



Федерации

Что нового в мире федерализма

Выпуск 4, № 3 / март 2005

В этом номере:

Тема обложки: Бельгия в центре внимания конференции по федерализму 2005 года	3
Ги Тегенбос <i>Как Бельгия создавала в течение 25 лет федеративное государство.</i>	
Тема обложки: Конференция дала возможность взаимного изучения . . . 6	
Рауль Блинденбахер и Андреа Ифф <i>Результаты конференции по федерализму 2002 года показали гражданам федеративных государств общие ценности.</i>	
Образовательные фонды Мехико стали причиной конституционных дебатов	7
Медардо Тапиа Урибе <i>Образование, разделение полномочий и политика создают спорную ситуацию.</i>	
Будут ли права гомосексуалистов в центре дебатов в американских штатах?	8
Джереми Д. Мейер <i>Сопроительство однополым бракам было выгодным для некоторых политиков в ходе выборов в 2004 г., однако, что предпримут штаты теперь?</i>	
Правительство переходного периода Сомали приступило к выстраиванию федеративной демократии	9
Бурхаан Уорсейм <i>В Сомали новое правительство, балансирующее между кланами, начинает свою деятельность.</i>	
Федеративная реформа в Германии: еще одна неудавшаяся попытка 11	
Райнер-Олаф Шульце <i>Земли и Берлин не смогли прийти к согласию в вопросе реформирования федеративной системы Германии.</i>	
Для российских губернаторов выборы отменены	14
Владимир Лысенко <i>Путин получает все больше возможностей для усиления того, что россияне называют вертикалью власти</i>	
Швейцарские кантоны и конфедерация: кто что делает и кто платит? . 15	
Паскаль Бульярд <i>Избиратели одобряют план по выравниванию уровня и качества государственных услуг среди кантонов.</i>	
Индия: шаг вперед в правах народа Бодо	17
Харихар Бхаттачария <i>Коренное население Ассамы получает новый орган — Территориальный Совет.</i>	
Канада: шумные перебранки вокруг морской нефти и политики выравнивания	19
Дженнифер Смит <i>Последняя сделка дает двум восточным провинциям доходы от добычи нефти и газа на морском побережье.</i>	
Краткие новости	21
Письма редактору	23



Колонка редактора

Этот выпуск номера журнала «Федерации» совпадает с третьей международной конференцией по федерализму (Брюссель, 2—5 марта, 2005 г.). Конференция является важным событием для Бельгии (см. статью Ги Тегенбоса, стр. 3). Эта конференция — важное событие и для Форума Федераций. Она также важна для многих народов мирового сообщества, которые проявляют растущий интерес к проблеме федерализма.

Первая подобная конференция, состоявшаяся в Мон-Трамблане (Квебек, Канада) в 1999 г., продемонстрировала возможность совместного участия практиков и экспертов, представляющих совершенно разные культуры, в открытом и полезном диалоге по вопросам федеративной формы правления. В ряду наиболее значимых моментов этого события стало участие в работе конференции лауреата Нобелевской премии из Нигерии Вола Сойинка, а также президента США Билла Клинтона.

Сойинка отметил, что XX-й век не научил нас ничему, кроме того, что «на смену соблазна централизованной формы правления должно придти распространение среди людей идеи укрепления ответственности, формы которой могут лишь видоизменяться в зависимости от различных исторических условий развития или даже численности населения того или иного государства...».

Клинтон тогда упомянул о том, что Соединенные Штаты и другие мировые державы осуществили вмешательство с целью предотвращения частичного или почти полного раскола Косово и Восточного Тимора. В своих высказываниях он сделал особый акцент на том, что это были экстремальные случаи и что, как правило, та или иная форма федерализма, намного лучше, чем разобщение и отделение. Он отметил, что выход из состава государства оправдан лишь в том случае, когда большинство населения страдает от деспотии и несоблюдения основных прав человека, которые не могут быть восстановлены иным способом. Он завершил свое выступление высказыванием о том, что федерализм — старая идея и наиболее уместная, чем когда бы то ни было, форма государственного устройства. Он завершил свое выступление следующими словами: «Этот федерализм не такая уж плохая штука».

В ходе второй конференции, состоявшейся в Швейцарии, была выдвинута идея необходимости и обогащения взаимным опытом. Исполнительный директор этой конференции Рауль Блинденбахер (сейчас он является вице-президентом Форума) и менеджер этого проекта Андреа Ифф написали статью, в которой затрагивается ряд аспектов процесса изучения опыта друг друга.

Сейчас, когда сотни участников Форума собрались в Брюсселе, мир более чем когда бы то ни было понимает

полезность — и даже необходимость федерализма. Это частично обусловлено заинтересованностью вопросами федеративного устройства в таких проблемных странах, как Ирак, Судан и Шри-Ланка (одна из этих статей на эту тему, в частности о Сомали, публикуется в этом номере журнала).

Однако растущий интерес к федерализму обусловлен также желанием многих стран создать более гибкие и чутко реагирующие структуры власти. В таких странах, как, например Италия, интерес к федерализму подогревается стремлением к установлению более действенного контроля на местах и в регионах. Во многих устоявшихся федеративных государствах такие вопросы, как обеспечение экономического равенства или разрешения проблем, связанных с властными полномочиями, выдвинули федерализм на острие проводимой там политики.

В нашем журнале мы пытаемся рассматривать происходящие события в мире через призму федерализма. В каждом номере мы даем обзор и анализ последних событий, чтобы проиллюстрировать, как реализуется на практике федерализм в других странах мира.

В данном номере приоритет отдан вопросам, затрагивающим сферы бюджетной политики, разделения властных полномочий и контроля над ними, социальных ценностей, прав меньшинств и многим другим проблемам. Как обычно, мы публикуем статьи авторов, представляющих страны всех частей света. Авторы, живущих и работающих в своих регионах.

Чтобы убедиться в том, что Вы продолжаете получать этот журнал, мы предлагаем Вам оформить на него подписку. Бланк подписки опубликован в этом номере журнала.

Пожалуйста, отправьте его по факсу или по электронной почте, и мы затем ответим Вам.

Мы также рады Вашим письмам. Направляйте их по адресу:

Karl Nerenberg,
Forum of Federations
325 Dalhousie, 7-th Floor,
Ottawa, Ont., K1N 7G2, Canada
E-mail: nerenberg@forumfed.org
Факс: +1-613-244-3372



Бывший Президент США Билл Клинтон и Президент Форума Боб Рэе

www.forumfed.org

Издание Форума Федераций

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

Tel: (613) 244-3360, 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: Обложка: Международная конференция по федерализму в 2002 г., Санкт-Галлен, Швейцария; стр.2: Международная конференция по федерализму в 1999г., Мон-Трамблан, Канада; стр.3: Международная конференция по федерализму в 2002 г., Санкт-Галлен, Швейцария; стр.7: Правительство Федерального округа, Мехико Д.Ф.; стр.9: Агентство Франс Пресс; стр.12: Управление прессы и информации земли Берлин, Г. Шнайдер; стр.14: Пресс-служба Президента, Администрация Президента России; стр.17: Офис Премьер-министра, Индия; стр.19: Офис премьер-министра Ньюфаундленда и Лабрадора; стр.21: Электронная сеть Карибского бассейна.

Журнал выходит 4 раза в год, издается Форумом Федераций. Стоимость подписки: 20 канадских долларов в год в Канаде, 20 долларов США в год в любой стране мира. Мы рады получать статьи. Контакты с редактором по вышеуказанным данным. Форум Федераций не может гарантировать возврат не принятых к публикации материалов.

На других языках: на французском — *Fédérations — Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf*; на русском — «Федерации: что нового в мире федерализма»; на испанском — *Federaciones: Lo nuevo del federalismo en el mundo*.



Бельгия в центре внимания конференции по федерализму 2005 года

Федерализм в Бельгии на деле, а не на словах.

ГИ ТЕГЕНБОС

Почему проведение Международной конференции по федерализму 2005 столь приветствуется в Бельгии? И почему ее участников принимают там столь тепло? Для ответа на эти вопросы нам необходимо рассказать историю о сюрреализме и о трубке, которая не является трубкой, о костюмах, которые не являются совершенством, но сидят как влитые, о федерализме, который действует, о постоянном процессе обновления, который будет продолжен на Международной конференции по федерализму, которая начинает свою работу в Брюсселе 3 марта 2005 года и к которой к настоящему времени может уже завершиться. А также о многообразии и гармонии, и о связи между ними.

Королевство Бельгия отмечает в этом году 175-ю годовщину своего существования. В 1830 году страна отделилась от Королевства Нидерланды, которое образовалось 15-ю годами ранее. С одобрения сверхдержав Франции, Великобритании и Германии Бельгия стала самостоятельным государством после периода, в течение которого страна некоторое время принадлежала, целиком или частично, сначала одной сверхдержаве, а затем другой.

В ходе празднования 175-годовщины образования этого сравнительно молодого государства на первый план выступает проведение важной выставки под названием «Сделано в Бельгии». Она дает представление об истории и достижениях страны с доисторических времен до наших дней, о регионах, которые сейчас называются Бельгией.

На выставке представлено 12 различных тем, включая музыку, живопись, фольклор, архитектуру и моду, спорт, науку, продукты питания и напитки. На выставке отражены все значимые достижения, изделия и имена: бельгийская поджаренная (во фритюре) картошка, шоколад и сорта пива; всемирно известный Жиль де Бинш (карнавальный персонаж); исторические личности, как, например Амбиорикс, сражавшийся с римлянами, и Годфри оф Буильон, лидер крестоносцев; исторические города, такие как Брюгге и Брюссель; такие персонажи комиксов, как Тинтин; Эдди Меркс — «самый великий велосипедист всех времен и народов»; Жюстин Хенин и Ким Клайстерс — теннисистки, вошедшие недавно в международную женскую теннисную лигу; музыканты, такие, как Жак Брель и Тутс Тилеманс; художники, такие, как Петер Поль Рубенс и Рене Маргитт.



