так называемая магическая формула для коалиций была изменена в результате предоставления Народной партии Швейцарии двух мест – на одно больше – в кабинете министров, куда входят представители от Социал-демократической партии, Христианско-демократической партии, Радикально-демократической партии и Народной партии Швейцарии.

## **Комиссия рекомендует внести изменения в федеративную систему Германии**

В декабре 2004 года Комиссия бундестага и бундесрата по модернизации федеральной системы представила свой окончательный доклад и рекомендации. Комиссия из 32 человек, составленная из равного числа представителей обеих палат германского парламента, была создана по инициативе немецкого правительства в октябре 2003 года и начала работать в ноябре. Перед ней была поставлена задача изучить вопрос разделения власти между федеральным правительством и землями, роль земель в одобрении федеральных законов и финансовые отношения земель с федеральным правительством. Конфликт между правительством страны и землями достиг апогея летом 2002 года, когда в бундестаге с перевесом всего в один голос в процессе противоречивого голосования был принят федеральный закон об иммиграции и когда оппозиционные политики объявили это незаконным.

## **ОПЕЧАТКИ**

### **В Совет Федерации Канады входят все ее провинции и территории**

В рубрике «Краткие новости», опубликованной в «Федерации», выпуск 3, № 4, содержались неверные данные о том, что в новый Совет Федерации не вошли две канадские провинции. Все 10 провинций и все 3 территории являются членами Совета Федерации, первое заседание которого состоялось в конце февраля т.г. в Британской Колумбии.

### **Гордон ди Джакомо**

В № 4 вып. 3 журнала «Федерации» нами опущены биографические данные автора статьи «Кто будет готовить трудовые ресурсы Канады?» в рубрике «Точка зрения» Гордона ди Джакомо (стр. 9). Автор статьи Гордон ди Джакомо является консультантом по управлению трудовыми ресурсами и трудовым отношениям в администрации г. Оттава, Онтарио.

### **Право голоса для иностранцев в Швейцарии**

Виктор Джиордано, журналист в Поррентрау (Швейцария), написал нам о том, что в статью «Швейцарские кантоны дают иностранцам право голосовать» («Федерации» вып. 3 № 4) должно быть включено следующее: «В кантонах Юра иностранцы должны быть резидентами в течение 10 лет, перед тем как получить право голосовать. Два года назад граждане кантона Юра отвергли предложение изменить это требование».



# Предстоящие события

*Перечисленные ниже события организует и проводит Форум Федераций, обычно в сотрудничестве с одной или более партнерскими организациями.*

**25-26 марта 2004**

**Построить будущий федерализм – Риджайна, Канада.** Конференция изучит пути развития канадских межправительственных отношений с целью сглаживания различий между регионами, вопросы политической культуры идентичности в сфере национальной политики и способы стимулирования межправительственных отношений на примерах других федеративных государств. Партнером Форума и организатором конференции является Институт публичной политики Саскачевана (SIPP).

**30-31 марта 2004**

**Проблемы управления крупными городами в федеративных государствах – Бразилия.** Форум организует эту встречу в Бразилии совместно с Секретариатом по федеративным отношениям министерства политической координации Бразилии, Министерствам по делам городов Бразилии, Институтом прикладных экономических исследований и Комиссией Конгресса по городскому развитию.

**Апрель 2004**

**Учебный тур по Канаде.** Форум является координатором учебного тура по канадским провинциям для министров финансов штатов Нигерии в целях обмена опытом управления субнациональным долгом.

**Апрель 2004**

**Национальный круглый стол по вопросам внутригосударственной долговой политики – Абуджа, Нигерия.** Двухдневная встреча в Абудже с министрами финансов нигерийских штатов.

**Апрель 2004**

**Реформа здравоохранения и федеральная власть. Рабочая встреча, Мексика**

**Апрель-май 2004**

**Глобальный диалог: Круглый стол** с участием представителей 12 стран на тему З: «Законодательная и исполнительная власть в демократических федеративных государствах».

**Май – июнь 2004**

**Рабочая встреча по межправительственным отношениям и устойчивой городской транспортной политике – Оттава, Канада.** Форум Федераций в партнерстве с Министерством транспорта Канады организует однодневную учебу по международному опыту в области межправи-

тельственной кооперации по внедрению программ устойчивого развития городского транспорта.

**Август-сент. 2004**

**Молодежная летняя сессия по федеральному 2004.** Форум совместно с Институтом по федеральному в Фрайбурге, Швейцария, проводит свою ежегодную двухнедельную рабочую аналитическую встречу и организует программу-тур по федеральному в Швейцарии и Боснии и Герцеговине в 2004 году. На эту встречу приедут 16 молодых профессионалов и учащихся со всего мира, и им будет предоставлена возможность изучения вопросов федерального управления.

**Август 2004**

**Глобальный диалог. Международный круглый стол, Мельбурн, Австралия:** Зя тема исследования: Законодательная и исполнительная власть в демократических федеративных государствах.

**Сентябрь 2004 – февраль 2005**

**Международная программа обучения молодежи в интернатуре 2004-2005** (дата проведения будет объявлена позже – в зависимости от финансирования данного мероприятия). Форум координирует обучение канадских граждан и иммигрантов в интернатурах и направляет их на учебу в Бельгию, Бразилию, Германию, Индию, Нигерию, Филиппины, Южную Африку, Шри-Ланку, Швейцарию и США через партнерские организации Форума в этих странах.

**Сентябрь 2004**

**Глобальный диалог по демократии и разнообразию – Барселона, Испания.** Эта однодневная международная конференция организуется Форумом и пятью испанскими институтами в рамках Университетского форума культур – 2004.

**Февраль 2005**

**Международная конференция по федеральному, Брюссель, Бельгия**

## Кто может присутствовать?

Люди, чья ежедневная работа прямо связана с предметом изучения данного мероприятия. Пожалуйста, учтите, что число участников большинства мероприятий Форума ограничено. Для получения приглашения обращайтесь к работникам и в секретариат Форума.