



Федерации

Что нового в мире федерализма

Выпуск 4, № 2 / июль 2004

В этом номере:

Выборы встряхнули федеративную систему Испании3

Пабло Перес Тремبس и Виолета Альмендраль

Новое правительство социалистов, вероятнее всего, будет настроено более благожелательно по отношению к регионам.

Индия: партия Конгресса возвращается5

Рупак Чаттопадхья

Партия Конгресса, как и БДП, зависит от поддержки со стороны региональных партий, и ей придется учитывать их интересы.

Тема на обложке: США: сработает ли начавшийся в штатах выборный процесс на этот раз?6

Тад Холл и Тоба Андреа Ванг

Смогут ли федеральные и местные чиновники обеспечить честную и равноправную процедуру голосования в ноябре этого года?

Поворот на выборах усиливает дебаты по поводу австрийского федерализма9

Мелани Салли

Разделятся ли Сент-Китс и Невис?10

Терри Нисбетт

Сможет ли самая маленькая в мире федерация сохранить единство?

Примут ли европейцы конституцию ЕС?12

Ариэль Руби

Произойдет ли в Европе рост интеграции или воцарится апатия?

Рыночные реформы вызывают напряжение в Нигерийской федерации ...13

Кингсли Кьюбейнье

Реформы, инициированные Всемирным Банком и МВФ, нарушают финансовое равновесие африканского гиганта.

Точка зрения: Земля для вынужденных переселенцев — история двух федераций15

Бертус Де Вилье

Австралия и Южная Африка имеют совершенно разные процедуры предоставления земли для вынужденных переселенцев.

Страница практика: Висенте Тревас, Бразилия19

Руководитель Секретариата по делам Федерации президента Лулы обсуждает новые подходы к взаимоотношениям между штатами и муниципалитетами.

Краткие новости21

Прошедшие и предстоящие события23



Пора голосовать

В настоящем выпуске журнала «Федерации» много материалов посвящено выборам. Недавно избранное правительство Испании проявляет признаки большей гибкости и открытости в отношениях с автономиями по сравнению с предыдущим кабинетом. В Индии партия Индийского Национального Конгресса вновь возвращается к власти, но впервые в своей истории – в качестве главы коалиции. Как и в случае с коалицией, возглавлявшейся партией Бхаратиа Джаната, новое правительство, возглавляемое партией Конгресса, уделяет большое внимание интересам регионов. Граждане разрастающейся Европы могут вскоре получить возможность проголосовать по новой конституции ЕС, и затем им предстоит выбрать своих представителей в Европейский Парламент. Самой крупной проблемой в этой сфере представляется все возрастающая утрата интереса и общественного участия.

Мы публикуем статьи по всем указанным выборным событиям, и не только. Но ситуация с выборами, привлекающая внимание всего мира, начала разворачиваться в Соединенных Штатах, которые состоятся не ранее ноября.

В 2000 г. Джордж В. Буш стал единственным президентом США эпохи всеобщего избирательного права в этой стране, который одержал победу на выборах при падающем рейтинге популярности. Даже в этих условиях, еще в начале 2004 г., война и продолжающиеся угрозы терроризма, казалось, гарантируют президенту Бушу переизбрание на второй срок.

Теперь же большинство профессиональных политических аналитиков предсказывают очень близкие результаты участников президентской гонки в ноябре. И здесь возникает вопрос о том, насколько честными и профессионально организованными будут выборы этого года. Извлекли ли американцы уроки из выборной кампании 2000 г.? Несомненно, в избирательную машину были вложены существенные денежные и технические средства. И все же во многих кругах существует опасение, что 2004 г. принесет с собой все те же проблемы, относящиеся к доступности процедуры голосования и путанице в бюллетенях, о которых мы столь слышаны на примере Флориды на прошлых выборах.

В мае 2004 г. Ассоциация избирательниц и Ассоциация развития цветного населения выступили с солидарным предупреждением о том, что поскольку обещанные меры не были оформлены в виде законодательных актов, следующие выборы в США могут серьезно осложниться, начиная с наличия неучтенных бюллетеней, проблем с регистрацией участников голосования и установлением личности избирателей и заканчивая трудностями с машинами для голосования. В главной статье номера представлен краткий обзор реформ, предпринятых в этой сфере федеральным правительством и правительствами штатов за последнее время.

В этом номере представлено и много иной информации. Например, интервью с Висенте Тревасом из Бразилии о подходах правительства Лулы к проблеме федерализма. Имеется также статья о том, как проводимые под мандатом МВФ и Всемирного Банка рыночные реформы в Нигерии влияют на экономическую ситуацию в этой стране. Бертус Де Вильер, поработавший в свое время и в Австралии, и в Южной Африке, исследует способы решения правовых и компенсационных проблем вынужденных переселенцев в этих двух странах.

Форум Федераций выпускает данный журнал для всех читателей в мире, интересующихся проблемами федерализма. У нас имеется и свой сайт в Интернете: **www.forumfed.org**, на котором представлены архивные выпуски журнала и другая полезная информация, доступ к которой возможен через онлайн-библиотеку Форума.

Если у вас имеются замечания по поводу данного журнала и его содержания или работы Форума в целом, обращайтесь по следующим адресам: **nerenberg@forumfed.org**

Karl Nerenberg

Forum of Federations

700 - 325 Dalhousie, Ottawa, Ontario K1N 7G2

Тел.: (613) 244-3360, доб. 203, факс: (613) 244-3372

www.forumfed.org

Издание Форума Федераций

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

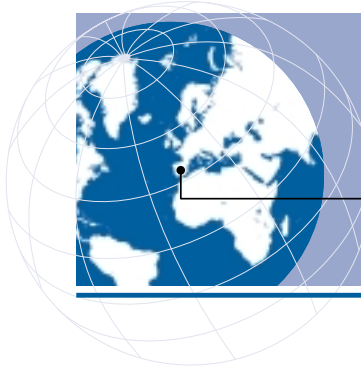
Tel.: (613) 244-3360, доб. 203 Fax: (613) 244-3372, forum@forumfed.org, www.forumfed.org

Редакция: редактор: Карл Неренберг, заместители редактора: Карл Штирен, Махалья Хавард, помощник редактора по административной работе: Рита Шампейн, ответственные редакторы русского издания – Кара-кыс Аракчаа (Ассамблея народов России), Йордан Марков (Форум Федераций).

Фото: стр. 3: Хосе Сапатеро, новый премьер-министр Испании; стр. 5: Манмохан Сингх, новый премьер-министр Индии; стр. 9: Гайнц Фишер, новый Президент Австрии; стр. 11: Бастер, столица Сент-Китса и Невиса, Гален Фризингер, www.galenfrysinger.com; стр. 13: Порт-Харкорт в нефтдобывающем регионе Нигерии; стр. 16: По состоянию на 1998 г. 64 000 фермеров ЮАР, изгнанных ранее со своих земель, подали иски на возврат земли, новостная программа канала PBS; стр. 22: Президент Шри-Ланки Чандрика Бандаранаике Курмаратунга.

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*.



Выборы встряхнули федеративную систему Испании

ПАБЛО ПЕРЕС ТРЕМПС
и ВИОЛЕТА РУИС АЛЬМЕНДРАЛЬ

С 11 по 14 марта Испания испытала самую жестокую террористическую атаку в своей истории, огромное замешательство и политическую неопределенность в последующие дни и, наконец, неожиданный и беспрецедентный исход выборов. На всеобщих выборах избиратели отвергли правительство Хосе Марии Аснара (Народная партия – НП) и проголосовали за правительство, возглавляемое социалистом Хосе Сапатеро, Социалистическая партия Испании (СПИ).

Эти события породили целый ряд вопросов, размышлениями над которыми некоторое время будут заняты политологи и правоведы – не считая того, что в стране был израсходован весь запас транквилизаторов!

Жестокой атаке, предпринятой 11 марта, было уделено огромное внимание в мировой прессе. Во многих случаях иностранные СМИ считали падение доверия к партии Аснара исключительно результатом событий, имевших место всего за три дня до выборов.

Но простые объяснения часто бывают обманчивыми.

В действительности, при ожидании обычного поведения избирателей в периоды кризиса – сплочение вокруг правительства и голосование в его поддержку – эффект оказался прямо противоположным, и на одном из крутых виражей новейшей истории Испании победила демократия. В дни, следовавшие за терактами, у многих граждан сложилось впечатление, что правительство Народной партии, возглавляемое Хосе Марией Аснаром, не предоставило четкой и своевременной информации о террористической организации, ответственной за проведение атаки. Данная ситуация конечно же повлияла на массовую явку избирателей на выборы в субботу 14-го марта и на неожиданность их результатов, означавших, что парламентское большинство переходит к новой коалиции, возглавляемой социалистами.

Перемены в подходах к федерализму

Приход нового правительства будет означать перемены во многих сферах социально-экономической жизни Испании, но особенно в вопросах федерализма. Абсолютное большинство, которым располагала партия Аснара начиная с марта 2000 г. вплоть

...важнейшее преобразование, которое могло бы сделать новое правительство, это конституционная реформа

Хосе Сапатеро,
новый премьер-министр Испании



до недавних выборов, позволяло ей принимать решения огромной политической важности зачастую вопреки мнению объединенной оппозиции из остальной части Конгресса. Эти решения касались реформ уголовного кодекса, системы образования и налогообложения и совсем недавнего, очень спорного вопроса об участии в иракской войне.

Такой метод руководства страной без учета мнения остальных партий или социальных групп оказал огромное влияние на механизм действия принципов федерализма в Испании. Совершенно очевидно, что для государств с многоуровневой системой управления необходимо определенное согласие и сотрудничество. Для эффективной работы это же в сочетании с прозрачностью требуется и федеральной системе, и именно этого так не доставало правительству Аснара.

В последние годы некоторые автономии стали требовать более высокого уровня полномочий при решении своих собственных проблем. В значительной степени эти претензии воспринимались предыдущим правительством как попытки дестабилизации и расчленения испанского государства. Основные споры велись между центральным правительством и националистическими партиями Каталонии и Страны Басков. Но на заключительном этапе конфликты стали возникать и между правительством Аснара и остальными парламентскими группами. Если новое социалистическое правительство останется верным своей предвыборной платформе и своим декларированным намерениям, эта ситуация изменится и уступит место большему взаимодействию и сотрудничеству при выработке политических решений. При таком подходе требования большей автономии не будут больше наткнуться на обычные возражения правительства Аснара об их несоответствии Конституции.

Испания – федеративное государство?

Постфранкистская испанская Конституция 1978 г. открыла для страны возможность создания высоко децентрализованного государства, гарантирующего определенным территориям право на создание Автономных Сообществ, с тем, чтобы они смогли разработать собственную нормативно-правовую базу или свои собственные Уставы, а также возложить на себя ряд существенных обязательств в рамках Конституции.

Пабло Перес Тремс – профессор конституционного права в университете Карлоса III в Мадриде, Испания. **Виолета Руис Альмендраль** – профессор финансового права в университете Карлоса III. К моменту подписания номера журнала «Федерации» в печать Пабло Перес Тремс был назначен судьей Конституционного Суда Испании.

Это означало своего рода модель федерализма «по заказу», в то время полностью разделяемую и принимаемую различными политическими силами, участвовавшими в разработке новой Конституции. В середине восьмидесятых годов не только территории, традиционно требовавшие или пользовавшиеся определенной автономией в прошлом (Каталония, Страна Басков, Наварра, Галисия), но и вся территория Испании была разделена на автономные сообщества. При этом не все сообщества достигали одинакового уровня автономии или властных полномочий. В итоге в соглашениях, достигнутых в 1992 г., имелись новые уступки по передаче в ведение сообществ вопросов, которые были в свое время «забыты»; это позволило достигнуть определенного выравнивания уровней автономности.

В результате нынешняя система выглядит более симметричной при сохранении значительных различий. Самым существенным из них остается признание других языков помимо кастильского испанского, а также большие полномочия для Страны Басков и Наварры как следствие их статуса «исторических» сообществ. Одним из главных проявлений большей самостоятельности этих сообществ по сравнению с остальными является их финансовая структура. Они располагают гораздо большими полномочиями, чем другие сообщества, в части налогообложения и распоряжения этими средствами по своему усмотрению.

Накануне выборов

Впервые партия Аснара победила на выборах в 1996 г., но отсутствие большинства в парламенте заставило искать консенсуса и согласия по важнейшим вопросам. Ее принципиальным союзником в то время было каталонское правительство, контролируемое тогда каталонской националистической партией (КНП). Сотрудничество между партией Аснара и КНП было браком по расчету. Поэтому совершенно неудивительно, что отношения распались сразу же после обретения партией Аснара большинства голосов в парламенте в 2000 г.

Эти выборы ознаменовали собой начало самого конфронтационного периода в Испании начиная с 1978 г., который характеризовался крайне централистской политикой Аснара. Разгорались многочисленные дебаты между националистическими сообществами и консервативным правительством Аснара с эскалацией риторики.

Конфронтация стала обычным явлением в Стране Басков при наличии радикального баскского национализма, что иногда включало и поддержку террористической деятельности. Эта поддержка усилилась после запрета партии, традиционно выступавшей в качестве политического крыла террористической группировки ЭТА – Херри Батасуна. Поддержка крайних проявлений баскского национализма еще более усилилась после закрытия радикальной националистической газеты Гага из-за ее связей с террористической организацией басков. Конфронтация усилилась в октябре 2003 г. в результате действия так называемого «плана Ибарретхе», по которому региону придавался статус «свободной ассоциации» с Испанией. Данный план бросал вызов конституционному статус-кво.

В Каталонии конфронтация обострилась после отказа правительства Аснара разрешить реформу Устава автономии. «Ката-

лонская проблема» еще более усугубилась после местных выборов 2003 г. и образования левого коалиционного правительства, что означало политический локаут партии Аснара в Каталонии.

Наконец, провинция Андалусия, управляемая со дня своего создания социалистами, также выразила желание реформировать собственный Устав, что опять-таки привело к росту конфронтации, на этот раз между партией Аснара и социалистами. В работе парламента последнего созыва отмечалась атмосфера беспрецедентной в испанской политической жизни напряженности. Наличие абсолютного большинства у партии Аснара позволило правительству действовать самостоятельно, что было расценено оппонентами как проявление высокомерия и политики централизма.

Новые перспективы для федерализма?