На Международной конференции по федерализму в Швейцарии: Премьер-министр Бельгии Ги Верхофштадт (справа), канцлер Австрии Вольфганг Шюссель (в центре) и Воислав Коштуница, представитель Сербии (слева).

«Это не трубка»: — Рене Маргитт

Вы не найдете, однако, никаких политиков на выставке. Ни одного. И лишь совсем недавно в перечень экспозиции был добавлен 13-й раздел: «Бельгийская модель»: наша собственная форма федерализма. И это действительно знаковый момент. Официально празднования носят название 175-25, что означает 175 лет существования Бельгии и 25 лет — федерализма в ней. Страна отмечает не только свой день рождения, но и свой статус федеративного государства.

Таким образом, непродолжительный опыт Бельгии в качестве федеративного государства резко контрастирует с тем энтузиазмом, с которым страна предложила себя в качестве кандидата на проведение Международной конференции по федерализму после первых двух: в Мон-Трамблане (Канада, 1999) и Санкт-Галлене (Швейцария, 2002). Непродолжительное существование страны в качестве федерации также контрастирует с ее стремлением достичь важных результатов, что нашло отражение в девизе, под которым пройдет конференция: «Превратим многообразие в гармонию».

Это несколько напоминает нам о Рене Маргитте, нашем знаменитом художнике-сюрреалисте. Его наиболее известное полотно, изображающее тщательно выписанную в деталях трубку, называется «Это не трубка». Мы утверждаем, что являемся федеративным государством, но в то же время мы им не являемся. Мы горды этим и в то же время нет.

Ги Тегенбос — главный редактор бельгийской газеты «De standaard».

Официально Бельгия на протяжении своих первых 150 лет была государством с централизованной формой правления. Неофициально она была им лишь 140 лет. Начальной точкой отсчета федеративного устройства Бельгии часто называют 1970 год, в отличие от официальной даты 1980 года. К началу 1970 года каждая политическая партия страны распалась на две: на голландско-говорящую и франко-говорящую партии. Партии всегда были доминирующей политической силой в политической жизни Бельгии. К этому моменту в большей или меньшей степени относится начало федеративного устройства страны. В 1970 году после первого пересмотра конституции страны Бельгия была разделена на три сообщества (франко-говорящее, голландско-говорящее и немецко-говорящее) и на три региона (Валлонию, Фландрию и Брюссель). Каждый из них имел свою территорию и свои органы власти. И лишь 10 лет спустя, в 1980 году, после второй конституционной реформы Бельгия была окончательно преобразована в федеративное государство. Начиная с того момента в статье 1 Конституции зафиксировано, что Бельгия является федеративным государством, состоящим из сообществ и регионов.

Бельгийские политики, находясь за пределами своей страны, благосклонно говорят о своей приверженности федерализму. Они отстаивают и поддерживают его. Однако дома они менее открыто говорят об этом. Они постоянно работают над ним. В сущности, они поступают так и сейчас, в ходе переговоров, начавшихся ранее в этом году о более точном разграничении властных полномочий между центром и субъектами федерации. Результатом этого снова станут компромиссы, когда не будет ни победителей, ни побежденных. И такая ситуация может привести к новым корректировкам в течение ближайших лет.

Одежда на заказ. В Бельгии нет известных на весь мир брендов готовой одежды или сети розничной продажи одежды. Однако в Бельгии есть замечательные портные и выдающиеся дизайнеры, пользующиеся мировой славой: Энн Демюльмистер, Дьерк Биккемберге, Вальтер ван Байрендонк, Оливер Стрелли, Эдуард Вермюлен (Натан), Джеральд Вателет. Это немного похоже на бельгийский федерализм. Вы не можете выставить его на витрину без разъяснительных пометок. В Бельгии на манекенах с одеждой вы всегда обнаружите при тщательном рассмотрении, что один рукав пиджака чуть-чуть длиннее другого, что одна штанина брюк немножко шире другой и что вторая петля расположена не точно по центру. Мы не рассуждаем о федерализме так, как написано в справочниках-руководствах. Вот почему бельгийцы временами несколько стыдятся его. Он разный. И сложный. Однако он им подходит. Более того, он скроен по их мерке. И облегает, как перчатка. Он сделан на заказ. И тот факт, что Бельгия взяла на себя риск выступить в роли хозяйина конференции, означает, что она сбросила с себя оковы ненужного стыда.

Метод и действие. Установление федерализма не явилось решением всех проблем в Бельгии. В нашей стране федерализм — и его постоянные корректировки — являются методом предотвращения и разрешения конфликтов. Для Бельгии федерализм не является отражением перманентной ситуации, он находится в движении. «Это перманентный гость», — сказал бельгийский премьер-министр Ги Верхофштадт. И по этой причине конференция проходит не под девизом «Многообразие и гармония», а скорее под девизом «Превратим многообразие в гармонию». Федерализм в Бельгии не является пустым звуком. И если возникают разногласия по вопросам политики на федеральном уровне, то спор обычно переносится в сообщества и регионы. Он всегда приводит к требующим усилий напряженным переговорам, особенно в сфере распределения финансов.

Два адреса вэбсайтов:

*Международная конференция по федерализму 2005, Брюссель: www.federalism2005.be

** Выставка «Сделано в Бельгии»:

www.expo-madeinbelgium.be, Dexia Kunstcenter, Belluue building, Schildknaapstraat 50, 1000 Brussel, near the Market Square. Действует с 8 марта 2005 г.

Шаг за шагом. Федерализм в Бельгии не был установлен за один день. Этому предшествовали четыре конституционные реформы: в 1970, 1980, 1988, 1993 годах, а в промежутках множество специально принятых законов корректировали действия властей в отношении организации и правил ведения игры. Никогда не было образцового плана по упрочению федерализма. Это был дифференцирующий процесс. Решение проблем находили, продвигаясь, шаг за шагом, и в конечном итоге обнаружили, что то, что мы имеем, и есть федерализм.

Биполярность. Бельгия имеет свое собственное мнение о федерализме, потому что ей приходится решать свои специфические проблемы. Приведу несколько примеров: совсем непросто сформировать федеративное государство, имеющее лишь два крупных субъекта федерации без федеральных политических партий и без федерального института общественного мнения. И совсем непросто сформировать федеративную структуру, имеющую одну очень малочисленную и две многочисленные языковые группы, когда те не имеют одинакового международного влияния и когда одна из них больше тяготеет к традициям южной Европы, а другая ориентирована на север Европы и культурные традиции англосаксов. Более того, эти языковые группы почти — но не всецело — совпадают с границами регионов, а регионы имеют совершенно разный уровень экономического развития. В Бельгии также двуязычная столица, которая расположена на территории одноязычного региона, но с доминированием в нем другого языка. Это требует решений, выстроенных по специальному заказу. Многие авторы даже затрудняются определить, является ли Бельгия федеративным или конфедеративным государством.

Ярость и спокойствие. Для Бельгии также типичным является то, что все вопросы, касающиеся отношений между сообществами и регионами, носят ярко выраженный характер политических противоречий. Политические дискуссии по этим вопросам всегда проходят очень бурно. Такие слова, как «никогда», «не подлежит обсуждению», и такие выражения, как «конец солидарности» и «конец Бельгии», часто звучат в воздухе. Конфликты вокруг этих вопросов могут парализовать политическую деятельность и привести к правительственному кризису. Во время таких конфликтов не дает о себе знать бельгийское общественное мнение; вместо него мы имеем дело с фламандским или валлонским общественным мнением. Однако это едва можно заметить на улицах, в магазинах или где-либо еще. Фламандцы и валлоны не нападают друг на друга. Между этими языковыми группами никогда не было вспышек насилия. Структура правления в Бельгии в целом всегда переведет решение потенциальных конфликтов на политический уровень. Пусть политики спорят и ломают головы над их решением! И они спорят порой столь жаростно и изощренно, что народ страны теряет к ним интерес.

Премьер-министр. Премьер-министр Ги Верхофштадт убежден в том, что какой бы уникальной и «нетрасплантальной» ни была бельгийская модель федерализма, другие страны все же могут поучиться у Бельгии: «Управление культурным многообразием является

одной из ключевых задач нашего времени. Защита культурной свободы и многообразия стала глобальным вопросом. Примерами же обратного порядка заполнены выпуски ежедневных новостей: Ирак, Судан, Балканы, Северная Ирландия, Кот ди Вуар, Афганистан и т.д. Борьба за культурное самовыражение может быстро перерасти в один из главных источников нестабильности как внутри стран, так и за их пределами».

«В этом мире нам всем есть чему поучиться друг у друга. Расположенная на перекрестке различных культур Бельгия имеет большой исторический опыт ведения диалога между сообществами. Этот диалог привел к созданию уникальной федеративной системы, направленной на защиту и сохранение самоидентичности трех языковых сообществ на основе предложения им высокого уровня политической, культурной и экономической самостоятельности. Это перманентный поиск нужного баланса между единством и многообразием. Наша модель управления предусматривает наличие структур для обеспечения контроля и консультаций и достижения компромисса в различных вариантах. Конечно, это не панацея от всякого рода напряженности, но в целом существующая система доказала свою эффективность».

Он пошел еще дальше, заявив:

«Одной «подходящей для всех» модели федерализма не существует. Каждая ситуация предполагает подход индивидуального пошива применительно к нуждам той или иной культурной, исторической и демографической среды. Изменение государственной системы является постепенным и сложным процессом, предполагающим продвижение и отдачу в духе компромисса и сводящимся иногда к чисто техническим решениям. Третья международная конференция по федерализму направлена на внесение своего вклада в этот процесс».