Выход социалистов на политическую сцену может означать начало новой эры децентрализации в Испании. В случае со Страной Басков, притом что социалисты не поддерживают «План Ибарретхе», они проявили стремление к диалогу. Реформирование уставов Каталонии и Андалусии создает массу неопределенностей, хотя при поддержке местных социалистических правительств оно могло быть поддержано новой исполнительной властью в центре, которая также является социалистической.

Однако важнейшее преобразование, которое может сделать новое правительство, – это конституционная реформа. В последние годы своего правления Аснар постоянно защищал Конституцию и настаивал на невозможности ее пересмотра. Любое предложение по конституционной реформе считалось непатриотичным. Новое правительство имеет возможность вновь поставить на повестку дня оставшиеся открытыми вопросы, связанные с внесением поправок в Конституцию, для того, чтобы отреагировать на нужды различных регионов Испании.

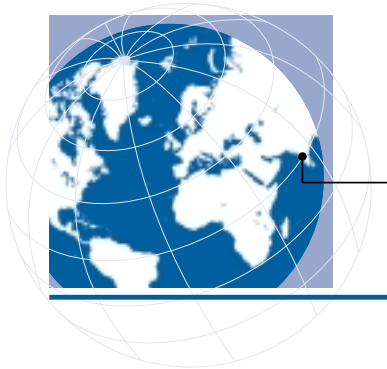
Конституционная реформа

Среди самых неотложных конституционных реформ, о необходимости которых говорят социалисты, упоминается реформа Сената (парламента) с целью его преобразования в настоящее законодательное собрание с территориальным представительством. Такая реформа будет непростой. И хотя согласие по поводу ее проведения достигнуто, отсутствует конкретная модель для реализации. Гораздо более простой конституционной задачей представляется реализация предложения по поводу составления полного списка всех автономных сообществ Испании и внесения его в Конституцию.

Наряду с проведением упомянутых конституционных реформ правительство предложило реформировать уставы сообществ. Это предложение можно рассматривать в качестве способа встраивания дебатов на местном уровне в здание общенационального консенсуса. Идея, которая, казалось, была безвозвратно утеряна за последние годы, вновь возвращена к жизни: идея о том, что плюрализм политических мнений может легко уживаться с консенсусом по фундаментальным вопросам.

В конце концов, новый премьер-министр объявил об учреждении Постоянного совещания Президентов Автономий, которое будет проводиться на регулярной основе. Если диалог и сотрудничество являются краеугольными камнями федерализма, то проведение реформ возможно лишь посредством постоянного и плодотворного диалога со всеми заинтересованными сторонами. Готовность к диалогу рассматривается многими в качестве важнейшей инновации, предлагаемой правительством. 6

**...новый премьер-министр
объявил об учреждении
Постоянного Совещания
Президентов Автономий**



Индия: партия Конгресса возвращается

Победа вновь избранной коалиции также оставляет штатам роль важных политических игроков

РУПАК ЧАТТОПАДХЬЯ

Одержав неожиданную победу 13 мая, партия Индийского Национального Конгресса из всех партий завоевала большинство мест в нижней палате индийского парламента. Вопреки всем прогнозам, Конгрессу удалось лишить парламентского мандата коалицию, возглавляемую премьер-министром Ваджпай националистической Бхаратя Джаната Партии (БДП). Но не имея собственного большинства как такового, партия Конгресса вынуждена была формировать свою первую коалицию в Дели и выдвинуть в качестве премьер-министра г-на Манмохама Сингха, а не лидера партии Конгресса, итальянку по происхождению Солию Ганди. Коалиция, сформированная Конгрессом, располагает всего 215 местами – на 58 меньше, чем необходимо для получения большинства в Лок Сабхе. Оппозиционная коалиция, возглавляемая БДП, теперь имеет 187 мест. Чтобы остаться у власти, партии Конгресса придется рассчитывать на поддержку своих законодательных инициатив со стороны двух коммунистических партий, не вошедших в правящую коалицию.

Результаты выборов оказались неожиданными. Партия Конгресса была столь поражена собственным успехом, что ей понадобилось больше недели для обнародования состава нового правительства. Вердикт, вынесенный избирателями на последних выборах, уникален во многих отношениях. Впервые партия Конгресса шла на выборы самостоятельно без образования предвыборной коалиции. Левые партии также добились наилучших в своей истории результатов, завоевав 60 мест в парламенте – эффективно выдвигая их на рубежи, определяющие баланс сил.

Шаткая коалиция

Партия Конгресса не может принимать квалифицированные решения в рамках своей собственной коалиции, поскольку располагает гораздо меньшим числом мест, чем 186 мест БДП в парламенте последнего созыва. Скорее всего, это сделает новое правительство заложником прихотей партнеров по коалиции, таких как партия, созданная на основе Бихар с ее 21 местом и партия Тамил Наду с 16 местами. Обе партии уже испытывали приступы раздражения при разделе министерских портфелей. Между тем, две коммунистические партии – Коммунистическая партия Индии (марксистская) с 43 местами и Коммунистическая партия Индии с 10 местами решили не присоединяться к коалиции. Это означает, что они могут фактически участвовать в принятии решений, но при этом не нести никакой ответственности, шаг, который потенциально мог бы дестабилизировать положение. Пока все партии, поддерживающие правящую коалицию, едины в своей оппозиции по отношению к коалиции, возглавляемой БДП, как в центре, так и на местах (в штатах).

Рупак Чаттопадхья является руководителем программы Форума Федераций.



Манмохан Сингх, новый премьер-министр Индии

Несмотря на то, что федерализм не включен напрямую в повестку дня, тем не менее состав нового правительства не оставляет сомнений в том, что в нем будут представлены интересы штатов. Назначение г-на Манмохана Сингха на пост премьер-министра подтверждает светский характер власти в Индии. Впервые в истории Индии и глава государства (президент Калам, мусульманин) и глава правительства, премьер-министр Сингх, сикх, принадлежат к национальным меньшинствам Индии.

Партии с мест разделяют властные полномочия

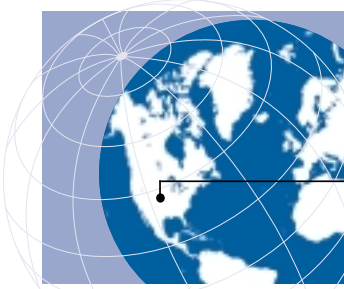
Все партии, поддерживающие новое правительство, являются региональными. Например, Раштрия Джаната Дал базируется в Бихаре, Дравид Муннетра Казхагам вышла из Тамил Наду, Народно-демократическая партия черпает силу из штата Кашмир, а члены Коммунистической партии Индии (марксистской) располагают электоральной базой в Западной Бенгалии и Керале. Относительная слабость партии Конгресса в рамках коалиции гарантирует такой вариант развития ситуации, при котором региональным вопросам и

проблемам взаимоотношений центра и регионов (штатов) будет уделяться повышенное внимание во всех сферах общественной политики.

Начиная с 1996 г. региональные партии играют важную роль в общенациональной политике. Партия, правившая до нынешнего года в штате Андхра Прадеш, партия Телегу Десам, усилила свои позиции в качестве крупнейшего союзника коалиционного правительства Ваджпай в вопросах предоставления крупномасштабной помощи в деле развития штата. По этим вопросам новое правительство Индии, возглавляемое партией Конгресса, могло бы стать зеркальным отражением предыдущего правительства. Премьер-министр Сингх на своей первой пресс-конференции подчеркнул важность ровных отношений центра с регионами.

Продолжение на стр. 8





США: сработает ли начавшийся в штатах выборный процесс на этот раз?

Тема на обложке

Начиная с 2000 года федеральное правительство в беспрецедентных масштабах содействовало финансированию и управлению системой выборов. Что нового оно предпримет в ноябре?

ТАД ХОЛЛ и ТОВА АНДРЕА ВАНГ

Президентские выборы в США 2000 года оказались весьма запутанными для наблюдавших за ними людей по всему миру. Кандидат, имевший более высокий рейтинг популярности, проиграл, руководители избирательных комиссий в нескольких штатах не смогли справиться с такой простой вещью, как подсчет бюллетеней. Итоги голосования были окончательно подведены Верховным Судом, а разброс мнений оставил американцев и весь остальной мир в недоумении по поводу решения Соединенными Штатами своих выборных проблем.

Споры по поводу итогов выборов пробудили в Конгрессе интерес к реформе системы выборов, и было выдвинуто по крайней мере два проекта реформы общенациональных выборов с набором рекомендаций в отношении реформирования данной процедуры. Эти проекты реформы и законодательная активность, которую они спровоцировали, закладывают базу для осознания того, каким образом будут голосовать американцы и в чем будет состоять отличие президентских выборов 2 ноября 2004 г. от президентской кампании 2000 г.

Является ли коллегия выборщиков недемократичным институтом?

В 2000 г. кандидат от демократов Эл Гор завоевал большинство голосов, но проиграл президентские выборы. Это случилось потому, что в Соединенных Штатах президент избирается, строго говоря, не большинством голосов избирателей, а коллегией выборщиков. В каждом штате имеется определенное число выборщиков, которое соответствует числу конгрессменов (в Палате Представителей и Сенате) от данного штата. Затем выборщики отдают свои голоса за президента в зависимости от того, получил ли данный кандидат большинство голосов в их родном штате. В результате весьма малонаселенный штат типа Вайоминга получает, по меньшей мере, три избирательных голоса, в то время как Калифорния – лишь 55, несмотря на то, что население Калифорнии превышает население Вайоминга примерно в 72 раза. Эта формула сложилась во времена написания Конституции, когда маленкие штаты хотели сохранить свой голос при выборе президента страны, а отцы-основатели не желали, чтобы «необразованная» публика напрямую избирала Президента.

Многие полагают, что данная система со временем стала анахронизмом, и эти критические высказывания обрели новую силу, когда были обнародованы результаты подсчета голосов на выборах 2000 г. За последние годы в Конгресс было направлено множество законопроектов в отношении реформирования или упразднения института

коллегии выборщиков. Однако ни одно предложение по серьезному реформированию системы выборов, выдвинутое после 2000 г., особенно не настаивало на изменениях института коллегии выборщиков – отчасти из-за того, что такие изменения потребовали бы внесения поправок в Конституцию, что представляется политически неосуществимой затеей. Но коллегия выборщиков не только может привести к искажению результатов волеизъявления, но и оказать сильнейшее влияние на характер проведения избирательной кампании кандидатами. Как правило, кандидаты проводят серьезные кампании и инвестируют значительные средства только в тех штатах, где не чувствуется доминирование какой-то одной политической партии. На выборах 2004 г. ожидается, что лишь в 18 из 50 штатов будет отмечаться реальное противоборство между двумя политическими партиями. Учитывая тот факт, что электорат в своих предпочтениях разделен все еще примерно поровну, существует большая вероятность того, что в 2004 г. кандидат, который соберет большинство голосов, так и не станет президентом, избранным лично избирателем.

Заявленные бюджеты агентств по проведению выборов так и не материализовались

Как только реформа института коллегии выборщиков была снята с повестки дня, большинство предложений по реформированию системы выборов сосредоточилось на совершенствовании процедуры регистрации избирателей, голосования и подсчета голосов. В 2002 г. Конгресс принял Акт «Помоги Америке проголосовать» (АПАП) для содействия процессу реформирования системы выборов. В целом АПАП призван подтолкнуть отдельные штаты к проведению определенных выборных реформ и выделению для этого достаточных средств. По данному закону штатам было обещано выплатить почти 4 миллиарда долларов в период с 2003 по 2005 гг. на усовершенствование системы регистрации избирателей, систем голосования, наем и обучение работников избирательных участков, просветительскую работу среди избирателей. Штаты также должны будут соблюсти определенные стандарты в части машин для голосования; ввести новую систему регистрации и идентификации избирателей; позволить избирателю, регистрационный статус которого ставится под сомнение, проголосовать с помощью избирательного бюллетеня временного образца; изменить порядок регистрации избирателей.

Одним из самых необычных аспектов АПАП является то, что им впервые признается привлечение средств федерального правительства для организации и проведения выборов. До сегодняшнего дня эти вопросы находились в ведении властей исключительно штатного или местного уровня. К сожалению, Конгресс и Президент не беспокоились в полной мере о достаточном финансовом обеспечении этого закона. В 2003 г. Конгресс выделил лишь 1,5 миллиарда долларов, т.е. 70% от первоначально утвержденной суммы, на реализацию АПАП. Что еще хуже, задержки в создании новой федеральной Комиссии Содействия Выборам, которая отвечает за распределение этих средств и их доведения до штатов, не позволили осуществить и половины необходимых выплат. Как не дошел до штатов и дополнительный миллиард долларов, выделенный в 2004 г. На 2005 г. Президентом предложено истратить на эти цели лишь 65 миллионов долларов, что составляет десять процентов от выделенной Конгрессом суммы.

Това Андреа Ванг – старший сотрудник Программы и Представителем Демократической партии в фонде «Век», занимается вопросами избирательной реформы, правами избирателей и гражданскими свободами.

Тад Холл – сотрудник Программы в фонде «Век», соавтор (с Майклом Альваресом) книги «Отметь, кликни и проголосуй: будущее интернет-голосования».

Оба автора привлекались к работе в составе Национальной Комиссии по проведению реформы федеральных выборов, одной из двух комиссий, внесших свои предложения о реформировании системы выборов в США.

Не зарегистрировался – не голосуешь

Соединенные Штаты являются одной из немногих стран мира, в которых от избирателей требуется проявление инициативы по собственной регистрации. Исторически так сложилось, что избиратель, голосующий впервые, сначала должен зарегистрироваться обычно дней за 30 до выборов. Поскольку списки избирателей до сих пор находятся в ведении каждого местного органа исполнительной власти, всякий раз при смене адреса он или она обязаны пройти перерегистрацию для участия в следующем голосовании. Памятуя о том, что треть американского населения меняет место жительства каждые два года, это может стать весьма обременительной задачей. АПАП призван решить эту проблему путем укрепления системы регистрации на уровне штатов. Штатам будут выделены федеральные средства для создания баз данных по регистрации избирателей в рамках штата, которые должны быть взаимосвязаны с базами данных других штатов для обеспечения максимальной точности списков голосующих.

Несмотря на то, что АПАП требует от штатов завершить создание таких баз данных к 2004 г., большинство штатов добились продления этих сроков вплоть до 2006 г. В 2004 г. лишь 10 штатов завершат формирование собственной системы регистрации избирателей. Таким образом, в большинстве штатов сохранится система, действовавшая и в 2000 г., при которой сохраняется вероятность того, что избиратели будут приходить на избирательный участок в день голосования лишь для того, чтобы узнать, что они не внесены в списки имеющих право голоса.

АПАП никоим образом не облегчает решение данной проблемы, разрешая любому избирателю, прибывшему на избирательный участок в полной уверенности, что он включен в список избирателей, проголосовать с помощью временного бюллетеня. Позже штат сам принимает решение, засчитывать ли этот голос или нет.

И наконец, сейчас по АПАП требуется, чтобы любой желающий зарегистрироваться для голосования впервые на данной территории по почте представлял какой-либо документ, удостоверяющий личность, либо на этапе регистрации, либо во время голосования. Данный раздел закона вызвал наибольшие споры, поскольку многие защитники гражданских прав и свобод были озабочены тем, что определенные группы населения, такие как престарелые, меньшинства и малоимущие не смогут предъявить требуемые документы. Более того, данное требование может стать оправданием для злоупотреблений и дискриминации со стороны работников избирательных участков.

И никаких картонок для голосования?

В той же мере, в какой Соединенные Штаты отличаются от многих других стран в процедуре регистрации избирателей, они имеют и отличную от других систему проведения самих выборов. Почти во всех штатах федеральные, штатные и местные выборы проводятся одновременно, когда избиратель отдает свой голос за кого угодно, начиная с президента Соединенных Штатов и заканчивая местным шерифом, используя один и тот же бюллетень. Из-за сложности всей этой процедуры почти все избиратели голосуют с помощью бюллетеней, которые, по меньшей мере, можно обработать электронными средствами с тем, чтобы можно было одновременно подсчитать результаты голосования всех уровней.

В ходе анализа итогов выборной кампании 2000 г. основную вину за то, что они были поставлены под сомнение, возложили на перфорационные карточки для голосования. АПАП подтолкнул штаты к модернизации систем голосования, и многие регионы продвинулись далеко вперед по пути от систем с бумажными носителями к системам электронного и компьютерного учета. В то же время, опасаясь сложностей, связанных с финансированием и мошенничеством, многие регионы решили придерживаться собственной линии. В 2004 г. примерно 32 миллиона избирателей будут пользоваться все еще машинами для обработки бюллетеней на перфорационных карточках.

Интересно отметить, что дополнительно к тому, что все достаточно хорошо осведомлены о проблемах с подсчетом бумажных бюллетеней, исследования, проведенные после неудачного проведения выборов в 2000 г., выявили наличие и целого ряда других проблем с бумажными бюллетенями. Например, бумажные бюллетени недоступны слепым избирателям, которым приходится полагаться на помощь зрячего для того, чтобы сориентироваться и проголосовать. Кроме этого, многочисленные исследования показали, что голоса меньшинств, поданные с помощью бумажных бюллетеней, частенько остаются неучтенными.

Вследствие наличия этих сложностей с бумажными носителями предполагаемая доля избирателей, пользующихся электронными средствами для голосования, возрастет с 13 до 29 процентов. Но сам по себе переход от бумажных бюллетеней к электронному голосованию был в большинстве регионов страны не столь уж гладким. На протяжении 90-х годов многие компании начали разрабатывать и выпускать на рынок новые системы электронного голосования, но конструкция многих из них оказалась далека от совершенства. Кроме того, целый ряд ошибок и сбоев, допущенных за последние два года изготовителями систем голосования, из числа которых наибольшую известность приобрела корпорация Diebold, серьезно осложнили переход к системе электронного голосования.

Многие американцы и избираемые кандидаты весьма озабочены возможностью того, что машины для голосования, управляемые компьютером, могут дать сбой или подвергнуться атакам хакеров. Суть опасений сводится к тому, что только при интервальном подсчете голосов на таких машинах, когда кандидатов разделяет всего несколько голосов или результаты подсчетов ставятся под сомнение, нет никакого альтернативного и независимого способа пересчета бюллетеней. За последние два года многочисленные исследования и небольшое число инцидентов в ходе голосования доказали, что к этим опасениям стоит отнестись со всей серьезностью.

Многие штаты рассматривают возможность введения в качестве обязательного требования ко всем машинам электронного голосования необходимости наличия системы распечатанного подтверждения сделанного избирателем выбора. Избиратели в таком случае могли бы еще раз просмотреть бумажную версию своего электронного бюллетеня и проголосовать с помощью бумажного или электронного носителя.

К сожалению, ограниченный опыт использования таких распечаток в мире показывает, что с их практическим применением могут возникнуть сложности. Когда Бразилия опробовала систему распечатываемых подтверждений в рамках электронного голосования, это привело к образованию огромных очередей на избирательных участках. Присоединение принтера к машинам для голосования может усложнить саму процедуру голосования за счет проблем самих принтеров, начиная с замятия бумаги и заканчивая необходимостью периодически пополнять ее запасы.

Сочетание большого числа голосующих с помощью бумажных носителей и почти 30-процентного контингента голосующих с помощью электроники, которой не все доверяют, может привести к долгим и пристрастным разбирательствам, если отрыв одного кандидата от другого будет не очень большим.

Попробуют ли США внедрить другую систему?

Фиаско на выборах 2000 г. легло тяжелым бременем на плечи всех: от конгрессменов до местных избиркомовцев в нелегком деле решения проблем и незамедлительного реформирования системы выборов. К сожалению, трудно определить, насколько верными оказались принятые решения. Как заметил один журналист, штаты могут стать «испытательным полигоном». После выборной кампании 2000 г. новому составу национальной Комиссии по Содействию Выборам может оказаться выгодным профинансировать конкретные эксперименты в рамках реформы в отдельных штатах и городах, подобно тому, как это сейчас делается в Великобритании, для определения на будущее способов решения проблем, возникших в ходе голосования 2000 г.

**Впервые федеральное
правительство вложило
собственные средства
в организацию и
проведение выборов**

Регионы оказывают давление на партию Конгресса

Когда речь заходит о проблемах, связанных с федерализмом, новому правительству также придется отвечать на многочисленные вызовы времени:

Давление со стороны штатов, управляемых союзниками, в расчете на покровительство.

Фонды развития, регулируемые Плановой Комиссией (см. блок), зачастую распределялись, исходя из принципов политического покровительства, а не по каким-либо объективным критериям. С появлением нового правительства в центре штаты, управляемые партией Конгресса и ее союзниками, скорее всего, смогут рассчитывать на финансовую поддержку в отличие от штатов, руководимых коалицией, слагающей свои полномочия. Г-н Лалу Прасад Йадав из партии Раштрия Джаната Дал, ключевая фигура в стане союзников нового правительства, уже высказал свои претензии на получение финансовой помощи для Бихара.

Роспуск правительств штатов. Индийская Конституция наделяет центральное правительство правом роспуска правительства любого штата (номинально, в случае угрозы конституционному строю в штате). Это положение было включено в Конституцию на случай чрезвычайных ситуаций. Но чаще оно использовалось в качестве предлога для роспуска штатных правительств, руководимых политическими оппонентами. Партия Дравид Муннетта Казхаган и ее союзники уже оказывают давление на правительство, возглавляемое партией Конгресса, в расчете на содействие в решении споров со своими оппонентами в Тамил Наду путем роспуска правительства штата. Оппозиционные партии в штате

Гуджарат могут оказать давление на новое центральное правительство с целью роспуска правительства БДП в этом штате, которое возглавляет г-н Модди. В этом случае поводом для роспуска станет неспособность предотвращения общинных столкновений, вспыхнувших в

**Все партии,
поддерживающие
новое правительство,
являются
региональными.**

штате в 2002 г.

Роспуск правительства штата может оказаться делом нелегким, поскольку требует согласия обеих палат парламента. В то время как приступающее к работе правительство располагает большинством в Лок Сабхе, оппозиционные альянсы имеют равное представительство в верхней палате парламента, Раджья Сабха. В Индии 21 июня проводятся выборы претендентов на 60 мест от 14 штатов в эту палату. Эти выборы заполняют вакансии, образовавшиеся после ухода на пенсию ряда депутатов. С учетом уверенной победы БДП на выборах в трех штатах в ноябре прошлого года и укрепления ее позиций в законодательном собрании нового созыва штата Карнатака, БДП и ее союзники могут рассчитывать на завоевание большинства мест в Раджья Сабхе. Скорее всего, это ограничит возможности роспуска местных правительств, хотя наверняка союзники партии Конгресса продолжат оказывать давление на центральное правительство.

Попытки создания нового штата. Местные выборы в штате Андхра Прадеш прошли одновременно с общенациональными выборами в Лок Сабху. Партия, выступающая в союзе с партией Конгресса на местных выборах, призвала к созданию нового штата – Теленгана, отделяемого от территории Андхра Прадеш. Эта партия,

Отличия двух Комиссий

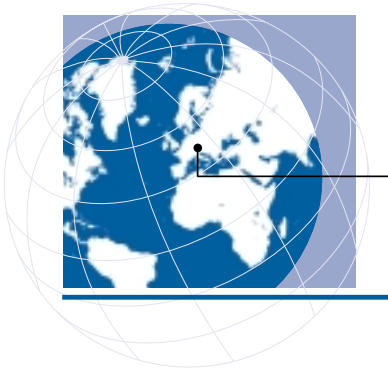
(выдержка из специального встроеного номера журнала «Федерации» за август 2002 г.)

Индийская Финансовая Комиссия состоит из пяти членов, большинство из которых являются экспертами в области экономики и финансов. Комиссия назначается Президентом раз в пять лет. Полномочия Комиссии определяются непосредственно Конституцией, а не директивами действующего правительства, будь то федеральный центр или штаты, входящие в состав государства. Ее основным правом является распределение долей из множества определяемых Конституцией федеральных налоговых поступлений и исполнение обязанностей по отношению к правительствам обоих уровней, а также между штатами. Она также полномочна определять, сколько дополнительной помощи требуется направлять в штаты, испытывающие недостаток средств, обычно за счет более преуспевающих регионов, для наращивания их материальной базы.

Общая сумма перечислений в регионы, которые осуществляет Финансовая Комиссия, порой уступает сумме перечислений, осуществляемых Плановой Комиссией, являющейся федеральным правительственным органом, созданным решением парламента в 1950 г. и возглавляемым премьер-министром.

Обе Комиссии ограничены средствами федерального правительства, выделяемыми для перечисления в штаты. Конституция обязывает федеральное правительство распределять определенные налоговые поступления в соответствии с утвержденной формулой, закрепленной в Конституции, и рекомендациями Финансовой Комиссии. По своему усмотрению федеральное правительство может выделять дополнительные суммы, которые необходимо согласовывать в Плановой Комиссии и размер которых зависит от оценки правительством хода выполнения штатом «Пятилетнего плана». Выделение дополнительных средств регионам определяется также в соответствии со сложившейся за многие годы практикой.

недавно созданная Теленгана Раштрия Самити, представляет интересы бедного и экономически отсталого региона Теленгана в границах штата. Причина, по которой партия Конгресса вступила в предвыборный альянс с этой партией, кроется в неуверенности партии Конгресса в собственной способности самостоятельно справиться с правительством штата Андхра Прадеш. Но оказалось, что партии Конгресса удалось без помощи со стороны завоевать достаточное число мест. В результате ситуация изменилась коренным образом. Теперь новый главный министр штата Андхра Прадеш, Й.С. Райшекхар Редди, пытается остудить пыл новой партии в ее претензиях на создание нового штата. Несмотря на то, что партия Теленгана Раштрия Самити входит в состав коалиционного правительства и в штате, и в центре, ее реальное влияние в рамках коалиции весьма ограничено. Она все же высказала угрозу начать общественную кампанию, направленную на оказание давления на правительство штата и центральное правительство с целью образования нового штата. Такая агитационная кампания могла бы умиротворить большую часть населения северо-запада штата Андхра Прадеш. Правительство во главе с партией Конгресса опасается того, что уступки по отношению к Теленгане ослабят его позиции на остальной территории штата. Но, тем не менее, новое центральное правительство и правительство штата могут стать перед трудным выбором: согласиться с учреждением нового штата или смириться с волнениями в провинции Теленгана. 6



Поворот на выборах усиливает дебаты по поводу австрийского федерализма

МЕЛАНИ САЛЛИ

После апрельских выборов Хайнц Фишер стал первым за последние 18 лет социал-демократом, избранным прямым голосованием на пост федерального Президента. Фишер победил своего соперника, кандидата от правящей консервативной Народной партии, Бениту Ферреро-Вальднер, которая будет продолжать исполнять обязанности министра иностранных дел еще некоторое время. На мартовских выборах в двух из девяти австрийских землях социал-демократы одержали неожиданную победу в Зальцбурге при том, что Партия свободы Йорга Хайдера сохранила власть в Каринтии.

Присутствие правого политика Йорга Хайдера на последних этапах президентских выборов было доминирующим. На встрече с представителями Партии свободы и Хайдером Хайнц Фишер подтвердил приверженность «политике депортации» — он отверг какую-либо возможность альянса с Хайдеровской Партией свободы из-за прозвучавших со стороны г-на Хайдера замечаний по поводу третьего рейха. Г-н Фишер заслужил похвалу со стороны партии зеленых, но побудил г-на Хайдера поддержать кандидата Народной партии, Бениту Ферреро-Вальднер. Политические аналитики посчитали поддержку Хайдером ее кандидатуры весьма двусмысленным жестом. Поддержка сторонников зеленых внесла решающий вклад в победу г-на Фишера.

Тема федерализма изредка появлялась среди обсуждаемых в ходе предвыборной кампании тем, когда г-жа Ферреро-Вальднер рассуждала на предмет того, что законодательные собрания некоторых земель и национальный парламент могли бы быть поменьше. Г-н Фишер отверг эту идею, заявив о важности наличия в парламенте депутатов от всех земель. Г-жа Ферреро-Вальднер также поставила под сомнение полномочия (и без того ограниченные) федерального президента в части роспуска земельного законодательного собрания согласно статье 100 федеральной Конституции.

В прошлом году учредительный комитет, в состав которого входят члены федерального правительства, парламентарии и губернаторы некоторых земель, учредил Конституционный Совет (конвент) в составе 70 человек для коллективного наблюдения за решением проблем федерализма, а также за ролью австрийского Бундесрата, верхней палаты парламента, и его правом вето в особых случаях, и другими вопросами. Совет представит свои рекомендации по федеральной реформе к концу 2004 г.