Фундаментальные вопросы

На конференции будет изучен ряд фундаментальных вопросов, возникающих, когда мы говорим о модели бельгийского федерализма. Техническая сторона дела и болезненность политических конфликтов вокруг структуры власти часто поднимают вопросы о политической

легитимности. Имеется тенденция усиления асимметричности в структуре правительства. Среди них вопросы о субъектах федерации, участвующих в принятии решений на федеральном уровне. Это и вопросы финансовой солидарности между регионами. Бельгия накопила как позитивный, так и менее позитивный опыт в этих вопросах и будет рада познакомиться с опытом других стран и преобладающими в них точками зрения.

Бельгийские политики, ученые и журналисты 3 марта очень внимательно выслушают мнения на этот счет. В январе было положено начало новому диалогу о преобразовании сената в «сенат федеративного государства» и о разграничении властных полномочий между федеральным центром и субъектами федерации. Возможно, эти переговоры будут завершены к 3 марта, но возможно, они все еще будут продолжаться, а возможно, они будут прерваны или отложены на более поздний срок. Таким образом, не исключена возможность того, что страна, проводящая конференцию, предложит ее участникам не только академические дискуссии, но и предоставит им шанс понаблюдать за этим процессом «в полевых условиях».

Переговоры, в которых будут участвовать политики, представляющие и федеральный центр, и субъекты федерации, будут направлены на поиск решения и переноса в практическую плоскость вопросов об «участии субъектов федерации в управлении государством» и «межправительственных соглашениях и совместных органах в рамках федеративного государства» (из темы № 3 конференции).

После проведения последних выборов федеральные органы власти и власть на местах не имеют прежних политических коалиций, и эта политическая асимметрия (из темы № 1 конференции) является новым явлением и усложняет способ решения конфликтных ситуаций. Это обязывает разработать новые формы регулирования конфликтов и поиска компромиссов. Это еще одна причина, объясняющая, почему в Бельгии столь приветствуется проведение этой международной конференции. Хотя бельгийские политики, возможно, и являются лучшими в мире специалистами в нахождении компромиссов, нет сомнений в том, что они могут узнать много полезного у представителей других федеративных государств о регулировании конфликтных ситуаций.

Продолжение со стр. 6

Прагматизм. В ходе процесса децентрализации возникновение параллельных управленческих и чиновничьих структур на центральном, региональном и местном уровнях часто ведет к более сложной системе, в которой нет четко очерченного распределения ответственности. Такова цена, которую некоторые федеративные государства должны платить за то, чтобы жить вместе.

Выводы

Политическая культура и вопрос отношения к ней. Идет ли речь о сфере международных отношений, управлении процессом децентрализации и конфликтными ситуациями в мультикультурных обществах или финансовых договоренностях, их эффективность на практике зависит не столько от соответствующих структур, сколько от наличия широко распространенного уважения к ценностям, присущим федерализму. Многие участники упоминали о

важности уважения к региональным и культурным различиям, к исключительности, к доверию, к балансу, к учету гибкости, к прагматичному подходу к отдельным обстоятельствам и осуществлению на практике демократических ценностей.

Кроме того, основной темой является важность достижения соглашений в сфере финансов, что является зачастую вопросом экономической эффективности. Это относится также к усилиям, направленным на выравнивание диспропорций, и определению их полезности или вреда, к сохранению региональных и языковых особенностей и укреплению «солидарности» внутри федерации.

Ознакомиться с остальными документами и полными результатами исследований можно на сайте: www.forumfed.org/federalism/pdfs/StGal-ch-Blindenbacher.pdf.



Конференция дала возможность взаимного изучения

Анализ результатов последней международной конференции выявил наличие многих общих ценностей среди участников со всего мира

РАУЛЬ БЛИНДЕНБАХЕР и АНДРЕА ИФФ

Заметка редактора: Первая международная конференция по федерализму состоялась в Мон-Тремблане, в Канаде в 1999 году, а вторая — в Санкт-Галлене, в Швейцарии в 2002 году. Исполнительный директор второй конференции Рауль Блинденбахер и менеджер проекта Андреа Ифф провели детальный опрос участников конференции и анализ их комментариев. Результаты этой работы приводятся ниже.

Результаты международной конференции по федерализму в Швейцарии красноречивее всяких слов говорят о гражданах федеративных государств. Одним из открытий, сделанных по итогам анализа работы конференции, явилось то, что каждому индивидууму или группе лиц, живущих в условиях федеративной системы присуще ощущение не единичной самоидентификации, а большего числа, и что эти идентификационные признаки почти всегда частично совпадают или перекрывают друг друга. Они могут расширяться настолько далеко, что возникает чувство принадлежности к различным национальностям в государстве, где живут представители нескольких национальностей. Индия, Бельгия, Швейцария и Канада являют собой наглядный пример таких мультинациональных самоидентификаций.

На конференции в Санкт-Галлене участники со всего мира обсуждали федерализм и международные отношения; федерализм, вопросы децентрализации и урегулирования конфликтов в мультикультурных сообществах; распределение полномочий и бюджетный федерализм.

Изучение началось еще до начала работы конференции

Структура конференции была выстроена таким образом, чтобы стимулировать ведение диалога в духе «познания», с использованием процесса, в ходе которого участники раскрывали бы как свои индивидуальные особенности, так и профессиональные знания. Это было достигнуто на протяжении четырех этапов, которые начались до конференции и завершились месяцем спустя.

До начала конференции видные ученые со всего мира подготовили обзорные статьи и представили информацию в серии статей, опубликованных в сборнике к конференции и разосланных всем участникам.

На конференции ученые, политики федерального и регионального уровня, администраторы и представители деловых кругов провели тематические семинары, круглые столы и серию рабочих заседаний.

Рауль Блинденбахер — вице-президент Форума Федераций, директор Глобальных программ. Он был исполнительным директором Международной конференции по федерализму 2002 года.

Андреа Ифф — научный сотрудник Института политической науки при Университете Берна (Швейцария). Она была менеджером проекта Международной конференции по федерализму 2002 г.

Ближе к концу работы конференции был проведен рабочий диалог между всеми участниками по каждой из трех тем для обсуждения поднятых вопросов и формулировки новых идей и решений.

По завершении конференции итоги работы заседаний и новых предложений, собранных по результатам проведенных диалогов и круглых столов были собраны и связаны воедино.

Как была проанализирована работа

Суммарные отчеты о проделанной работе были представлены на каждом рабочем заседании и круглом столе для ознакомления с темой обсуждения. Полностью эти материалы были опубликованы в базовых отчетах о работе конференции, а выступления глав государств на пленарных заседаниях — в специально изданной книге по итогам конференции «Федерализм в многонациональном мире — познай друг друга».

Эти материалы отразили работу 600 участников, формирующих общественное мнение и принимающих решения, из более чем 60 стран в области политики, управления, науки и экономики. Они были подвергнуты открытому анализу, не претендующему на представление в последней инстанции окончательной теории или модели федерализма.

Результаты продемонстрировали общие цели

Проведенные исследования показали, что 300 сделанных и во многом повторяющихся заявлений можно сгруппировать в четыре категории: идентичность, ответственность, взаимозависимость и прагматизм. Ниже читатели найдут одно типичное заявление по каждой из категорий, отражающее общее мнение.

Идентичность. *Каждый индивидуум или группа лиц, живущих в условиях федеративной системы, ощущает не одну самоидентификацию, а большее число, причем эти идентификационные признаки почти всегда частично совпадают и перекрывают друг друга. Они могут расширяться настолько далеко, что возникает чувство принадлежности к различным национальностям в государстве, где живут представители нескольких национальностей.*

Ответственность. *«Кто платит, тот решает».* В ходе диалога был достигнут консенсус в том, что уровень власти, который отвечает за оказание каких-либо видов услуг, должен иметь право собирать налоги для обеспечения этих видов услуг.

Взаимозависимость. *Процесс конституционного развития должен быть способным к восприимчивости для того, чтобы развить общую идентификацию, на которой базируется государственное строительство. Чем большее число людей принимает участие в консультациях и переговорах, и чем лучше они информированы, тем более это побуждает их обеспечить выполнение законов. Необходимо также вовлечь субнациональные сообщества в процесс принятия решений на федеральном уровне.*

Продолжение на стр. 5



Образовательные фонды Мехико стали причиной конституционных дебатов

Мексиканское правительство обязало столицу страны оплачивать расходы на общее начальное образование

МЕДАРДО ТАПИА УРИБЕ

Конституционный

конфликт в Мексике разразился в связи с финансированием школ в столице страны Мехико. На протяжении десятилетий город имел особый статус в соответствии со статьей 122 Конституции Мексики. Этот особый статус обеспечивал городу финансирование правительством страны общего начального образования. Однако сейчас, конституционная поправка, еще не прошедшая через Сенат, может потребовать от столичного правительства самому оплачивать расходы на свои школы. Город может в итоге оказаться перед трудным выбором: поднять местные налоги, сократить школьные программы или ограничить другие сферы обслуживания.

Налицо также и политическая составляющая конфликта. Предложенная поправка является также способом подставить мэру Мехико одну или две подножки в преддверии намеченных на следующий год президентских выборов. Мэр Андрес Мануэль Лопес Обрадор, входящий в левоцентристскую Демократическую Революционную партию (PRD), согласно опросам общественного мнения, лидировал в списке кандидатов на президентский пост.

Президент страны Висенте Фокс, избранный в 2002 году от правоцентристской Партии национального дела (PAN), не может еще раз баллотироваться на выборах в 2006 году. А другой кандидат Роберто Мадразо от Институциональной революционной партии (PRI) в опросах общественного мнения занимает второе место.