Народная партия проигрывает на земельных выборах в Зальцбурге

Социал-демократы также преуспели на земельных выборах в Зальцбурге и завоевали достаточное число мест для того, чтобы перехватить контроль над земельным правительством у Народ-

ной партии. В Каринтии, где социал-демократы очень рассчитывали на победу, Партия свободы удержала власть в своих руках. Итог выборов в Зальцбурге означает, что впервые за послевоенную историю пост земельного губернатора займет представитель социал-демократов, женщина по имени Габи Бургшталлер (земельный губернатор в Австрии по сути дела является главой правительства). Избрание Бургшталлер стало небольшой сенсацией для консервативного Зальцбурга и отчасти может объясняться отказом избирателей поддержать губернатора от народной партии, Франца Шаусбергера. Социал-демократы преуспели в привлечении на свою сторону избирателей, недовольных политикой Партии свободы. Кроме того, эта заходящая звезда социал-демократов частенько критиковала венское партийное руководство. Г-жа Бургшталлер является открытым сторонником политики "большой коалиции" и в качестве губернатора работает в тесном сотрудничестве с Народной Партией.



Хайнц Фишер,
новый президент Австрии

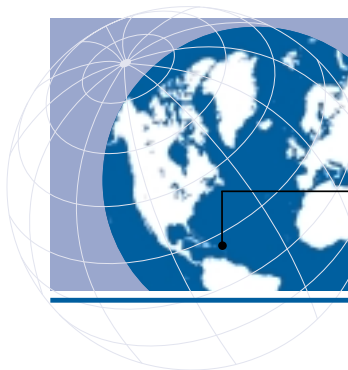
Важность поста земельного губернатора

Поражение в Зальцбурге — лишь третий случай с 1945 г., когда политическая партия теряла пост земельного губернатора. В 1964 г. Народная партия уступила власть социал-демократам в земле Бургенланд, а в 1989 г. в Каринтии Партия свободы отобрала этот пост у социал-демократов. В обоих случаях смену власти закрепили последующие выборы. Утрата власти в Зальцбурге явилась горькой пилюлей для Народной партии, поскольку значительные попечительские полномочия являются неременным атрибутом местной власти (согласно федеральной конституции, губернатор является одновременно президентом госсвета для всех школ, назначающего директоров школ). Земельный губернатор присутствует на регулярных заседаниях Губернаторской конференции, где обсуждаются проблемы координации земельных интересов (австрийская версия кооперативного федерализма).

Губернаторы представлены в земельном Интеграционном Собрании, представляющем общие интересы по вопросам европейской интеграции. Губернаторы представляют свои регионы в Комитете регионов в Брюсселе. Они также наделены правом выступать в верхней палате парламента, Бундесрате. Право земельных губернаторов участвовать в работе парламента закреплено в «Зогернитце», стандартном парламентском уставе.

Продолжение на стр. 11

Мелани Салли — преподаватель Дипломатической академии в Вене, автор книг «Новая политика Тони Блэра» и «Феномен Хайдера».



Разделятся ли Сент-Китс и Невис?

Партии пересматривают свои взгляды после второй попытки острова Невис выйти из состава федерации.

ТЕРРИ НИСБЕТТ

На крошечном карибском островке Невис вновь возрождается движение за выход из состава самой миниатюрной федерации в мире, движение, вновь возглавляемое премьером острова Невис Вэнсом Амори.

В 1998 г. Невис впервые попытался выйти из состава федеративного государства Сент-Китс и Невис. В соответствии с федеральной Конституцией это возможно, если идея отделения поддерживается двумя третями голосов на референдуме острова Невис (см. Федерации, выпуск 3, № 2). В тот раз многие восприняли предложение Амори как проявление банальной политической риторики. Но предложение переросло в референдум, хотя при этом многие сомневались в его серьезности. На том референдуме сторонники отделения завоевали 61,7 процента голосов, чуть-чуть не набрав требуемых двух третей. В 2003 г., когда премьер Амори еще раз заявил о том, что хотел бы сделать Невис независимым государством, народ воспринял это уже серьезно. 17 июля 2003 г. законопроект о выходе из состава федерации прошел первое чтение в Островной Ассамблее Невиса. 12 августа премьер Амори вынес на обсуждение предложения по конституции Невиса с комментариями, как и предусмотрено действующей конституцией федерации.

Конституция для Невиса?

По прошествии шести месяцев в отсутствие каких-либо дебатов по поводу законопроекта об отделении казалось, что движение в сторону отделения замерло. На обоих островах ходили слухи о том, что Движение Озабоченных Граждан премьера Амори меняет свои взгляды. Премьер развеял все сомнения 7 апреля 2004 года. Он вынес проект Конституции с поправками на обсуждение Ассамблеи. Премьер Амори объяснял, что в первоначальном пакете предложений по Конституции не были расписаны шаги, которые надлежит предпринять после проведения референдума и которые обеспечивали бы независимость Невиса. Он еще раз подтвердил свою позицию по поводу отделения и еще раз заявил о своем намерении превратить Невис в независимое государство.

Философия движения по отделению покоилась на том убеждении, что Сент-Китс извлекает больше финансовых выгод из федерации, чем Невис. Невисианцы частенько жаловались по поводу плохих дорог, неважного водоснабжения и электроснабжения. Теперь жители острова Невис негодуют по поводу того, как тратятся налоговые поступления, куда деваются пособия и кто в итоге получает материальную помощь.

«Невис создает своим трудом большую часть государственных доходов, а ничего не получает взамен», – жалуется Тед Хобсон, видный невисанский юрист, который поддерживает идею независимости для Невиса.

Многие испытывают чувство недовольства по иронии вследствие того факта, что у Невиса есть собственный законодательный орган, а у Сент-Китса нет – местные проблемы на Сент-Китсе решает законодательное собрание федерации. (Граждане Сент-Китс и Невис сталкиваются сегодня с той же ситуацией, с которой сталкивается Великобритания, где имеются региональные законодательные органы для Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, но не для Англии.)

«Нынешняя федеральная структура не оставляет электорату острова Невис каких-либо возможностей участия в выработке политики государства», – говорит Тед Хобсон. И хотя Невис избирает своих представителей в федеральный парламент, почти все они представляют партию, базирующуюся на Невисе. Они восседают на скамейках для оппозиции и, похоже, так и будут сидеть там после каждых выборов, пока одной из политических партий на Сент-Китсе не понадобится партнер по коалиции для формирования правительства.

Интересно отметить, тем не менее, что позиция некоторых политических партий изменилась. Лейбористская партия Сент-Китс и Невис, возглавляющая федеральное правительство, тоже изменила свои взгляды. Лейбористская партия отказалась от привычной политики выжидания и сменила ее на политику просвещения и разъяснения непопулярности идеи отделения Невиса.



Бастер, столица Сент-Китс и Невис

В 2003 году, когда премьер Амори еще раз заявил о том, что хотел бы сделать Невис независимым государством, народ воспринял это уже серьезно.

Терри Нисбетт работает в качестве экономиста Министерства Международной Торговли Сент-Китс и Невис.

са в мире. Тем не менее, Лейбористская партия смягчила свою позицию, направленную против отделения, заявив, что она не будет стоять на пути отделения Невиса. На заседании специального Круглого стола в январе премьер-министр Дуглас впервые проявил признаки того, что он занимает более профедералистскую позицию. Он четко обозначил ее, заявив о том, что во всех дискуссиях с его участием в Содружестве, в ООН, во всеамериканском Саммите, в Карибском сообществе и Организации Восточно-карибских государств все были против раздела федерации. Это явилось бы очевидным отходом от лейбористских позиций, сформулированных в Зеленой Книге 1982 года, в которой предполагалось существование двух самостоятельных независимых государств в рамках взаимопомощи, принципы которой определяются Договором о дружбе.

Невисская Партия реформации, некогда бывшая поборником отделения, также поменяла приоритеты и сейчас выступает за реформированную федерацию. Партия защищает идею конституционной реформы в духе рекомендаций Конституционной комиссии декабря 1997 г., более известной как Комиссия Филиппса (см. интервью с сэром Фредом Филиппсом в журнале Федерации выпуск 3, № 4). Она предлагает, чтобы будущая система взаимоотношений определялась законодательным собранием Сент-Китс, а также законодательным собранием Невис, а федеральное правительство во главе с президентом отвечало бы за конкретные вопросы жизни государства.

**в Содружестве, в ООН,
во всеамериканском
Саммите... все были
против раздела
федерации**

Мнение местной и мировой общественности

Такие исторические подвиги могут свидетельствовать о растущей зрелости политических партий и являться подтверждением осознания реалий глобализации и экономической уязвимости небольших государств. После того, как прозвучал последний призыв к отделению, эмоции захлестнули разум. На этот раз было много возможностей для дискуссий и в формальной, и в неформальной обстановке, в прессе и на уличных перекрестках. Многие граждане и группы высказывались в пользу единства. Некоторым не хотелось, чтобы выход из состава федерации произошел при их жизни, другим же решение накопившихся проблем виделось в совместных усилиях правительств обоих островов. Еще кому-то больше нравилась идея привлечения некоего посредника, способного выслушать две стороны. Местная торгово-промышленная палата заявляет о том, что «не поддерживает идею отделения», но при этом поддерживает рекомендации по учреждению «отдельных правительств для Сент-Китс и Невис с ограничением функций правительства, деятельность которого законодательно регулируется и осуществляется центральным органом по согласованию сторон». Данная ситуация наиболее последовательно отражает общий взгляд на проблему многих групп и граждан. Диалог по разделению государства и конституционной реформе был всеохватным, но при этом остался лишь диалогом. Если в качестве задачи требуется найти какое-либо решение, оно неизбежно потребует от обеих сторон компромисса и прорыва на пути к новой конституционной конструкции, приемлемой для обеих сторон. ☺

Окончание. Начало на стр. 9

Вследствие того, что каждая земля избирает своих собственных представителей в Бундесрат на пропорциональной основе, итоги выборов в Зальцбурге означают, что поражение Народной партии найдет свое отражение в работе этой палаты. На должность президента Бундесрата (спикера) попеременно избираются представители разных земель, согласно федеральной конституции, из числа глав местных делегаций, которым для Зальцбурга теперь будет представителем социал-демократов.

Партия Хайдера переизбрана в Каринтии

В Каринтии Партии свободы удалось повторить свой успех на предыдущих земельных выборах 1999 года, посрамив экспертов, предрекавших ей поражение всего за несколько месяцев до выборов. Личность Йорга Хайдера вкупе с вялым противодействием со стороны других партий поспособствовали успеху Партии свободы. Итог выборов означал, что г-н Хайдер остается на посту земельного губернатора, что кладет конец слухам о его возвращении на федеральную политическую авансцену. Такой поворот событий усилил бы коалицию Партии свободы с Народной партией и, воз-

Зальцбургские земельные выборы 2004 г.

Партия	Число голосов
АНП Австрийская Народная партия	37.9%
СДПА Социал-демократическая партия Австрии	45.4%
ПСА Партия свободы Австрии	8.7%
Зеленые	8.0%
ИТОГО:	100

можно, привел бы к объявлению досрочных выборов. Итоги выборов оказались важными и потому, что социал-демократы Каринтии приняли г-на Хайдера в качестве губернатора, что явилось примером классического разворота на сто восемьдесят градусов по отношению к политике депортации. Этот шаг спровоцировал внутрипартийный конфликт и был осужден зарубежными социалистическими партиями, противостоящими интеграции с партией г-на Хайдера. ☺



Примут ли европейцы конституцию ЕС?

Европа на распутье между судьбоносными переменами и разочарованиями избирателей

АРИЭЛЬ РУБИ

Теперь, когда число стран-участниц Европейского Союза расширилось до 25, включая почти все восточно- и центрально-европейские страны, принятие конституции становится ключевой проблемой (наряду с падением числа голосующих на европейских выборах). 10 июля 2003 г. Президент Европейского Собрания (конвента) Вальери Жискар д'Эстен представил проект «конституционного договора» для Европы. Проект был разработан 207 политиками, представляющими различные слои европейского общества из 28 стран – 25 стран ЕС по положению на 1 мая 2004 г. плюс страны-претендентки на вступление (Болгария, Турция и Румыния). Итог кропотливой работы на протяжении более года поразителен, поскольку в проекте конституции предлагается целый ряд радикальных изменений для разрастающегося ЕС. Конституция заменит собой все предыдущие союзные договоры, начиная с Договора о Создании Европейского Угольно-стале-литейного Сообщества в Париже в 1951 г. и заканчивая Договором 2001 г. в Ницце.

Вероятно, предлагаемой конституции предстоит проделать долгий путь, прежде чем ЕС начнет функционировать как единое федеральное образование. Самое главное состоит в том, что конституция делает Хартию фундаментальных прав, принятую в 2000 г., правовым документом, обязательным для исполнения. В Хартии напрямую запрещается смертная казнь и гарантируется свобода брака и право на отказ от прохождения военной службы по политическим или религиозно-этическим убеждениям «в соответствии с национальным законодательством, определяющим порядок отправления этих прав». Она также дает право каждому гражданину ЕС искать работу и работать в любой стране – члене ЕС. В ней закрепляется право каждого гражданина ЕС избирать и быть избранным не только в рамках выборов ЕС, но и муниципальных выборов по месту жительства.

Насколько изменится ЕС?

Конституцией также вводится должность Министра иностранных дел ЕС, который будет совмещать обязанности Комиссара по внешнеполитическим связям (ныне это Крис Паттен) и Верховного представителя Евросоюза по внешней политике и безопасности (ныне Хавьер Солана). Конституция ставит во главе Европейского Совета (состоящего из глав государств или правительств стран-участниц) постоянно действующего Президента, который будет исполнять свои обязанности в течение пяти лет. По ныне действующей системе президентство в ЕС переходит от одной страны к другой каждые полгода. Конституция предусматривает также и ряд других изменений:

- «структурная кооперация» в области обороны;
- учреждение малой Европейской Комиссии, органа, на который возлагается обязанность по управлению ЕС и проведению соответствующих решений;

Ариэль Руби является главным редактором «Нового Федералиста» (журнала Молодых Европейских Федералистов, JEF-Europe) www.jef-europe.net, и членом Международной Молодежной Сети Форума. В журнале «Федерации» будут регулярно публиковаться статьи участников Сети.