Эта предполагаемая реформа сделала федеративный договор центром таких дискуссий, что мэр и его партия, имеющая большинство в законодательном органе Мехико, пригрозили разорвать бюджетное соглашение столицы с правительством страны.

Федеральная власть и партизанская политика

Все началось, когда движение к усилению федерализма в Мексике часто блокировалось или использовалось в узко партийных целях как со стороны PRI, находившейся у власти более 70 лет, так и со стороны PAN, нынешней правящей партии.

Доводы, разъясняющие почему федеральное правительство оплачивает расходы на образование в Мехико, основывались на справедливости, культурном плюрализме и этнонациональном и территориальном многообразии. В пользу пересмотра статьи 122 приводятся следующие аргументы: столица страны нуждается в получении ряда бюджетных привилегий в области образования по сравнению с другими



Мэр Мехико Андрес Мануэль Лопес Обрадор

31 штатами Мексики. Однако на протяжении последних 70 лет центральное правительство предоставляло субъектам федерации лишь управленческие полномочия в сфере образования вместо реальной власти.

Когда законопроект, касающийся пересмотра статьи 122, был вынесен на рассмотрение Палаты депутатов, он вновь вызвал две волны критики. Мексиканское правительство обвинили в том, что оно хочет «наказать» Мехико, игнорируя тот факт, что федеральное правительство делало для Мехико исключение в конституционном плане, оставляя столицу под прямым управлением президента республики. Мехико имеет представительную ассамблею только с 1987 г., и не раньше, чем с 1997 г. население столицы получило возможность напрямую избирать мэра, который до этого времени назначался президентом.

Нужна ли конституционная реформа?

Критики называют пересмотр статьи 122 «ненужным», потому что с 1973 года федеральный закон об образовании гласит, что столица Мехико должна тратить 15 процентов своего бюджета на образование. Этот принцип был усилен в Основном законе об образовании 1993 года, чтобы «содействовать финансированию учебных заведений», но без учета на этот раз процентного соотношения.

После второго этапа федерализации, проведенного в 1992 г. в соответствии с соглашением о модернизации начального образования и системы повышения квалификации учителей, все субъекты федерации договорились о проведении децентрализации управления этими учебными заведениями. Столица страны Мехико была освобождена от этого по историческим причинам. Субъектам федерации не было разрешено в значительной степени вмешиваться в планы и программы обучения, издание учебников, систему оценок или обучение и повышение в должности учителей начальных школ. Второй этап реформы федеративных отношений не позволил установить эффективный местный контроль.

Пересмотр статьи 122 был одобрен Палатой депутатов и теперь ждет решения Сената. Если это произойдет, мексиканское правительство должно будет передать средства, которые оно выделяло Мехико на нужды образования, другим штатам страны. Доля Мехико будет направлена в те штаты, которые сейчас тратят на образование больше, чем в целом по стране, в частности в штат Нуево Леон и в штат Мехико. Такое решение вопроса не выгодно самым бедным штатам, например Чиapasу, и другим, где проживает наибольшее число аборигенного населения. Тот факт, что начальное образование в Мексике нуждается в улучшении — и для этого необходимы дополнительные средства, — не вызывает сомнений. В 2003 г. в результате всемирного исследования, проведенного PISA*, Мексика по числу 15-летних студентов занимает в списке из 40 стран 37-е место. Это противоречие привело к дебатам по вопросам федерализма, а не образования. Однако, это не лучший путь решения проблем качества и справедливости в системе образования.

Медардо Тапиа Урибе, уроженец Сапатареса, Морелос, с 1989 года занимается исследовательской деятельностью совместно с Региональным центром мультидисциплинарного исследования Мексиканского Автономного Университета, является профессором ряда высших учебных заведений Мехико, где преподает студентам и аспирантам.

* Programme for International Student Assessment — Программа международной оценки обучающихся (прим. редактора русского издания).



Будут ли права гомосексуалистов в центре дебатов в американских штатах?

ДЖЕРЕМИ Д. МЕЙЕР

Доказали ли президентские выборы 2004 г., в ходе которых вопрос о заключении брака между гомосексуалистами был представлен рядом комментаторов как ключевой момент в достижении победы президента Буша, что борьба за права геев в Америке будет эволюционировать на федеральном уровне?

Ничуть не бывало. Не только вопрос о вступлении геев в брак был далек от центрального места во время переизбрания Буша, вообще вся эта дискуссия не отражает того реального положения дел, что борьба между сторонниками прав геев и их противниками, выдвигающими аргументы религиозного плана, продолжает оставаться в центре дебатов внутри каждого штата.

Хотя поддержка Бушем внесения поправки в конституцию о запрещении геям заключать между собой церковный или гражданский брак, возможно, и способствовала росту его популярности, но это была чисто символическая риторика. Шансов на принятие этой поправки просто нет, хотя солидное большинство выступает против браков между геями. Отличительной чертой американского федерализма является то, что изменить конституцию страны крайне трудно. Поправка должна быть одобрена двумя третями депутатов и сенаторов обеих палат конгресса, тремя четвертями штатов, что является крайне сложным делом, поскольку подобное произошло за всю более чем 200-летнюю историю США лишь 27 раз. В 1912 г., когда подавляющее большинство белокожих американцев рьяно выступали против межрасовых браков, поправка, запрещающая это, так и не была принята. Не похоже, чтобы Америка, мнения внутри которой по поводу браков между геями разделились, приняла поправку, запрещающую такие браки.

Деятельность на уровне штатов

На уровне штатов необходим переворот в сознании общества, чтобы у Буша появилось основание поддержать запрещение браков между гомосексуалистами. В 2000 г. Вермонт явился первым штатом, легализовавшим брачные союзы геев, а в 2003 г. Верховный суд Массачусетса подогрев интерес к этой проблеме, постановив, что это конституционное право штата решать вопрос о браках между гомосексуалистами. Мэры в Нью-Йорке и Калифорнии, вступив в прямое противоречие с законами своих штатов, также разрешили эти браки.

Одиннадцать штатов поставили на голосование вопрос о запрете браков между геями, и в большинстве случаев он был одобрен голосованием с результатом два к одному. Поскольку ни один из этих штатов не был готов к легализации таких браков и Федеральное ведомство о заключении браков (DOMA) уже выступило в защиту штатов, не желающих признавать законными брачные союзы геев, заключенные ими в других штатах, то к чему спешка в деле абсолютного запрещения браков между геями?

Некоторые консерваторы обеспокоены тем, что решение Верховного суда 2003 г. по делу «Лоуренс против штата

Техас», нокаутировавшее антисодомные законы, действующие еще в нескольких штатах, станет предвестником того, что федеральные суды узаконят браки между геями, что приведет к поражению DOMA. Прежние опасения вспыхнули с новой силой в результате особого мнения судьи Скалиа по делу Лоуренса, заявившего, что канадские суды ведут страну по этому пути. В США же с учетом имеющегося американского правосудия такой исход дела маловероятен.

Что хуже всего для двух сторон?

Движение за права геев в ходе выборов 2004 г. стало, на самом деле, самым худшим моментом для двух противоборствующих сторон. В то время как законные гарантии прав геев на федеральном уровне представляются нереальными, Республиканская партия упрочила свои позиции в государстве и на выборах, выступив против геев, особенно в вопросе о браках между ними. В нескольких штатах республиканцы распространили брошюры, в которых говорилось, что победа демократов приведет к незамедлительным подвижкам и шагам в сторону легализации брачных союзов между геями.

Законные права геев-американцев не совершенствовались с 11 сентября 2001 г. После того как партнеры геев, ставшие жертвами террористического акта 11 сентября в Нью-Йорке и в Вашингтоне в 2001 г., не смогли воспользоваться выплатами и компенсациями, предусмотренными рядом законов штатов и страховых компаний, федеральный фонд компенсации жертвам решил просто последовать политике штатов в этом вопросе. Но острота этой проблемы дала о себе знать, когда несколько штатов, в том числе Нью-Йорк и Калифорния, быстро изменили свои законы о выплате компенсаций, после того как партнеры геев, пострадавших от действий террористов, вновь активно заявили о своих правах. Поскольку ключевой момент движения геев за свои права был сфокусирован на этой явной несправедливости, следующие выборы, возможно, предоставят геям лучшие шансы для удовлетворения их требований.

Какими будут законы о правах геев в будущем?

Заглядывая вперед, поинтересуемся, на каком уровне 2004 г. оставляет права геев в рамках американского федерализма? В данном случае уместна параллель с движением за гражданские права. Поскольку большинство требований 1954 г. было реализовано в конечном итоге лишь к 1994 г., негативная реакция республиканцев в отношении гражданских свобод помогла им одерживать победу на многих выборах в течение этого отрезка времени.

Финальная ирония 2004 г. для американских геев состоит в том, что они утратили почву под ногами, хотя восприятие гомосексуализма в американской культуре никогда еще не было столь высоким. И даже президент Буш косвенным образом признал, что силы, выступающие против геев, не идут в ногу с историей. Во время последней недели перед выборами он дал понять о своем несогласии с поправкой к конституции, заявив, что он ничего не имеет против брачных союзов. Если наиболее религиозный и консервативный президент за всю современную историю США не выступает против брачных союзов, это означает, что выбор сделан.

Какие законы о правах геев приняты в других федеральных странах? См. стр. 22.

Джереми Д. Мейер, ассистент-профессор кафедры Государственной политики в Университете Джорджтаун, Вашингтон ДиСи, США.