- расширение перечня сфер, в которых Европейский Парламент и Европейский Совет совместно выступают в роли законодателей;
- упрощение системы голосования в Совете Министров;
- впервые в истории европейской интеграции вводится статья о выходе для стран, которые могут захотеть выйти из состава союза.

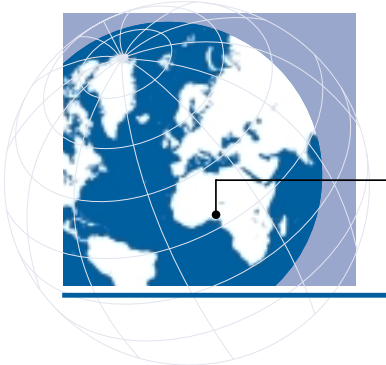
Согласно опросам общественного мнения, более 60 процентов европейских граждан желают иметь конституцию для ЕС, но до сих пор главы государств и правительств так и не смогли достигнуть какой-либо договоренности о принятии такой конституции. Лидеры ЕС возобновили дебаты по конституции на последнем саммите Европейского Совета в марте и приняли на себя обязательство закончить разработку конституции к следующему саммиту ЕС, который пройдет в Ирландии 17 и 18 июня. Ратификация европейской конституции может занять много времени, поскольку некоторые страны-участницы хотели бы внести изменения в ее текст.

Даже если в Ирландии будет принято решение о том, что нынешняя версия конституции должна быть ратифицирована каждой страной-участницей ЕС, впереди останется еще очень много препятствий. Тони Блэр заявил недавно о том, что Великобритания проведет референдум по конституции в 2005 г. Как ожидается, референдумы пройдут в Ирландии, Дании, Нидерландах, Франции, Испании, Португалии, Чешской Республике и Люксембурге. Если кто-либо из стран-участниц выскажется против, станет совершенно неясно, какими политическими последствиями для ЕС это обернется. С правовой точки зрения, однако, конституция сможет заменить собой действующие договоры, если решение всех 25 стран-участниц будет единогласным. Во многих европейских организациях растет опасение того, что некоторые государства могут отказаться от принятия конституции. Именно поэтому Европейская Комиссия отстаивает идею одновременного проведения референдумов (голосования по ратификации) по всей Европе.

Явка избирателей ЕС достигла низшей точки за всю историю

Другой насущной проблемой ЕС на данный момент является попытка убедить европейских граждан прийти на избирательные участки для голосования по выборам в Европейский Парламент. Результаты последнего опроса, опубликованные Европейской Комиссией, показывают, что лишь половина европейцев из числа принявших участие в опросе вероятнее всего примет участие в голосовании. Более того, менее половины граждан ЕС согласились с утверждением о пользе членства в ЕС для их страны. Это самый низкий уровень, отмеченный за все время проведения опросов.

Конституция и европейские выборы являются далеко не единственной проблемой для нового растущего ЕС на ближайшую перспективу. Лидеры ЕС должны достичь договоренности и по поводу кандидатуры на пост нового Президента Европейской Комиссии. А в конце года им предстоит принять решение о начале переговоров с Турцией о ее вступлении. В случае своего принятия Турция станет первой мусульманской страной в составе ЕС. И все же проблема нарождающейся федеральной конституции является для ЕС самой главной незавершенной работой в текущем году. (6)



Рыночные реформы вызывают напряжение в Нигерийской федерации

Нигерии надо справиться с напряженностью между нефтедобывающими штатами и остальной частью страны

КИНГСЛИ КЬЮБЕЙНЬЕ

Свой основной доход Нигерия получает от нефтедобывающего сектора. Все явления, происходящие в данном секторе экономики, непосредственно влияют на всю Нигерийскую федерацию. Основную часть средств, используемых для осуществления деятельности на трех государственных уровнях управления страной – федеральное правительство, 36 правительств штатов и 774 муниципальных советов, признанных конституцией страны, – приносит нефть. Поэтому нефтедобывающий сектор первым ощутил последствия осуществляемой политики интенсивной приватизации и либерализации экономики, объявленной федеральным правительством в январе.

Нефтедобывающие штаты на юге страны начинают пожинать урожай, полученный благодаря привлечению значительных частных инвестиций в данный сектор экономики. Все это привело к мощному давлению на федеральное правительство страны со стороны правительств северных штатов Нигерии, в которых нефть не добывается, с требованием немедленного возобновления разведки нефтяных ресурсов в данной части страны, особенно в бассейне озера Чад и реки Бенуэ.

Освоение нефтяного сектора приводит к образованию новых рабочих мест, открывает возможности для инвестиций, улучшает инфраструктуру и увеличивает поступление финансовых средств в местные бюджеты. Все это приветствуется южными штатами, в которых добывают нефть, и их жителями. Так, к примеру, правительство нефтедобывающего штата Риверз заключило партнерские соглашения с тремя иностранными компаниями с единственной целью – приобрести большую часть пакетов акций (51 %) в двух федеральных нефтеперерабатывающих заводах, расположенных на территории штата. Данные нефтеперерабатывающие заводы находятся в числе предприятий федерального подчинения, предусмотренных к приватизации согласно программе Всемирного Банка и МВФ. Правительство штата Аква Ибом, также расположенного на юге страны и где также ведется нефтедобыча, намерено построить нефтеперерабатывающий завод в сотрудничестве с частными инвесторами.

Нигерия принимает реформы, предписанные МВФ и Всемирным Банком

В 1999 г. федеральное правительство страны подписало соглашение с Международным Валютным Фондом и, таким образом, дало свое согласие на проведение рыночных реформ, направленных на привлечение частных инвестиций в различные отрасли нефтяной промышленности. В январе 2004 г. президент Олусегун Обасанджо объявил о начале «интенсивной приватизации» в нефтяной промышленности.

Нынешнее федеральное правительство страны, получившее в мае 1999 г. в наследство от предыдущего правительства долг в размере 28 миллиардов долларов США и увеличившее его до 32 миллиардов долларов США по состоянию на начало этого года, дало свое согласие на осуществление программы реформ под руководством институтов Бреттон Вудз. Данная программа реформ подразумевает открытую экономику и приватизацию всех убыточных государственных предприятий. Нигерии потребовалась помощь со стороны МВФ и Всемирного Банка в вопросах сохранения прозрачности денежных по-

Порт-Харкорт в нефтедобывающем регионе Нигерии



токов, получаемых от международных кредиторов, а также в процессе становления экономики страны на твердую почву. На данный момент федеральное правительство страны смогло получить около 310 миллионов долларов США от продажи нескольких предприятий, среди которых банки, страховые компании, цементные заводы.

Согласно строгому экономическому прогнозу предполагается, что деятельность, направленная на развитие нефтяной отрасли экономики, будет приносить доход.

Так, к примеру, в последнее время в нигерийской прессе широко распространяются известия о том, что Канадский нефтяной институт вложил в общей сложности порядка 100 миллионов долларов США из своих оффшорных фондов с целью поддержки слабо обеспеченных потенциальных инвесторов, желающих участвовать в разведке и добыче нефти в Нигерии, а также в других африканских странах. До недавнего времени участие в нефтедобывающем секторе было по большей части прерогативой узкого круга лиц «за закрытыми дверями», основную часть которых составляли транснациональные корпорации, с которыми у федерального правительства были заключены соглашения о создании совместных предприятий. Создавалось впечатление, что в сфере разведки и добычи нефти только у крупных корпораций имелось все необходимое: капитал, технологии, опыт.

Федеральное правительство по-прежнему доминирует в совместных предприятиях

В соответствии с новой политикой федеральное правительство предоставило двадцать четыре лицензии тридцати одной местной компании на добычу сырой нефти в официально указанных месторождениях с ограниченными запасами. Данные месторождения невелики по размеру и расположены в дельте реки Нигер в южной части Нигерии. Балансовый запас каждого из месторождений не превышает 17 миллионов баррелей сырой нефти с возможностью ежедневной добычи в размере 10 000 баррелей. Много лет назад транснациональные корпорации оставили данные месторождения, так как посчитали их нерентабельными.

Также федеральное правительство выдало некоторым компаниям 18 временных лицензий на строительство частных нефтеперерабатывающих заводов. Среди основных инвесторов в данные предприятия – многие южные штаты Нигерии, а также некоторые состоятельные граждане страны.

В рамках осуществления политики приватизации федеральное правительство начало приватизацию Нигерийской национальной нефтяной корпорации с ее более чем десятью дочерними предприятиями. Причем 49 % акций предприятия будет продано только нигерийцам, тогда как 51 % будет продан основным инвесторам.

В настоящее время федеральное правительство, используя Нигерийскую национальную нефтяную корпорацию, владеет порядка 57 % акций совместных предприятий, осуществляющих свою деятель-

Кингсли Кьюбейнье — редактор телеграфного отдела федерального правительственного Агентства новостей Нигерии (News Agency of Nigeria, NAN).



1. Нефть в Конституции

Владение природными ресурсами в Нигерии закреплено конституцией, принятой в 1999 г., в которой помимо прочего также предусмотрено распределение между всеми штатами доходов, полученных от добычи и реализации нефти. Вопрос собственности на природные ресурсы рассматривается в подразделе (3) раздела 44, в котором сказано: «...полное владение или контроль над всеми полезными ископаемыми, нефтепродуктами и природным газом, находящимися под или на любой части суши территории Нигерии, а также под или на территориальных водах Особой экономической зоны Нигерии, должны принадлежать Правительству Федерации...»

Вопросы распределения доходов затрагиваются в подразделе (2) раздела 162: «Президент должен предоставить на рассмотрение Национального Собрания предложения по распределению дохода, полученного на федеральный счет. При выведении формулы распределения дохода Национальное Собрание должно руководствоваться принципами распределения доходов, особенно теми из них, которые учитывают состав населения, равноправие штатов, уровень дохода, особенности почвы и местности, а также плотность населения...»

ность согласно договорам, заключенным с присутствующими в стране транснациональными корпорациями. Даже после проведения приватизации федеральное правительство сохранит за собой эту долю участия. Данная доля федерального правительства наряду с его конституционным положением позволит правительству продолжать играть ключевую роль в национальной экономике (см. блок 1).

Северные штаты требуют свою долю

Все это приводит к напряженности между штатами, в которых добывают нефть, и штатами, в которых нефть не добывают. Данная напряженность еще более усугубляется существующей практикой отчисления 13 % доходов от реализации нефти штатам, в которых ее добывают. Конституционно прописанная схема распределения нефтяных доходов, сумма которых достигает сотен миллионов найров для каждого нефтедобывающего штата, – всего лишь верхушка айсберга ежемесячных распределений федеральных средств между штатами (см. блок 2).

В последнее время федеральное правительство не кажется уже таким настойчивым в принуждении транснациональных корпораций провести очередную серию разведывательных работ на севере страны, что вызвано непрекращающимся спросом и недостатком средств. Попытки найти нефть на севере страны в прошлом не увенчались успехом, а лишь привели к дополнительным расходам в размере почти 374 миллионов долларов США. Северные штаты страны рассматривают вялую реакцию правительства как демонстрацию безразличия к их инициативам.

В северных штатах уверены, что нефть в больших количествах мож-

но найти в бассейне озера Чад, а также в том, что они могут оказать содействие в добыче нефти в нигерийской части Чадского бассейна. Правительства северных штатов придерживаются мнения о том, что неудачи, которыми увенчались попытки обнаружить нефть в бассейне реки Бенуэ и в нигерийской части бассейна озера Чад, были созданы «целенаправленно и политически» с тем, чтобы сохранить геополитическую зону постоянной экономической зависимости от доходов, получаемых на юге Нигерии.

«Благо для южной Нигерии должно быть равнозначным благом и для северной Нигерии», – говорит Адаму Муса, политический активист, отстаивающий интересы севера страны. «Наряду с использованием значительных средств в разработке месторождений на юге, федеральное правительство также должно вкладывать средства и в северную часть страны. Лишать север возможности получать нефтяную выгоду равносильно благоденствию одного за счет другого».

Губернатор штата Борно Моду Шерифф, чей штат получит основную выгоду в случае обнаружения коммерческих запасов нефти в бассейне озера Чад, извещил о том, что северяне будут настаивать на возобновлении разведки в их геополитической зоне. Он указал на то, что много сил и средств было потрачено на обнаружение коммерческих запасов нефти в 1956 г. в Олойбири, который расположен в южном штате Байелса. А недавно он напомнил Нигерийской национальной нефтяной корпорации (NNPC), находящейся в собственности у государства, о необходимости незамедлительно возобновить поиск нефти в бассейне озера Чад. Губернатор Моду Шерифф сказал, что создание ощущения причастности к распределению национальных ресурсов во все частях федерации является справедливым поступком.

Все желают принять участие

Даже те южные штаты, в которых отсутствуют запасы нефти, начинают присоединяться к большинству. Например, в штате Огун, расположенном в юго-западной части Нигерии, в котором родился и вырос президент страны Олусегун Обасанджо, не ведется добыча нефти, но этот штат «взял быка за рога». Губернатор штата, Гбенга Дэниелс, сообщил Нигерийской национальной нефтяной корпорации о том, что штат выделил 50 миллионов долларов США на проведение сейсмических исследований залежей нефти и газа в штате.

«Мы тоже хотим стать штатом, добывающим нефть. Мы уверены, что коммерческие запасы нефти и газа существуют в береговой зоне штата Огун и острова Тонгеджи. Данное предположение основывается на геологическом исследовании, проведенном 40 лет назад. Широкомасштабная разведка запасов может начаться после исследований» – сказал губернатор.

Незадолго до смерти в прошлом году король Лагоса, Адейинка Ойека, публично заявил о своем желании видеть Лагос в составе лиги производителей нефтепродуктов. Как бы не доверяя современным геологическим картам, монарх, которому тогда уже исполнилось 85 лет, послал разведывательные экспедиции, подготовка к которым была начата еще британскими колонизаторами на рубеже XX века, что, как заявлял король, указывало на наличие запасов нефти в Лагосе. Он с радостью демонстрировал карты во дворце и призывал федеральные власти и Нигерийскую национальную нефтяную корпорацию незамедлительно обеспечить начало поисков нефти в штате.