Правительство переходного периода Сомали приступило к выстраиванию федеративной демократии

БУРХААН УОРСЕЙМ

Несколько министров недавно сформированного в Сомали федерального правительства переходного периода совершили недавно поездку по побережью страны, чтобы определить размеры ущерба, нанесенного цунами, в результате чего 50 тысяч людей остались без крова, воды и пищи.

Эта поездка ознаменовала первое инспекционное знакомство со страной нового правительства, сформированного федеральным парламентом переходного периода из представителей сомалийских кланов, собравшихся в Найроби (Кения). Правительство планирует начать перевод парламента и кабинета министров в столицу Сомали Могадишо к концу января. Оставшиеся властные структуры переедут туда к апрелю. Африканский Союз пообещал направить контингент миротворческих сил для защиты правительства в Сомали.

Процесс, приведший к формированию новой власти, был долгим и трудным. Понадобилось два года, чтобы договориться о создании парламента переходного периода. В октябре прошлого года парламент избрал Абдуллахи Юсуфа президентом страны. Президент Юсуф представил кандидатуру Али Мохаммеда Гхеда на пост премьер-министра. Однако, когда Гхеда объявил состав кабинета министров, он потерял первый вотум недоверия, а это означает, что в Сомали вновь начала действовать парламентская демократия — предложение по составу кабинета министров было заблокировано.

В конце декабря президент вновь представил кандидатуру Гхеда — без кабинета министров — и парламент одобрил ее. И в январе парламент согласился с предложением о разделе постов в кабинете министров среди сомалийских кланов и позднее одобрил второй состав кабинета Гхеда, куда вошли все видные военачальники, лидеры группировок и ряд бывших политиков и технократов.

Новые надежды для истерзанной страны

Сомалийское правительство переходного периода является результатом двухлетней работы примирительной конференции в Кении. Эта конференция, проходившая под эгидой и на средства Межправительственного Агентства Развития (IGAD) — региональной организации, состоящей из Эфиопии, Дубаи, Эритреи, Судана, Сомали, Кении и Уганды — собрала представителей различных сомалийских кланов, институтов гражданского общества и политических группировок. Конференция явилась самой серьезной и продолжительной попыткой в деле восстановления государственности в Сомали, стране, пережившей один из самых долгих периодов государственного коллапса в современной истории.

Унитарная система управления страной рухнула в 1991 году, когда опирающиеся на кланы армейские группировки свергли президента Мохаммеда Сиада Барре и стали вести друг с другом разрушительную гражданскую войну, разделившую страну на клановые феодальные владения. После коллапса власти все многочисленные попытки по восстановлению мира и государственной власти, включая и военное вмешательство ООН под командованием США в начале 90-х годов и проведение по меньшей мере 13-ти международных конференций по примирению, провалились.

Бурхаан Уорсейм — консультант по региону Африканского Рога (район Северо-Восточной Африки, включающей Джибути, Сомали, Судан и Эфиопию — прим. русс. ред.), директор-основатель Центра поддержки развития, расположенного в данном регионе.

Скептики предрекали схожую судьбу и самой последней попытке. Однако после многих саркастических прогнозов и признаков несогласия конференции под эгидой IGAD удалось достичь консенсуса по ключевым вопросам, включая разделение властных полномочий между кланами и одобрения системы федерального правления для беспокойных регионов страны.



Президент Сомали Абдуллахи Юсуф и премьер-министр Гхеда (справа)

Разделение властных полномочий: формула 4.5

В противовес постколониальной риторике о «статусе государства», присущей временам первой республики (1960—1969 гг.) и затем второй (1969—1991 гг.), сомалийские участники примирительной конференции в Найроби приняли традиционную клановую систему в качестве механизма разделения властных полномочий.

Участники, ряды которых периодически возрастали до 800 делегатов, представляющие противоборствующие политические группировки и по традиции старейшин, договорились заложить основу государственности путем формирования парламента, в котором были бы представлены все сомалийские кланы. И после продолжительных переговоров о том, кто что получит и в каком объеме, они согласились на принятие формулы 4.5: четыре основных клана (Дир, Дарод, Хавийе и Дигил-Мирифле) получают каждый по 61 месту, а блок малочисленных кланов — 31 место в 275-местном парламенте страны на переходный период.

Процесс разделения парламентских мандатов в соответствии с формулой 4.5 проходил трудно, и из-за несогласия по ряду пунктов переговоры в Найроби едва не провалились. Внутри каждого крупного клана есть десятки второстепенных кланов, каждый из которых преисполнен сознанием своей важности и численности своих сил.

Однако в конечном итоге сомалийский федеральный парламент переходного периода был сформирован в кенийской столице Найроби 29 августа 2004 года с пониманием того, что исполнительные и судебные органы власти федерального правительства Сомали на переходный период будут также поделены в соответствии с той же формулой 4.5. Таким образом, когда парламент избрал своим спикером Шарифа Хассана Шейха Адена из клана Дигил-Мирифле, представители его клана понимали, что они уже выбывают из гонки за пост президента и премьер-министра страны.

В октябре прошлого года в ходе кампании, насчитывавшей 28 кандидатов, парламент избрал Абдуллахи Юсуфа, члена клана Дарод и лидера автономного северо-восточного штата Пунтленд, президентом республики. Менее чем через месяц Президент Юсуф назначил Али Гхеда, члена клана Хавийе, премьер-министром, который сформировал состав своего кабинета в соответствии с формулой 4.5.

Клановая схема имеет своих критиков. Националисты, группировка, претендующая на лидерство в политическом процессе, увидела в принятой формуле утверждение клановой системы, вероятность ослабления в дальнейшем сплоченности единого сомалийского народа (большинство которого говорит на одном языке и исповедует единые культурные и религиозные ценности). Некоторые женские организации также выражали свою озабоченность введением, по их мнению, старой патриархальной системы, которая может свести на нет участие женщин в политическом процессе — в 275-местном парламенте женщины занимают только 16 мест. Однако большинство сомалийцев, судя по всему, приветствуют механизм разделения власти по клановому признаку, рассматривая его как наиболее приемлемую для них временную структуру власти.

Согласие по федеративному договору

Из всех вопросов, вынесенных на обсуждение сомалийской примирительной конференции, ни один не был столь тернистым, как принятие федеративного договора для страны. Летом 2003 г., 5 из 6 комитетов, созданных для решения стержневых вопросов — от разоружения до земельных прав — подготовили согласительные документы. Но один из них — о создании федеративного договора — трещал по швам из-за несогласия договаривающихся сторон.

Так, один из лагерей выступал за немедленное принятие федеративной формы правления, тогда как другой хотел работать в направлении формирования сначала национальной конституционной комиссии, на которую и была бы возложена ответственность за развитие федеративного устройства и определения субъектов федерации.

Два лагеря продолжали противоборствовать друг другу, когда 15 сентября 2003 г. слабо подготовленный пленум делегатов одобрил седьмой по счету проект федеративного договора. Это поспешное одобрение договора рассматривалось некоторыми как продолжение дискуссии между делегатами, среди которых было несколько влиятельных лидеров группировок, для того, чтобы выйти из переговорного процесса и объявить о провале переговоров в Найроби.

Хотя несогласие в стане делегатов не касалось того, следует ли вообще принять федеративную систему, а сводилось в основном к тому, каким образом ее одобрить, противоречия привели к эффекту ослабления энергии тех, кто противился в первую очередь установлению федеративной системы правления. Некоторые интеллектуалы в стане националистов, которые считали себя исключенными из процесса переговоров, использовали едва не провалившиеся переговоры в Найроби как возможность еще раз заклеить их как комбинацию, сорекструированную врагами Сомали (они в первую очередь подозревали в этом Эфиопию).

Потребовалась вмешательство президента Кении Мваи Кибаки, страны, проводящей эту конференцию, и президента Уганды Йовери Мусевени, председателя IGAD, чтобы вернуть обе стороны за стол переговоров. К концу января 2004 года было достигнуто согласие по федеративному договору, в том числе соглашение о прагматичном, асимметричном подходе к федерализму, который позволил работать с имеющимися автономными штатами, а также в направлении формирования государства, в состав которого вошли бы все другие субъекты федерации.

Установление мира между кланами и регионами

Достижение общего понимания того, что возможные субъекты федерации могут быть идентифицированы с главными кланами, дает возможность создать пять или шесть штатов (из существовавших при прежнем режиме 18-ти), каждый из

которых будет сформирован из двух или более регионов. Однако лишь самопровозглашенная республика Сомалиленд на северо-западе и Пунтленд на северо-востоке имеют действующие правительства и местные парламенты, которые можно рассматривать как уже сформировавшиеся штаты. И, похоже, что Сомалиленд не стремится стать в скором времени субъектом федерации. Правительство в Харгайзе, столице Сомалиленда, не признает итогов переговоров в Найроби, хотя представители здешних кланов и принимали в них участие. Сомалиленд вовлечен в опасный спор с Пунтлендом по поводу двух регионов, являющихся источником политической, а иногда и военной конфронтации между двумя автономными штатами.

В центральной и южной части страны практически нет региональных администраций, их число минимально. Соперничающие между собой отряды милиции оспаривают контроль над некоторыми территориями. Федеральному правительству переходного периода будет крайне трудно согласовать интересы соперничающих кланов, которые в большинстве случаев носят трансрегиональный характер, и

примирить их с идеей объединения регионов, на базе которого и будет сформирован в будущем союз штатов в рамках федерации.