В Нигерии, стране с политической нестабильностью и религиозной разобщенностью, где мелкие ссоры между сварливыми домохозяйками или необузданными школьниками могут перерасти в полномасштабные столкновения на этнической почве, всякий ропот и недовольства, особенно со стороны севера, не может не вызывать беспокойство. Особенно, если принять во внимание тот факт, что президент Обасанджо – южанин, хотя и из штата, не добывающего нефть.

Нефтяные доходы в политически нестабильной Нигерийской Федерации играют настолько важную роль, что мудрые нигерийцы признают тот факт, что различные этнические группы сохраняют единство только благодаря некой общей «пуловине». Некоторые нигерийцы говорят: «Без нефтяного богатства Нигерийская Федерация распадется как картонный домик».

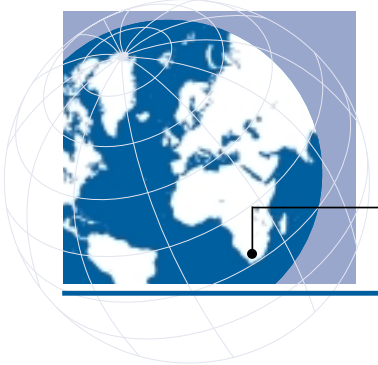
2. Структура распределения нефтяных доходов Нигерии

Ежедневно Нигерия добывает 2,3 миллиона баррелей сырой нефти. Доходы от продажи сырой нефти составляют 40 % ВВП страны, 80 % общих поступлений в бюджет и 95 % доходов от экспортных поставок. Ниже представлена структура распределения доходов от продажи нефти между штатами, добывающими и не добывающими нефть.

Штат	Федеральное распределение доходов	Дотации каждому штату
1. Абия	1 037 347 233,58 найров	262 240 525,56 найров
2. Аква Ибом	1 062 315 132,97 найров	2 472 435 790,43 найров
3. Байелса	840 263 873,01 найров	3 069 322 769,32 найров
4. Борно	1 348 852 300,10 найров	0
5. Кано	1 711 666 760,40 найров	0
6. Лагос	1 575 021 719,80 найров	0

*** Основной обменный курс 1 доллар США = 130 найров

Источник: Фискальная комиссия по сбору и распределению доходов (RMAFC)



ТОЧКА ЗРЕНИЯ

Земля для вынужденных переселенцев — история двух федераций

БЕРТУС ДЕ ВИЛЛЬЕРС

И в ЮАР, и в Австралии проживают народы, изгнанные со своих земель. Обе страны сегодня ищут возможности исправить ошибки прошлого. Автор проводит сравнение между двумя странами на основе личного опыта проживания.

За годы апартеида в ЮАР (1948–1994 гг.) чернокожие южноафриканцы были изгнаны со своих земель, в результате чего 87 % земли в стране перешло в руки меньшинства населения страны – белых южноафриканцев. Проблема подобного несправедливого распределения земли сохранилась даже после перехода к демократии в 1994 г., когда всем жителям ЮАР было разрешено голосовать.

В Австралии царила уверенность в том, что земля была terra nullius, т.е. ничейная, что позволило поселенцам завладеть почти всей площадью земли в стране, никоим образом не учитывая взаимоотношения, установившиеся между австралийскими аборигенами и их землей. Лишь в 1992 г. благодаря решению по делу Мабо в Верховном Суде Австралии была низвергнута концепция terra nullius.

Земельная реформа является, возможно, самой трудной задачей, которую приходится решать сейчас как в ЮАР, так и в Австралии (см. блок 1). Процесс осуществления земельной реформы в обеих странах до сих пор не завершен. Земельная реформа – один из самых трудно решаемых вопросов во внутренней политике обеих стран.

В ЮАР имеются как юридическая основа, так и политические решения, призванные решить проблемы земельной реформы. Но обладает ли эта страна достаточными ресурсами, терпением и прочими необходимыми качествами для эффективного осуществления реформы?

Австралия была вынуждена признать право собственности аборигенов на землю благодаря решению Верховного Суда, принятому в 1992 г. Однако в политических кругах и в широких массах общества еще не свиклись с этой мыслью и ее практическим применением. Общественное противостояние предоставлению аборигенам прав на землю очень высоко. В отсутствие общепринятой политики осуществления земельной реформы основной акцент делается на вопросе предоставления австралийским аборигенам права собственности на землю.

Земельная реформа в контексте федерации

Подходы в осуществлении земельных реформ в обеих странах имеют как схожие, так и отличные моменты. Федеративная система по-разному используется в данных странах для осуществления земельной реформы. Можно провести следующие сравнения.

Земельная реформа в обеих странах – результат политического решения, принятого на национальном (федеральном) уровне по отношению к штатам или провинциям страны, что играет важную роль в осуществлении реформы.

Бертус дэ Вилльерс – советник коренных народов Австралии по вопросам земельных исков и земельной реформы. Он также участвовал в переговорах по вопросу земельного иска от имени Южно-Африканских Национальных Парков в ЮАР. Бертус дэ Вилльерс – юрист, адвокат Верховного Суда Южной Африки. В данное время проводит научное исследование в Университете Западной Австралии. Мнения, выраженные в настоящей статье, отражают лишь личную точку зрения автора. С автором можно связаться по адресу: Bertusdv@gic.com.au

1. Что такое земельная реформа?

Как правило, под земельной реформой понимается восстановление, перераспределение или подтверждение прав собственности на землю в пользу бедных или обездоленных лиц. Под восстановлением прав понимается восстановление тех прав на землю, которыми обладали предыдущие поколения и которые были отняты во время предшествующих режимов правления. Под перераспределением понимается приобретение частной земельной собственности либо распределение земли, находящейся в государственной собственности, лицам, не имеющим земли. К земельной реформе также относятся политические решения, призванные помочь лицам, изгнанным с земли, при их возвращении и поселении. Для осуществления земельной реформы требуется ясное видение долгосрочной перспективы, четкие краткосрочные и среднесрочные цели, здравые стратегические решения и ресурсы. Для успешного осуществления реформы также требуется и широкая поддержка общественности, чтобы обеспечить устойчивое и защищенное продолжение земельной реформы в условиях политических перемен.

Земельная реформа может включать и процессы подачи исковых заявлений на землю, находившуюся ранее во владении предков истца и отобранную вследствие дискриминационных действий (эти процессы, вероятно, являются самыми спорными мерами проведения земельной реформы). Однако земельная реформа также подразумевает и приобретение земли с целью ее распределения между лицами, не имеющими земли, изменяя и сохраняя права лиц, занимающих землю, и привлекая традиционные общины в процесс управления и контроля над землей их предков.

В самом широком смысле земельная реформа включает в себя земельные иски, приобретение и распределение земли, доступ к земле с определенными целями, планирование использования земли, развитие инфраструктуры, поддержку сельскохозяйственного и коммерческого использования земли, программы переселения жителей, обеспечение соблюдения права собственности на землю и обучение.

В ЮАР высказывались жалобы в адрес Государственного министерства по земельным вопросам с обвинениями в проведении земельной реформы без достаточного привлечения местных провинциальных и муниципальных правительств в процесс возврата населения на свои земли. В результате местные власти столкнулись со множеством случаев, когда было невозможно решить те или иные спорные вопросы, связанные с переселением новых владельцев земли.

Штаты являются основными ответчиками в Австралии по делам о предоставлении права на исконное землевладение коренным жителям страны. За исключением нескольких случаев положительных решений по подобным искам, штаты, как правило, противостоят использованию права на исконное землевладение коренными жителями страны. Лишь в нескольких штатах осуществляется планомерная политика земельной реформы, призванная помочь коренным жителям страны получить возможность доступа, контроля и управления землей в культурных и/или коммерческих целях. В ЮАР проводятся специальные межправительственные министерские совещания по вопросам осуществления земельной реформы, в которых участвуют представители федеральных и провинциальных министерств, а также высокопоставленные чиновники. В Австралии же межправитель-





По состоянию на 1998 г. 64 000 фермеров ЮАР, изгнанных ранее со своих земель, подали иски на возврат земли.

ственные структуры не выработали основы для претворения скоординированной политики и управления деятельностью федерального правительства и правительств штатов.

Различные истории, неясные цели

Истории появления процессов восстановления прав собственности на землю в двух странах различаются коренным образом.

Вообще говоря, Австралия была вовлечена в земельную реформу против своей воли, в частности благодаря решению по делу Мабо о признании права коренных жителей страны на исконное землевладение, что было впоследствии закреплено Законом о Праве на исконное землевладение коренными жителями (Закон об аборигенном праве собственности). Восстановление права собственности на землю в ЮАР является частью политических и экономических программ правящего большинства, также партий меньшинств. Однако вопросы переселения в сельские местности и территории сельскохозяйственной деятельности, на которые подаются иски, могут превратиться в трудноразрешимые задачи. По сравнению с Австралией, где основной упор в осуществимой земельной реформе делается на признание факта сосуществующего права на исконное землевладение коренными жителями страны, процесс реформирования в ЮАР направлен на предоставление права свободного землевладения миллионам людей. А провинциальные власти обязаны предоставить все необходимые услуги лицам, пожелавшим переселиться.

В обеих странах недостаточно четко поставлены основные цели осуществляемых земельных реформ. Другими словами, непонятно, на что же именно направлены земельные реформы: на удовлетворение исковых вопросов, создание дополнительных рабочих мест, повышение уровня производства, обеспечение более широкого доступа к земле или на все вышеперечисленное вместе?

Опыт ЮАР доказывает, что хотя многие иски были удовлетворены методом денежных выплат, что является «успехом», принимая во внимание количество удовлетворенных исков, возвращение жителей в сельские местности может стать крайне ресурсоемким и привести к увеличивающемуся уровню безработицы в случае отсутствия служб поддержки.

У обеих стран имеются политические механизмы, необходимые для решения исковых вопросов.

В Австралии в качестве примеров можно привести передачу земли коренному населению, которая осуществляется властями штатов, а также программу по приобретению земель, осуществляемую Корпорацией аборигенных земель. Пока данные программы развиваются медленно и приносят незначительные результаты. Политические решения по подобным вопросам принимаются главным образом на местах и не обеспечиваются достаточной координацией со стороны федеральных властей, вследствие чего далеко не каждый коренной

2. Путь ЮАР к земельной реформе

Юридическая основа

Основными целями земельной реформы, проводимой в ЮАР с 1997 г., являются: искупление несправедливостей апартеида, способствование установлению национального примирения и стабильности, поддержка экономического роста, улучшение благосостояния жителей страны и снижение уровня бедности. Конституция страны, принятая в ЮАР после времен апартеида в 1996 г., закрепила юридическую основу, необходимую для осуществления земельной реформы. Политика осуществления земельной реформы состоит из трех элементов: реформа права владения землей, перераспределение и восстановление права владения землей. Настоящая политика была в дальнейшем закреплена 22 законодательными актами. Земельные иски, которые не могли быть удовлетворены путем взаимного согласия сторон, передаются на рассмотрение в специально учрежденный Суд по Земельным Искам, который также рассматривает и другие дела, вызванные осуществлением реформы права владения землей.

Три элемента земельной реформы в ЮАР

Реформа права владения землей подразумевает улучшение прав, в особенности прав фермеров и лиц, место жительства которых находится в местах исторического проживания. По предварительным подсчетам, приблизительно 4 000 000 людей извлекли бы пользу вследствие пересмотренного права владения землей и предоставления лучшего юридического основания для их права находиться на земле и иметь к ней свободный доступ.

Перераспределение подразумевает предоставление финансовой помощи отдельным гражданам и семьям, которые не подпадают под реформу права владения землей, или восстановление права владения с целью оказания помощи в приобретении земли на добровольной основе.

Восстановление права владения землей предназначено главным образом для того, чтобы восстановить справедливость в отношении людей, изгнанных со своих земель во времена апартеида, в рамках осуществления консолидированной программы по устранению так называемых «родины черных» и «мест для черных». Данный процесс основывается на исковых заявлениях и требует предоставления доказательства изгнания с земли своих предков неконституционным образом, в соответствии с новой конституцией ЮАР. Для того чтобы добиться благоприятного рассмотрения земельного иска, индивид или община должны предоставить доказательство того, что они занимали данную территорию в течение по крайней мере десяти лет с 1913 г. и использовали ее во благо, были лишены своей земли, не получив при этом должной компенсации, и лишение прав владения данной землей не соответствует действующей конституции. К моменту наступления крайнего срока подачи исковых заявлений, к 31 декабря 1998 г., количество поданных исков составило 64 000. Из этого числа около 55% были удовлетворены главным образом путем выплаты денежной компенсации.

житель страны может получить помощь в реализации своих земельных притязаний.

В ЮАР процесс рассмотрения земельных исков предоставляет больше вариантов их удовлетворения, один из которых – возврат или предоставление права свободного землевладения. Кроме того, исковые заявления могут быть удовлетворены путем предоставления альтернативного варианта государственной земли, приобретения альтернативных свободных земель, выплаты денежной компенсации, материальной помощи в переезде на новое место жительства, участия в программе по обучению, участия в альтернативных программах жилищного строительства, участия в управлении национальными парками или любой комбинацией из вышеперечисленного.

Продолжение на стр. 18

Handbook of Federal Countries

A project of the Forum of Federations

The *Handbook of Federal Countries* is a compendium of information on the world's federations. It examines the development, institutions, constitutions and dynamics of federalism in 25 countries. The book gives a concise introduction to the politics and elements of each country's federal system. It is an essential resource for researchers, academics, public officials and students of federalism.

The *Handbook of Federal Countries* includes:

- Articles on 25 federal countries (Brazil, Canada, India, USA, Mexico, Nigeria, Russia, South Africa and others)
- Up-to-date statistical data on current political/geographic and economic/social indicators
- Introduction and essays on current topics

Order your *Handbook of Federal Countries* from www.mqup.ca or fill out the form below.

Also available in French

Edited by Ann L. Griffiths, coordinated by Karl Nerenberg

CS\$65.00 | US\$49.95 | UK£37.95 | €49.60 plus shipping

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



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

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

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

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

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

Subtotal \$ _____

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

Canadian Residents please add 7% GST \$ _____

Total \$ _____

This order is for _____ (number of) books.

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

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

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

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

☐ Individuals must prepay all orders.