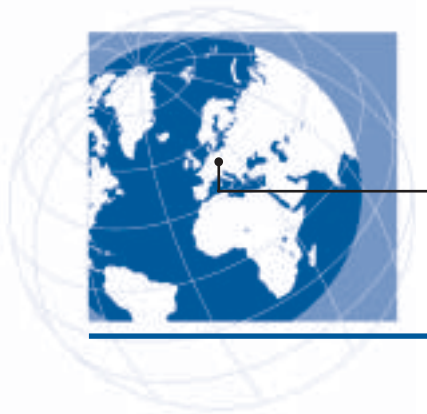
В центре сложного, идущего снизу процесса формирования основ федерализма правительству придется иметь дело с крайне тяжелыми задачами и проблемами, доставшимися ему в наследство после гражданской войны. В число этих задач входит восстановление эффективно действующих управленческих механизмов на фоне неустойчивой обстановки в столице; восстановление контроля над таким приносящим доходы имуществом, как аэропорты и морские порты, содействие достижению примирения между враждующими кланами и более мелкими общностями на основе демобилизации и реабилитации их все

еще вступающих в столкновения отрядов милиции; создание заново полицейских сил, юридических и других органов по обеспечению безопасности населения, а также подготовка страны к проведению в ней свободных и справедливых всеобщих выборов. Все это необходимо сделать с минимальными затратами и под пристальным взглядом скептически настроенного международного сообщества, которое, похоже, предпочитает наблюдать, сидя, за происходящим в Сомали, нежели протянуть руку помощи.

О чем думают сомалийцы?

На вебсайте Би-Би-Си был задан вопрос сомалийцам, живущим в стране и в диаспорах: «Достаточно ли Сомали устойчивая страна, чтобы иметь правительственные структуры?». Около 20 процентов сомалийцев, ответивших на него, в подавляющем большинстве дали положительный ответ, и лишь немногие заявили, что власть не нужна и еще очень немногие высказались в поддержку самостоятельной формы правления Сомалиленда на севере страны. Корреспондент Би-Би-Си также взял интервью у восьми сомалийцев в Могадишо и задал им вопрос, каковы должны быть приоритетные задачи новой власти и как они пережили 14 лет безвластия. Они назвали в числе первоочередных проблем безопасность и транспорт (беспрепятственный проезд по дорогам). Восемь опрошенных высказались за необходимость принятия мер в отношении продажи кхата (мягкого наркотика), существующих вооруженных блокпостов, за доставку продовольствия на рынки, вплоть до пения на свадьбах богатых сомалийцев. Почти все опрошенные поддержали новое правительство, но с некоторой долей скептицизма.

Смотри вебсайт в Интернете: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/talking-point/4022009.stm>



Федеративная реформа в Германии: еще одна неудавшаяся попытка

Федеральное правительство и земли не пришли к согласию

РАЙНЕР-ОЛАФ ШУЛЬЦЕ

После 13 месяцев прений совместному комитету Бундестага и Бундесрата по модернизации федеративной системы не удалось подвергнуть пересмотру и модернизации в высшей степени интегрированную систему внутригосударственного федерализма в Германии. Предполагалось, что комитет подготовит предложения к 17 декабря, однако 32 члена комиссии (см. блок 1), не имеющие права полного голоса, не смогли прийти к согласию.

В повестку дня работы комиссии входил ряд всесторонних вопросов. Они были нацелены прежде всего на следующее:

- усиление способности федерального и земельных правительств быть более независимыми друг от друга в принятии решений;
- внесение большей прозрачности в разграничение полномочий между федеральным центром и землями и более четкое обозначение политической ответственности сторон;
- увеличение действенности и эффективности правительственных и административных структур.

Однако в повестку дня работы комитета не были включены такие важные аспекты немецкого федерализма, как пересмотр территориальных границ, или стержневые моменты бюджетного федерализма, в частности вопрос о совместных налогах, подоходный налог и налог на добавленную стоимость, а также «Пакт о солидарности», определяющий размеры федеральных и земельных трансфертов в пользу пяти восточно-германских новых земель до 2019 года. Не была затронута также система горизонтального выравнивания.

Что хочет Федеральное Правительство?

Первостепенной задачей Федерального Правительства являлось сокращение федеральных законопроектов, которые должны были быть одобрены второй палатой парламента — Бундесратом (контролируемым земельными правительствами). Число и диапазон этих законопроектов постоянно растет с 1950 г. Сегодня они составляют более 60% всех федеральных законопроектов. Если в двух палатах парламента — Бундестаге и Бундесрате — имеется большинство от оппозиционных партий, то необходимо достичь межпартийного компромисса по предложениям о федеративной реформе. В случае же углубления узкопартийного конфликта оппозиционные партии обычно используют Бундесрат в качестве инструмента для блокирования инициатив федерального правительства.

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

1. Кто вошел в состав комитета?

Члены	Права
Полноправные члены:	
* Союз/Федерация: 16 членов, назначенных в соответствии с их партийной принадлежностью в Бундестаге	Право на участие в дебатах, выдвижение предложений и право голоса
* Земли: премьер- министры 16-ти земель	
Члены-адъюнкты:	
* 4 члена, представляющие федеральное правительство	Право на участие в дебатах, выдвижение предложений, без права голоса
* 6 членов, представляющих парламенты земель	
* 3 члена, представляющие организации под эгидой правительств земель	
Эксперты: 12 ученых-экспертов (8 адвокатов-законников, 2 ученых в сфере политики, 2 экономиста)	Право на участие в дебатах, без права выдвигать предложения и без права голоса
Организации и процедура голосования	
2 рабочие группы по:	
* «разграничению законодательных полномочий и праву на участие»	
* «финансовые отношения»	
разделены на 7 тематических подгрупп	
Кворум	Две трети от полноправных членов
Председатели: Франц Мюнтеферинг, председатель фракции СПД в Бундестаге; Эдмунд Штойбер, премьер-министр Баварии	

С целью сокращения числа инициатив, на которые может быть наложено вето в Бундесрате, федеральное правительство стремится частично изменить три статьи в Конституции (которую немцы называют Основным законом). Это: статья о федеральных законопроектах, которая разъясняет, каким образом земли будут проводить свои организационные мероприятия, и кто будет управлять ими; законопроекты, касающиеся бюджетных обязательств земель; и условия, касающиеся совместных полномочий в таких областях как сельскохозяйственная политика, региональное развитие и структура университетского образования.

Особую обеспокоенность у федерального правительства вызывает вопрос о совпадающем законодательстве (см. блок 2). Необходимость реформы была продиктована тем фактом, что федеральному правительству — в соответствии с его конституционной обязанностью по обеспечению равенства на территории всей страны — приходится заниматься различными областями политики, которые изначально были отданы в сферу компетенции земель. Федеральное правительство также хочет действовать более независимо от правительств земель на наднациональном уровне путем отмены раздела Основного закона, который отводит землям роль в между-

народных делах. По существующему сейчас положению земли напрямую участвуют в переговорах на европейском уровне, всякий раз, когда они затрагивают эксклюзивные полномочия земель. Во многих других областях федеральное правительство вынуждено выполнять свои обязательства по определению общей позиции с землями до вступления в переговоры с Евросоюзом.

Кроме того, федеральному правительству строго предписано урегулировать разграничения полномочий в области охраны окружающей среды (особенно в сфере ядерной энергетики) и передать их в эксклюзивное ведение федерального центра.

У земель есть свои собственные идеи

Правительства земель стремятся вновь получить властные полномочия в различных политических областях в русле совпадающего законодательства в обмен на уступки в отношении урезания их права вето в Бундесрате. В частности они требуют:

- полномочий в социальной сфере, покрывающих права, обязательства, а также выплаты зарплат служащим (включая учителей, преподавателей университетов и сотрудников полиции);
- эксклюзивных полномочий в сферах региональной политики, включая политику в области трудовой занятости населения, обеспечения жильем, а также в области экономической политики, охраны окружающей среды и социальной поддержки;
- эксклюзивных полномочий в сфере образования, за исключением научных разработок;
- отмену «рамочного» федерального законодательства.

Кроме того, новые земли Восточной Германии призывают к тому, чтобы положения «Пакта о солидарности» были закреплены в Основном законе страны.

Компромисс

Политики единодушны в том, что очень важно распутать клубок имеющихся противоречий, однако их подходы к этому существенно разнятся, особенно в отношении подходящих методов и инструментов решения проблемы. К примеру, эксперты, такие как Фриц Шарпф, член комитета, подготовивший подробный доклад о «капканах в деле принятия совместных решений» в рамках немецкого федерализма, последовательно отстаивают необходимость исключения положений о совместном ведении из некоторых областей законодательства. Он также призывает к большей самостоятельности земель в бюджетных вопросах и к наделению их правом юрисдикции над величиной налогов и их ограничениями в ряде сфер налогообложения.

Политики и высокопоставленные служащие предлагают другой путь. Они прежде всего настаивают на пересмотре полномочий. И им не по душе идея исключения земель из процесса федерального законодательства (за исключением политики в области охраны окружающей среды). Как известно, ряд вопросов вызывает разногласия среди правительств богатых и крупных, бедных и небольших, восточных и западных земель. Об этом свидетельствуют и многочисленные разногласия во взглядах на немецкий федерализм. Спикеры двух палат Эдмунд Штойбер и Франц Мюнтеферинг предпринимали ряд серьезных попыток к примирению и выступили с компромиссным предложением.

Суть их компромисса сводится к тому, что Бундесрат должен будет продолжать участвовать в федеральном законодательстве, сохраняя право приостанавливающего вето на все законопроекты и право абсолютного вето на вопросы налогообложения и законопроекты, касающиеся финансовых обязательств земель. Однако земли откажутся от права абсолютного вето, которое они сейчас имеют, на те федеральные инициативы, в которых суть законопроекта сводится к общефедеральному уровню, хотя земли



Здание Бундесрата в

оставляют за собой право на управление и проведение в жизнь этих законов. Этот компромисс предусматривает, что правительства земель будут иметь право не принимать участия в подобных случаях.

Изменения в области налогообложения сводятся к тому, чтобы дать землям полномочия на сбор налогов на собственность и в сфере страхования, тогда как федеральное правительство оставляет в своем ведении налоги на автотранспортные средства. И федеральный центр, и правительства земель не должны превышать 3-процентного бюджетного дефицита — ограничения, предусмотренного Мaaстрихтским соглашением.

Что касается законодательной власти, то планируемые изменения, включающие увеличение производства и использование ядерной энергии, внешнюю политику в области культуры, а также политику в области охраны окружающей среды, являются исключительной прерогативой федерального центра, но с оговоркой, что в области охраны окружающей среды землям будет сделан ряд исключений.

В то же время ряд вопросов будет передан из перечня совместных полномочий в исключительную компетенцию земель. К ним относятся: обслуживание населения (структура, права, обязанности, выплата зарплат гражданским служащими и другим категориям наемных лиц), система наказания, ряд аспектов коммерческого законодательства (например, время работы магазинов и офисов) и муниципальное жилье. Вопросы, касающиеся средств массовой информации и кино, будут также переданы в исключительное ведение земель.

Почему реформа не удалась

Достигнутый компромисс, несомненно, изменит отношения между центром и землями. Реформа приведет к сокращению числа федеральных законопроектов, на которые может быть наложено вето Бундесрата, приблизительно с 60 до 40 процентов. Это является главной целью федерального правительства.

Некоторые второстепенные полномочия будут переданы землям. Однако наиболее важные аспекты принятия решений в области публичной политики останутся по-прежнему в ведении федерального центра. Даже в области образования федеральное правительство оставит себе ряд полномочий, касающихся базового законодательства и совместных задач. Федеральное правительство сможет сохранить свою способность оказывать влияние на земли, иницируя, например, условия глобальных программ и устанавливая стандарты, касающиеся всех земель.

17 декабря правительства земель окончательно отклонили предложение о проведении реформы. Большая часть

противников реформы пришлось на земли, где власть находится в руках христианских демократов, упорно сопротивляющихся попыткам федерального правительства сохранить некоторое влияние в сфере образования. Однако их сопротивление свидетельствует также о разногласиях, имеющихся среди правительств земель, касающихся более фундаментального изменения правил игры. В известном смысле вопрос об образовании лишь ускорил гибель компромисса. Он стал особым яблоком раздора буквально за несколько дней до того, как предложения комитета, как ожидалось, должны были быть одобрены и когда

2. Как устроена федеральная система Германии

(из «Федерации», вып. 3, № 3)

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

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

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

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

федеральный министр образования Эдельгард Бульман вновь заявил о необходимости фундаментальных изменений в германской трехуровневой системе начального и среднего образования и введения общих для всей страны стандартов.

Был и еще ряд причин, приведших к провалу реформы. Например, восточногерманские земли упорно сопротивлялись любым попыткам затронуть их полномочия в области бюджетного федерализма и горизонтального выравнивания. С 1998 года более богатые земли на западе подталкивали к проведению реформирования в этой области, но земли на востоке продолжали сопротивляться.

Самым весомым аргументом со стороны земель, управляемых христианскими демократами, было то, что в то время как реформы дадут возможность федеральному правительству действовать более самостоятельно, попытки, направленные на децентрализацию, не приведут к ожидаемому эффекту. И поэтому они предпочитают сохранить статус-кво, чем пойти на неприемлемые для них реформы. Этот статус-кво пока дает им возможность играть значительную роль на федеральном уровне, оказывать влияние на важные законопроекты через Бундесрат и при этом не вызывать недовольства электората за непопулярные меры.

Ряд обозревателей считает, что, возможно, самым большим изъяном реформы явилось то, что она не была достаточно далеко идущей. Более адекватное содержание реформы должно было быть нацелено на растущее культурное многообразие в Германии и на устранение социального неравенства. Одним из путей решения этих задач могло бы стать укрепление механизма «освобождения» (от налога и т.п.). Такой путь привел бы к созданию более асимметричной федеративной системы, то есть к тому, чего, как представляется, опасаются все стороны. Однако к крайнему сроку в декабре правительства земель не совсем были готовы к тому, чтобы, в частности, продать свое право вето в Бундсрате в обмен на расширение своих полномочий в сфере налогообложения и важных законодательных полномочий.

Процесс прохождения реформы в Германии является еще одним подкреплением точки зрения, что тенденции к «мегаконституциональной политике» обречены на провал, даже если в обществе достигнуто согласие о необходимости конституционных перемен. Для того, чтобы провести действительно структурную реформу в федеративном государстве, возможно, было бы более целесообразно создавать комитеты или конституционные комиссии, в которые входили бы не только политики, непосредственно заинтересованные в исходе реформы, но также и эксперты, не являющиеся приверженцами перемен, и рядовые граждане.

При анализе основных сложных проблем, накопившихся на политической повестке дня в Германии, складывается впечатление, что дело, похоже, идет к тому, что федеральный центр и правительства земель вскоре вновь возобновят переговоры и придут к какому-нибудь соглашению. Немецкие эксперты предсказывают, что новое соглашение по реформе, будет, судя по всему, похожим на то, что предложили спикеры двух палат парламента. Ведущие политики из всех партий, вместе с Хорстом Келером, Президентом Федеративной Республики Германии, единодушно говорят о том, что необходимо в ближайшее время прийти к такому соглашению, хотя непохоже, что состав комитета по подготовке реформы будет сформирован по-новому.

По мнению обеих сторон, в том числе и сопредседателя парламента Эдмунда Штойбера, возможность прийти к соглашению будет исчерпана этим летом. После этого политические партии будут отдавать приоритет подготовке к следующим выборам, которые состоятся летом 2006 года.



Отмена выборов губернаторов в России

В. Н. ЛЫСЕНКО

Новый закон, позволяющий Президенту России Владимиру Путину назначать губернаторов в 89 регионах России, углубил раскол в общественном мнении страны относительно процесса централизации. Путин подписал закон 13 декабря после того, как он был одобрен Государственной Думой. Этот закон отменяет прямые выборы губернаторов в регионах Российской Федерации. Теперь Президент России будет предлагать своего кандидата законодательному собранию региона, и тот будет либо одобрять, либо отклонять кандидатуру президента. Если законодатели дважды отклонят кандидатуры, предложенные президентом, то законодательное собрание будет распущено и назначены новые выборы.



Президент Российской Федерации В. В. Путин

Путин предложил эту процедуру в сентябре после нападения террористов на школу в Беслане. Президент заявил, что новый закон позволит усилить контроль в стране и поможет в борьбе с террористами.

После принятия закона мнения в российской политической элите раскололись. Большинство губернаторов и президентов республик поддержали инициативу Путина. Президент Башкортостана, республики на юге Урала, Муртаза Рахимов сказал, что «мы твердо и без оговорок поддерживаем действия, предпринятые Президентом России с целью обеспечения безопасности нашей страны и ее граждан и улучшения работы властных структур всех уровней» («Независимая газета», 8 октября 2004 г.). Представитель оппозиции Александр Иванченко, бывший председатель Центральной избирательной комиссии России, настроен против этого закона: «Назначение региональных руководителей не соответствует Конституции, провозгласившей как демократический республиканский режим в России, так и федеративную основу государственного устройства» («Независимая газета», 30 октября 2004 г.).

89 субъектов Российской Федерации

В 1993 году Конституция Российской Федерации провозгласила Россию федеративным государством, состоящим из 89 территориальных образований, названных «субъектами федерации» в России:

- 21 национальная республика
- 55 областей и территорий
- 2 города (Москва и Санкт-Петербург)
- 10 автономных округов

Владимир Николаевич Лысенко является сопредседателем Республиканской партии России. Был членом Верховного Совета СССР, а затем депутатом Государственной Думы ФС РФ (1990—2003), заместителем Председателя Комитета по делам федерации и региональной политике в Государственной Думе с 1996 по 2003 годы.

Централизация: «усиление вертикали власти»

После прихода к власти в 2000 году Владимир Путин начал свой первый президентский срок с действий, направленных на усиление централизации исполнительной власти в Российской Федерации. В России это называют «усилением вертикали власти». В мае 2004 г. Президент разделил Россию на семь федеральных округов, возглавляемых его полномочными представителями, большинство из которых генералы. Кроме того, в каждый регион Российской Федерации был направлен федеральный инспектор, назначенный для осуществления контроля за действиями избранных губернаторов. В ноябре 2004 года Путин представил в Государственную Думу законопроект, направленный на установление определенного числа членов, который должна насчитывать политическая партия, необходимого для участия выборов в Думу. Прежний предел, устанавливающий численность членов партии в 10 тысяч человек, был поднят до 50 тысяч. Для того, чтобы получить места в Думе, партия должна иметь как минимум 500 членов по меньшей мере в 45 из 89 регионов.

Мнения относительно закона разделились

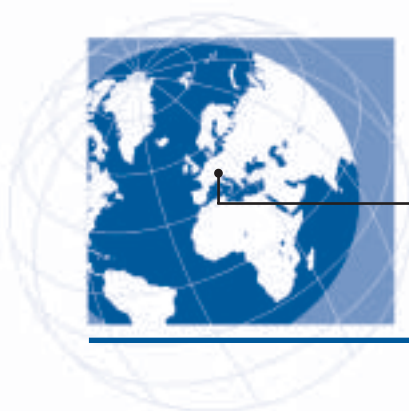
Более 70 законодательных собраний регионов подчинились Госдуме. Только законодатели Мурманской области выступили против проекта Путина. Другие законодательные собрания поддержали эту концепцию. Однако все регионы резко выступили против роспуска региональных законодательных собраний в случае их отказа одобрить кандидатуру Президента.