Circle: ☐ VISA ☐ MasterCard

Credit Card Number _____ Expiry date _____

Signature (for credit card orders) _____

Phone Number (credit cards) _____

Ship books to:

Name (please print) _____

Street _____

City _____

Province or State _____

Postal or Zip Code _____

Country _____



McGILL-QUEEN'S UNIVERSITY PRESS

Последнее слово за судами: провинциям и штатам назначены разные роли

И в ЮАР, и в Австралии национальный или федеральный суд выступает в роли окончательного арбитра в вопросах неудовлетворенных земельных исков. В ЮАР земельные иски и вопросы права собственности находятся в ведении Суда по земельным искам, учрежденного специально для этих целей. В Австралии исковые заявления о предоставлении права собственности на землю находятся в ведении Федерального Суда.

Подходы, применяемые соответствующими властными структурами (провинций и штатов) в ЮАР и Австралии в корне отличаются друг от друга. Провинции ЮАР выступают главным образом в качестве своего рода административной руки в осуществлении политики земельной реформы, инициированной федеральной властью. Провинции не очень интересуют благо, которое с юридической точки зрения может принести то или иное рассмотрение земельного иска. Однако провинции обязаны предоставить необходимую помощь сообществам после их возвращения на землю.

В Австралии же основную роль в судебных тяжбах играют главным образом правительства штатов, выступая в качестве основных ответчиков по исковым заявлениям о предоставлении права на исконное землевладение коренным жителям страны. Правительство Австралийского Союза и правительства штатов крайне неохотно выносят положительные решения по предоставлению права на исконное землевладение коренным жителям страны, за исключением случаев, когда земля предоставляется в малонаселенных, необжитых районах Австралии. Правительствами некоторых штатов, таких как Квинсленд, разрабатываются альтернативные модели обеспечения права владения землей, которые могли бы заменить исковые заявления о предоставлении права на исконное землевладение коренными жителями. Однако данные инициативы пока еще находятся в экспериментальной фазе.

Комплексный и противоречивый юридический процесс

Обе страны столкнулись с серьезными трудностями в осуществлении программ земельных реформ. Создается впечатление, что в ЮАР недооценили сложность земельной реформы с юридической, административной и финансовой точек зрения. Основной механизм рассмотрения исковых заявлений о предоставлении права на исконное землевладение коренными жителями в Австралии представляет собой сложную судебную тяжбу. Отзывы о предоставленных пост-переселенческих услугах новым землевладельцам Корпорацией аборигенных земель не совсем лестные.

В ЮАР существуют программы поддержки, призванные помочь истцам обжиться на новых землях. Однако в некоторых случаях переселенцы переезжают на новую землю со слабо развитой инфраструктурой и без должного обучения. В обеих странах существуют риски того, что земля, приобретенная благодаря данным программам, будет в итоге неэффективно использоваться, или средства, потраченные на приобретение земли, не повлекут за собой улучшение благосостояния или увеличение количества рабочих мест.

Необходимый стандартный минимум

Земельная реформа – это сложный и многокомпонентный процесс. В федеральных странах или в странах с признаками федерализма успех земельной реформы будет зависеть от наличия четкого государственного видения, которое должно иметь поддержку в центре и на местах. Штаты и провинции могут принимать участие в экспериментах по осуществлению земельной реформы, но эти эксперименты

3. Австралийский подход к земельной реформе

Признание права на исконное землевладение коренными жителями страны было навязано Австралии Верховным Судом страны в соответствии со знаменитым решением по делу Мабо, принятым согласно нормам обычного права в 1992 г. **Закон о Праве на исконное землевладение коренными жителями** (Закон об аборигенном праве собственности) был принят в последствии в качестве законодательной базы для подачи исковых заявлений о предоставлении права собственности на землю, принадлежавшие предкам. В соответствии с решением по делу Мабо, а также последующими решениями, такими как Уик, Уорд и Йорта Йорта, в доказательстве на право владения землей должны присутствовать три ключевых элемента, необходимых для положительного рассмотрения искового заявления на предоставление права собственности на землю:

1. **Традиционная связь с землей**, в отношении которой подается исковое заявление, согласно законам и обычаям группы. Другими словами, истцы должны доказать наличие непрерывной связи с коренным народом, проживавшим на данной земле во времена владычества, т.е. во времена британского заселения;
2. **Идентифицируемость сообщества или группы со своими законами и обычаями**, которые регулируют их доступ и контроль над землей. Для этого необходимо предоставить четко прописанный свод законов и обычаев, которые хоть и с некоторыми видоизменениями, были унаследованы от коренных жителей данной земли; и
3. **Поддержание связи с землей** до настоящего времени и соблюдение законов и обычаев. Данный пункт означает непрерывное соблюдение и практическое применение традиционных законов и обычаев.


Таким образом, не только крайне трудно доказать право на владение землей, но и само право является очень слабым, так как сосуществует с другими правами и в случае противоречий ограничивается другими правами. С 1993 г. было подано около 630 исковых заявлений, из которых решение было вынесено только лишь по 45. Из них положительные решения были приняты только по 31 заявлению.

В дополнение к заявлениям на предоставления права собственности на землю федеральное правительство учредило Корпорацию аборигенных земель, несущую ответственность за приобретение земли для коренных жителей страны. Корпорация приобрела порядка 150 владений, среди которых есть и городские предприятия, и сельскохозяйственные фермы.

должны учитывать и необходимость гарантированного соблюдения равных прав граждан в справедливой и беспристрастной системе земельных реформ, вне зависимости от их места жительства. Любая система, благодаря которой достигается успех в осуществлении земельных реформ, должна устанавливать стандартный минимум, единый для всех ищущих возможность получить доступ к земле.

Дополнительная литература

Adams, Martin, Breaking ground: Development aid for Land reform. London: Overseas Development Institute, 2000.

De Villiers, Bertus, Land reform: issues and challenges. Johannesburg: Konrad Adenauer Foundation, Johannesburg, 2003. 



Страница практика

Висенте Тревас, Бразилия Как сбалансировать бразильскую конституционную модель

Висенте Тревас является заместителем главы Управления федеральной политикой Министерства политической координации и институциональных отношений при Президенте Бразилии. Сотрудники Форума Федераций Диана Хебенова и Дэвид-Александр Макдональд взяли у него интервью в Бразилии.

Федерации:

Каковы результаты реформ федеральных отношений в Бразилии после года правления нового правительства Лулы?

Висенте Тревас:

Мнения совпадают в том, что этот первый год (срока президентства Лулы) был отмечен новыми отношениями между бразильскими мэрами и федеральным правительством. Этот год был охарактеризован также объединением рабочих программ деятельности муниципалитетов и федерального правительства. На прошлой неделе в Бразилии мы провели важное мероприятие, которое уже вписано в программу национальной политики – седьмой ежегодный Марш мэров в Бразилиа в защиту муниципалитетов.

Эта общая программа организована для решения трех главных вопросов. Первый вопрос касается социальной защиты и налоговой реформы. Второй – механизма передачи ресурсов, особенно того, как обеспечить федеральное финансирование муниципалитетов. Третий вопрос касается попытки завершить построение конституционной модели федеральной системы Бразилии. Федеральное правительство, штаты и муниципалитеты осознают, что наша конституционная модель является незавершенной, особенно в отношении отдельных вопросов. Например, члены Учредительного Собрания 1988 года разграничили так называемые общие полномочия членов федерации. И это разграничение, которое законодательно не регулируется, воспринимается муниципалитетами как механизм передачи им обязанностей без обеспечения необходимыми ресурсами.

Все три федеральных уровня власти обладают полномочиями заниматься вопросами защиты окружающей среды, образования и здравоохранения; таким образом, это приводит к неопределенности в случаях, когда население требует от мэра каких-либо ресурсов или услуг, предоставление которых в действительности является общей обязанностью и мэра, и федерации.

Федерации:

Как за это время улучшились отношения между федеральным правительством и штатами?

Висенте Тревас:

Новые внутрифедеральные отношения, начавшиеся с приходом правительства Лулы, были отмечены созданием постоянного форума для переговоров. До этого федеративные отношения были двухсторонними, используемыми от случая к случаю, разовыми и непостоянными.

В марте прошлого года, кроме программы переговоров, правительство создало форум для переговоров, который был назван Федеральным Комитетом.

Мы находимся в процессе интеграции с Южной Америкой. Это является составной частью нашей новой предварительной программы развития. Мы сознаем, что успех программы, как и успех Бразилии, зависит от укрепления Меркосура – свободной торговой зоны Латинской Америки; успех зависит также от интеграции Южной Америки, и от возвращения нашей страны в международное сообщество. Мы наблюдаем здесь развитие новых процессов, которые по масштабу являются не только континентальными, но включают Южную Африку, Индию и Китай.

А для того, чтобы страна могла развиваться сразу на многих уровнях одновременно, требуется некоего взгляда, нужна динамика, не присущая ни одному унитарному государству в исполнении национального законодательства. Здесь, в Бразилии у нас есть федеративная конституционная модель федерации, которая существует с XIX века. Однако в развитии нашей нации мы храним якобинские традиции очень сильного унитарного государства.

Поэтому осознание того, что наши штаты и наши муниципалитеты играют важную роль в национальном развитии, просто необходимо. Мы не можем активно развиваться в рамках Меркосура, если города Рио Грандо Сулл, Санта Катарина и Парана не имеют такой же инициативы и не чувствуют важности этой стороны жизни.

Федерации:

А какова позиция правительства по поводу свободной торговли?

Висенте Тревас:

У нас есть небольшое количество пошлин, взимаемых на границах нашей страны, которые всегда представляли собой барьер. Мы должны изменить эту концепцию и рассматривать наши границы как мосты. Поэтому роль наших приграничных городов также заключается в содействии континентальной интеграции. С другой стороны, мы находимся в том же положении, что и Канада – страна континентальных размеров, многообразная и также очень непостоянная страна.

Существует мнение, что без усиления нашей городской инфраструктуры, без усиления связей местного производства и связей, проходящих через наши города, невозможно ускоренное развитие. Мы столкнулись с проблемой того, что XX век не помог Бразилии в развитии иначе, чем социальной и географической концентрации. Бразилия представляет собой конкретный пример жизни в XX веке – пример, который в руководствах по анализу экономической политики рассматривается как успешное развитие страны в XX веке. В течение десятилетий мы сохраняли высокий уровень роста: более 7 процентов. Тем не менее, темп развития, который мы поддерживали на протяжении XX века, не способствовал предотвращению структурных недостатков – социального и регионального неравенства в нашей стране.

Как можно избежать появления социального и регионального неравенства? Этот вопрос приводит нас к разделению мнений в рассмотрении задачи, стоящей перед исполнительными органами и федеральными властями. Мы думаем, что способ организации федеративной модели бразильского государства на протяжении более ста лет был тщательно продуман господствующими классами. Они управляли нашей страной и столкнулись со следующей проблемой: как сохранить континентальные размеры страны, как сохранить свое многообразие, поддерживая различия.

Бразильская федеративная система всегда была механизмом для поддержания терпимых различий, без причинения вреда территориальной, социальной и политической структуре государства. Это всегда был балансирующий механизм.

Мы управляем федерацией в другом направлении, чтобы увидеть, каким стратегическим ресурсом она может быть, не с точки зрения поддержания наших различий, а в противоположном направлении. Именно так администрация Лулы понимает федерацию.

Федерации:

Как проходила работа правительства Лулы с мэрами и представителями штатов?

Висенте Тревас:

Первый год правительства Лулы и федерации характеризуется, прежде всего, интенсивной федеральной мобилизацией. Президент провел 4 встречи с руководством всех штатов. Кроме того, губернаторы провели две макро-региональные встречи. В прошлом году северо-восточный регион провел около пяти региональных встреч, такие же встречи прошли в северном, центральном-западном и других регионах.

Дело в том, что такая интенсивная федеральная мобилизация была двухсторонней; это не была полная мобилизация. Это были встречи федерального правительства с правительствами штатов, федерального правительства и муниципальной власти. Мы создаем, что нам нужно готовить переход к участию в переговорах всех сторон. Бразильская федерация в целом имеет общую программу и общие проблемы, которые требуют всеобщего участия. Во время Марша на прошлой неделе была проведена очень важная встреча – полное федеральное собрание. Группа состояла из членов федерального правительства, губернаторов и мэров. Таким образом, была сделана попытка придать этой встрече все-сторонний федеральный характер.

Учредительное собрание 1988 года отменило полномочия, при-

надлежавшие федеральному правительству, которое должно было регулировать государственную политику в крупных городах. Эти полномочия были переданы штатам. Имел место и дисбаланс в этой передаче полномочий. Наиболее важная городская метрополия страны – Большой Сан-Пауло – с населением в 17 млн. человек не был модернизирован в свете Конституции 1988 года.

В 1970-х гг. у нас существовал государственный орган власти, отвечавший за крупные города – секретариат по делам городских метрополий. Модель 1970-х в действительности не была федеральной, потому что фактически за ней стояли военные. И хотя внешне они организовали федерацию, государство управлялось только сверху. Губернаторы назначались президентом, которые со своей стороны назначали мэров столиц штатов. Затем был создан консультативный совет, который, однако, являлся просто «украшением».

Экономический кризис более выражен в городских метрополиях. Уровень безработицы там намного больше, ряд проблем возник из-за отсутствия решений о разделении полномочий. Например, городской регион Сан-Паулу снова почти парализован, пробки на дороге достигают немыслимых размеров, потому что у нас нет федерального соглашения о городском транспорте.

В обществе существует убежденность, что сегодня вопрос общественной безопасности, являющийся конституционной обязанностью штатов, невозможно решить, если у нас не будет обновленного федерального соглашения. Правительство Лулы с момента появления у власти намеревалось поставить общественную безопасность в основу унифицированной системы.

Федерации:

Каким образом Бразилия может справиться с управлением городских метрополий, со всеми их проблемами?

Висенте Тревас:

Мы должны достичь нового соглашения о федерации, нового соглашения о федеративном союзе, федеральных штатах и муниципалитетах и через эти соглашения создать инструменты и институты управления.

Стоит вопрос транспорта, вопрос жилья, оздоровления нации и вопрос общественной безопасности. В этом перечне вопросов более чем достаточно, и единственным способом разрешить их является разработка соглашения, которое охватит три уровня управления. Мы должны изменить формат общественного управления в городских метрополиях, поскольку модель, предлагаемая некоторыми штатами, доказала свою неудовлетворительность. Мы имеем совещательный совет по развитию; еще один – по разделению власти, сформированный наполовину из представителей правительств штатов, и наполовину – муниципалитетов, кроме того, некоторые регионы создают агентства по развитию.

Результаты деятельности агентства в Сантосе, как мне доложили, оказались скудными. Муниципалитеты отправляют свой мусор прямо в горы, и это провал, который подрывает возможности общественного управления города, когда регион не может прийти к соглашению относительно утилизации твердых отходов. Мы должны заключать новые соглашения по поводу отношений наших институтов власти и вопросов общественной политики. 6



Краткие новости

Швейцарские избиратели отклоняют три закона

На референдуме 16 мая избиратели в Швейцарии отклонили два закона, которые повысили бы финансирование государственного пенсионного фонда путем взимания НДС. Также был отклонен закон, снижающий налоги с супружеских пар, семей и домовладельцев. Федерация швейцарских профсоюзов организовала общественную кампанию за референдум против одного из законов пенсионной реформы. Некоторые кантоны и граждане Швейцарии потребовали проведения референдума по поводу закона о снижении налогов. По швейцарским законам, любой федеральный законопроект может быть поставлен на референдум при наличии 50 000 подписей избирателей в соответствующей петиции.

Путин – переизбранный президент России

14 марта в результате выборов президента России Владимир Путин был переизбран на должность президента на второй четырехлетний срок 71 процентом голосов. Его соперник, Николай Харитонов из Коммунистической партии, получил только 13,7 процентов голосов. Общая явка россиян на избирательные участки составила 64,3 процента. Президент Путин получил значительно большее количество голосов по сравнению со своими первыми выборами в 2000 году, на которых за него было отдано 52,5 процентов голосов против 29,4 процентов соперника – коммуниста Геннадия Зюганова.

Канадское правительство финансирует программу декретного отпуска в Квебеке

Либеральное правительство Квебека пришло к соглашению с канадским премьер-министром Полом Марتنеном о федеральном финансировании квебекской собственной программы декретного отпуска. Федеральное правительство предоставит 80 процентов финансирования для наиболее щедрой программы Квебека. Соглашение было заключено за несколько дней до того, как Мартен созвал выборы в федеральные органы, намеченные на 28 июня. Это та же самая программа, которая была предложена сепаратистской партией Квебека много лет назад. Либеральный премьер Квебека Жан Шаре одобрил и поддержал эту программу и выиграл решение суда в ее пользу. В соответствии с планом, принятым Квебекским и федеральным правительствами 19 мая, граж-

дане Квебека могут получать 75 процентов своего дохода в течение 40 недель с момента рождения ребенка. Текущая программа федерального правительства, финансируемая федеральным страхованием занятости, дает родителям 55 процентов от их дохода до 39 400 долларов за 50 недель. Программа Квебека поднимает этот потолок до 52 500 долларов.

Хорст Келер выбран президентом Германии

23 мая на специальной ассамблее в старом здании берлинского Рейхстага Хорст Келер – кандидат от правоцентристов – был избран девятым президентом Федеративной Республики Германии. С разрывом в 604 голоса Келер выиграл у Гезина Швана – ректора университета, который был кандидатом от социал-демократов и «зеленых». Келер – бывший управляющий МВФ, был кандидатом от христианских демократов, христианской общественной организации, и свободных демократов (либералов). Специальная ассамблея – федеральное собрание – состоит из равного количества членов немецкого бундестага и законодательных органов 16 земель Германии. Келер сменил социал-демократа Йоханеса Рау.

Референдум за воссоединение на Кипре провалился

Референдум о конституционной договоренности завершить разделение острова Кипр был отклонен на референдуме в апреле. Пока турецкие киприоты утверждали план, греческие киприоты его отклонили. Провал плана означает, что 1 мая только южный Кипр – греческая часть острова – был принят в Европейское сообщество. Несмотря на провал, турецкие киприотские власти разрядили напряжение 26 мая, разрешив приезжим из стран ЕС, включая греческих киприотов, выезжать в северную часть острова, показывая удостоверения личности вместо паспортов.

Суд Соединенных Штатов постановил ввести сооружения для очистки воздуха

Решение верховного суда США по поддержанию качества воздуха, изданное в феврале 2004 г., означает, что очистка от смога должна проводиться в 470 округах тридцати одного штата. Группы здоровья общества и окружающей среды, такие как Американская Ассоциация Защиты Легких и Охрана Окружающей Среды

(ООС) подали в суд, требуя заставить правительство принять меры по уменьшению загрязнения озонового слоя.

Решение предполагает усиление проверок транспортных средств, техосмотр, производство очистителей продуктов сжигания топлива и пр. На втором судебном процессе по защите окружающей среды постановление, выданное недавним решением суда, заставило Агентство по Защите Окружающей Среды США (АЗОС) принять правила по защите экосистем на территории Соединенных Штатов от вредного загрязнения слоев атмосферы окисью азота. Как сообщается на сайтах АЗОС и ООС, согласно решению, принятому судом, АЗОС должно выработать предложения до 30 сентября 2004 года и окончательные правила – до 30 сентября 2005 года. Решение по третьему процессу загрязнения воздуха, принятое в нескольких штатах США по программе АЗОС «Обследование новых источников» (см. «Федерации», выпуск 3 № 4 и выпуск 4 № 1), было неожиданно принято судом США на апелляцию округа Колумбия до 1 августа.

Федеральное правительство в Малайзии должно наладить поставки воды

Федеральная система поставки воды все еще не работает, несмотря на тот факт, что все штаты Малайзии, кроме Сабах и Саравак, год назад договорились о передаче федеральному правительству права управлять поставками воды в стране. По сообщению федерального министра энергетики, водоснабжения и коммуникаций Датук Сери д-ра Лим Кенг Йаик, реализация соглашения все еще требует слишком много времени. В соответствии с докладом малазийского национального агентства новостей взятие под контроль и управление поставками воды может потребовать изменения в законодательстве и поправок к Конституции. Министрство также должно составить исходный документ для нового механизма федерального водоснабжения и управления им.

Африканский Национальный Конгресс увеличивает свое большинство в результате выборов

В Южной Африке на выборах 14 апреля 2004 года Африканский Национальный Конгресс увеличил свое большинство до 62,7 процентов голосов, что составляет 279 из 400 мест в национальной ассамблее. Вторая по величине партия в ассамблее – Демократический Альянс, с 50 местами имеет 13,2 процента голосов. Далее следует Партия Свободы Инката с 28 местами и 7 процентами голосов. Новая Национальная партия, преемница Национальной партии, правившей в правительстве апартеида, в котором могли голосовать только белые, получила всего 7 мест и только 1,7 процента голосов. Всего в Южной Африке на голосование пошли 76,7 процентов избирателей.

Правительство Шри-Ланки потерпело поражение в выборах

На выборах 2 апреля предшествующее правительство Объединенной национальной партии потерпело поражение от Объеди-



Президент Шри-Ланки Чандрика Бандаранаике Кумаратунга

ненного Альянса Свободы Людей, ведомого президентом Чандрикой Бандаранаике Кумаратунга.

Новым премьер-министром, назначенным президентом, стал Махинда Райяпаксе из Объединенного Альянса Свободы Людей, получившего 45 процентов голосов и 105 из 225 мест законодательного собрания. Объединенная Национальная партия покидающего свой пост премьер-министра Ранила Викрамасингхе получила 82 места с 37,8 процентами голосов. Партия Тамил Илама Национальный Альянс Тамил, которую поддерживали Тигры Освобождения Тамил, получила 22 места в парламенте с 6,8 процентами голосов.

Пакистан надеется на мирные переговоры после выборов в Индии

Министр иностранных дел Пакистана Риаз Хохар сообщил Постоянному комитету по внешней политике в Сенате своей страны, что правительство воодушевлено согласием на диалог с Пакистаном главных политических партий Индии, как сказано в пакистанской газете Dawn. Господин Хохар охарактеризовал недавние телефонные разговоры президента Первеза Мушаррафа с новым премьер-министром Индии Манмоханом Сингхом и лидером партии конгресса Соней Ганди, как «позитивные и оптимистичные». Министр иностранных дел выразился, что разговор, запланированный между министрами иностранных дел двух стран в июне, будет продолжением процесса по достижению согласия между Пакистаном и предыдущим индийским правительством. Новое коалиционное правительство Партии конгресса обещало придерживаться мирного процесса. «Мы посмотрим, где они согласятся подобрать нити – может быть у Шимлы, Лахоре, Агры или Исламабада», – сказал он. Хохар добавил, что Пакистан будет придерживаться «позитивного отношения», преследуя проведение диалога, который включает вопрос по разрешению спора между Кашмиром и Джамму. 6



Прошедшие и предстоящие события

Апрель-июнь 2004

Глобальный диалог: круглый стол – 12 стран. Форум Федераций и Международная Ассоциация Центров Федерального Обучения организовали круглый стол с участием 12 стран для рассмотрения проблем законодательного и исполнительного управления в федеральных странах.

1 июня-11 июля 2004

Приглашение для молодых участников: Форум Федераций организует Молодежную Программу Международной Интернатуры 2004-2005 гг.

14-21 июня 2004

Семинары на уровне штатов по фискальной ответственности – Мексика. Семинары организованы при сотрудничестве с Национальным институтом федерализма и муниципального развития, Секретариатом общественной службы и правительствами штатов Мексики, Ялиско, Баха Калифорния Сюр и Коахуйла. Встреча Комитета международных отношений молодежи – Оттава, Канада. Встреча членов комитета из 10 стран для принятия решений планирования на год.

26-29 июня 2004

28-29 июня 2004

Семинар в поддержку городского транспорта – Оттава, Канада. Форум Федераций в партнерстве с организацией «Транспорт Канады», однодневное образовательное мероприятие для изучения международного опыта в развитии и выполнении программ по поддержке городского транспорта.

15-17 июля 2004

Первая национальная встреча налоговых администраторов – Сальвадор, Бразилия. Это мероприятие организовано при сотрудничестве с бразильским секретариатом финансов штата Бахия и бразильским федеральным министерством финансов/федерального дохода. Круглый стол по изучению коренного населения России – Оттава, Канада. При сотрудничестве с Программой развития Организации Объединенных Наций и Канадского Агентства международного развития проведен круглый стол представителей коренного населения Камчатки (Дальний Восток России), с канадскими учеными, представителями властей и руководителями регионов проживания коренного населения.

5 июля 2004

Июль-30 сентября, 2004

Приглашаем молодых участников: Международная конференция по вопросам федерализма 2005, Бельгия. Три правительственных молодежных бюро в Бельгии и Форум будут отбирать претендентов для участия в молодежной программе на международной конференции по Федерализму-2005, проводимой бельгийским правительством и правительствами сообществ и регионов Бельгии.

Август 2004

Глобальный диалог: Международный круглый стол – Мельбурн, Австралия. Международный

**29 августа-
12 сентября 2004**

круглый стол будет рассматривать тему 3-го глобального диалога: законодательное и исполнительное управление в федеральных демократических государствах.

Молодежное летнее заседание по вопросам федерализма 2004 – Швейцария и Босния-Герцеговина. Форум в партнерстве с Институтом федерализма в Фрибурге, Швейцария, организует двухнедельное сравнительное обучение и программу поездки по изучению федеральной системы Швейцарии и Боснии-Герцеговины в 2004 г. Участие в заседании примут шестнадцать молодых профессионалов и ученых со всего мира.

Август-сентябрь 2004

Курсы по изучению федерализма – Шри-Ланка. Форум Федераций и Центр альтернативной политики предлагает два курса по изучению федерализма в Коломбо – «Введение в федерализм» и «Федерализм, мир и улучшенное управление в мультикультурных обществах». Первый курс будет проводиться для активистов, журналистов и персонала неправительственных организаций. Второй курс – для политических ученых, академиков и государственных служащих.

25 сентября 2004

Глобальные диалоги о демократии – Барселона, Испания. Эта однодневная конференция будет организована Форумом и пятью испанскими общественными организациями.

**Сентябрь/октябрь/
ноябрь 2004**

Региональный семинар по вопросам федерализма и конфликтному менеджменту – Индия (даты и место проведения будут указаны позже). Конференция соберет международных специалистов федерализма, работающих в районе Индийского океана, для рассмотрения текущих предложений для перемен в их собственных странах.

**Сентябрь 2004-
февраль 2005**

Международная программа молодых интернов на 2004-2005 гг. (будет подтверждено – в зависимости от финансирования) – различные страны. Форум координирует интернатуру для граждан Канады и официальных иммигрантов, отправляющихся в Нигерию, Южную Африку и Шри-Ланку через партнерские организации Форума в этих странах.

Октябрь 2004

Проект по изучению Бразилии индийскими специалистами здравоохранения – Бразилия. Федерализм и судебное право – Шри-Ланка. Форум Федераций и Центр альтернативной политики (Коломбо) при содействии с правовыми институтами Шри-Ланка проведут серию ознакомительных сессий.

Декабрь 2004

Международная конференция по вопросам федерализма – Брюссель, Бельгия (здание Европейского Парламента).

3-5 марта 2005

Расскажите нам о себе и что Вы думаете о публикациях журнала ФЕДЕРАЦИИ

Имя, фамилия: _____ Город: _____

Страна: _____ E-mail: _____

Профессия: _____

Я читаю журнал ФЕДЕРАЦИИ, потому что журнал

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> полезен для моей работы | <input type="checkbox"/> это полезный источник материалов для преподавания |
| <input type="checkbox"/> информирует меня в доступной форме о проблемах федерализма | <input type="checkbox"/> дает мне информацию, которой больше нигде нет |
| <input type="checkbox"/> все выше перечисленное | |

Что Вы хотели бы видеть в ФЕДЕРАЦИЯХ из того, чего нет в данный момент?

Что вам НЕ нравится в ФЕДЕРАЦИЯХ?



Рекомендуйте журнал *Федерации* друзьям и знакомым

Ответы просим выслать по факсу на Форум ФЕДЕРАЦИЙ: (613) 244-3372

Форум с радостью вышлет выпуски журнала ФЕДЕРАЦИИ любому, кто на Ваш взгляд может быть в этом заинтересован. Мы включим их в свой перечень рассылки. Пожалуйста, впишите любые возможные детали в форму, данную ниже.

Имя: _____ Должность: _____

Организация: _____

Адрес: _____

Город, область/ штат: _____

Индекс: _____ Страна: _____

Телефон: _____ Факс: _____

E-mail: _____ Интернет: _____

Область знаний: _____



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

Тел.: (613) 244-3360 • Факс: (613) 244-3372

forum@forumfed.org • www.forumfed.org