Свое отрицательное отношение к этому закону высказали представители общественного мнения в России, а также за рубежом. Результаты общественного мнения, подготовленные ВЦИОМ (старейшим независимым исследовательским центром изучения общественного мнения, возглавляемым социологом Юрием Левадой) показали, что 52% россиян отдают предпочтение действовавшей ранее системе избрания губернаторов, и лишь 28% выступают за их назначение. 10 декабря Джованни ди Стази, президент Совета европейского Конгресса представителей региональной власти и власти на местном уровне выразил обеспокоенность Совета тем, что принятие закона, облегчающего процедуру роспуска региональных парламентов, приведет к ослаблению федеративной структуры в России. Президент США Джордж Буш, многие европейские лидеры и общественное мнение во многих европейских странах также подвергли критике этот закон.

Легальный вызов?

Группа известных российских юристов и правозащитников обратилась в Конституционный суд Российской Федерации с требованием рассмотрения этого вопроса. Юристы и правозащитники надеются, что Конституционный суд изучит предложение Путина и объявит его неконституционным.

Продолжающиеся дебаты в стане международной и внутренней оппозиции, похоже, немало не смущают Президента Путина. Он намерен предложить аналогичную меру и в отношении мэров крупных городов, которые должны назначаться путинскими губернаторами.



Швейцарские кантоны и конфедерация: кто что делает и кто платит?

ПАСКАЛЬ БУЛЬЯРД

Граждане Швейцарии сказали «да» выделению денежных средств более бедным и расположенным в горных районах страны кантонам, на оплату нужд местного само-управления и для того, чтобы профинансировать задачи двух уровней власти — центра и регионов.

В ходе референдума, проведенного 28 сентября 2004 г., более 64% всех участвовавших в них швейцарцев и большинство в 23 из 26 кантонов проголосовали за реформу. Лишь в трех небольших кантонах — Нидвальде, Швице и Цуге — проголосовали против.

С целью улучшения программы финансового выравнивания кантонов федеральный парламент Швейцарии одобрил пакет мер, вынесенных на референдум гражданам Швейцарии. В этот пакет вошли 27 поправок к Конституции страны, предполагающих внесение изменений в десятки законов. Предложение о финансовом выравнивании, одобренное обеими палатами швейцарского федерального парламента, предусматривает даже поддержку Цюриха и Женева, двух кантонов, которые не будут иметь выгоду от нового закона. Основной целью реформы является распределение полномочий между двумя уровнями власти, а также оказание поддержки более бедным и расположенным в горах кантонам. Это является демонстрацией дальнейшего развития швейцарского федерализма, подтверждающего, что федерализм не только жив, но и может адаптироваться перед лицом новых проблем.

Реформа включает в себя четыре момента:

- **распределение полномочий** между двумя уровнями власти,
- **следование принципу субсидиарности** (предоставление полномочий тому уровню власти, который сможет выполнить их),
- **устранение неподходящих стимулов** в системе трансфертов и
- **сокращение различий** между сильными и слабыми в финансовом отношении кантонами.

Нынешняя система финансового выравнивания представляет собой значительно централизованную систему мероприятий, крайне сложную и трудно контролируемую, что ведет к удлинению срока принятия решений. В настоящее время около 30 законов регламентируют финансовое прохождение 15 млрд. швейцарских франков между центром и кантонами.

Паскаль Бульярд был старшим научным сотрудником Института Федерализма в Фрайбурге (Швейцария), где он и написал эту статью. В настоящее время он работает в Центре стратегического обучения лидерству Швейцарской канцелярии (Берн). Мнение, выраженное в этой статье, — его собственное.

1. Распределение полномочий между конфедерацией и кантонами

Конфедерация	Кантоны	Конфедерация и кантоны
Пенсии по старости	Субсидии для строительства и использования домов для инвалидов	Дополнительные выдачи (Конфедерация платит 62,5%) Стипендии для университетов Общественный городской транспорт
Пособия для инвалидов	Специальные школы для детей-инвалидов	Региональный общественный транспорт (Конфедерация платит 50%)
Финансовая поддержка государственных организаций, оказывающих помощь престарелым и инвалидам	Финансовая поддержка кантональных и муниципальных организаций, оказывающих помощь престарелым и инвалидам	Скидка на оплату медицинской страховки (Конфедерация платит 25%)
Дороги государственного значения	Стипендии для учащихся средних школ	Основные дороги
Оборона страны	Безопасность на дорогах	Официальные мероприятия
Спонсирование служб, работающих на популяризацию сельского хозяйства	Защита культурных и исторических памятников кантонального уровня	Защита культурных и исторических памятников государственного значения
Развитие племенного животноводства	Субсидии для школ, готовящих социальных работников	Борьба с шумом вдоль кантональных и муниципальных дорог
	Спорт (инвентарь для необязательных занятий спортом в школах)	Структурные улучшения в сельском хозяйстве
	Местные аэропорты	Защита природы и окружающей среды
	Специальные меры для горных регионов	Защита от наводнений
	Популяризация сельского хозяйства на кантональном уровне	Защита водных ресурсов Защита лесных угодий Инспекция охоты Рыбонадзор Исполнение судебных решений

Сегодня в Швейцарии существует множество вариаций в размерах, объеме валового внутреннего продукта и численности населения кантонов — от Цюриха с 1,2-миллиардным населением (что составляет одну шестую часть всего населения страны) до Аппенцеля Иннерходена с его лишь 15 тысячами жителей.

Финансовое выравнивание началось в 1959 году

Первая система финансового выравнивания между кантонами была введена в 1959 году, когда федеральному правительству было предоставлено конституционное право на этот шаг. Закон о бюджетном выравнивании был призван обеспечить все кантоны средствами для выполнения ими своих функций в рамках федеративного государства и предоставить всем жителям базовый уровень обслуживания.

Швейцарская конфедерация предоставляет кантонам федеральные гранты. Распределение этих грантов базируется на том, что в законе называется «финансовыми возможностями» кантонов. Схема определения размеров этих грантов учитывает размеры налогов, собираемых в каждом из кантонов. Кантоны с индексом по меньшей мере 120 считаются имеющими более высокие финансовые возможности, и они не получают никаких грантов, а если и получают, то только строго фиксированные. Кантоны с индексом 60 и ниже получают гранты по максимальной ставке. Для кантонов, чей индекс находится посередине, применяется гибкая система предоставления грантов. Финансовые возможности кантонов не только принимаются во внимание при калькуляции выделения грантов помощи, но и используются при распределении доходов бюджета и оценке вкладов самих кантонов в обеспечение социальной сферы.

Для обеспечения полного бюджетного выравнивания необходимо 7,5 миллиарда швейцарских франков в год. По процентной шкале 100 процентов обеспечат полное выравнивание. В нынешних же условиях размер выравнивания колеблется между 15-ю и 16-ю процентами. Менее половины средств на выравнивание поступает из федеральных грантов. Две трети нынешних программ по выравниванию обеспечивают менее 40% этой задачи. Причина такой неэффективности кроется в несовершенной системе принятия решений и финансовых отношений между федеральным центром и кантонами. Спустя годы после достижения политического компромисса бюджетное выравнивание превратилось в систему не связанных между собой мер.

Выравнивание — не панацея

В этом отношении основа нового бюджетного выравнивания подтверждает важную особенность швейцарского федерализма, в рамках которого нет ни законного обоснования, ни политического решения по обеспечению точного выравнивания возможностей органов власти где бы то ни было. Бюджетное выравнивание должно обеспечить не это, а лишь определить базовый уровень работы государственных служб. Солидарность в этом вопросе основывается прежде всего на переговорном процессе, поскольку довольно сложно достичь консенсуса в субъекте большем, чем муниципалитет.

В представленной системе фискального выравнивания приняты во внимание различные географические условия (например, изолированные кантоны, находящиеся высоко в горах). Эта система также предусматривает компенсации за специальное бремя расходов, связанных с инфраструктурами, отражающими интересы страны в целом, такими как автомобильные трассы и военные объекты, финансовые средства на которые выделяются определенными кантонами. Кроме того, в этой системе большее значение уделено социальным проблемам.

Два критерия: география и социальные условия

Исходя из всех этих причин, проект реформы финансового выравнивания и работы с денежными средствами устанавливает два типа финансовой компенсации: компенсацию за географическое положение и компенсацию за социальные условия. Первый тип предусматривает выделение более значительных сумм горным кантонам. При этом в расчет принимаются три момента: местоположение выше 1080 метров над уровнем моря (удельный вес 33,3%), выше 800 метров (удельный вес 33,3%) и численность населенных пунктов там, где население насчитывает 200 человек или там, где оно имеет малую плотность (удельный вес в обоих случаях составляет 16,7%). Второй тип компенсации предназначен исключительно для кантонов с высоким уровнем расходов на душу населения на социальные нужды и инфраструктуру, вызванные проблемами урбанизации. Обозначены два вида расходов: демографические, такие как оказание помощи малоимущим и престарелым, на интеграцию иммигрантов, помощь наркоманам, безработным (удельный вес 66,6%), и специальные средства на решение основных городских проблем (удельный вес 33,3%).

2. Задачи межкантонального сотрудничества

Органы власти, призванные обеспечить интеграцию инвалидов
Специализированные медицинские учреждения и специальные клиники
Кантональные университеты
Школы профессионально-технического обучения
Городской транспорт
Исполнение судебных наказаний
Культурные организации межрегионального значения
Управление отходами
Службы канализации

Источник: Министерство финансов Швейцарии, 2004 г.

Финансовые потоки, как явствует из проекта государственного бюджета, распределяются следующим образом:

Конфедерация будет выделять 1,4 миллиарда швейцарских франков, а сильные в финансовом отношении кантоны будут направлять 1 миллиард швейцарских франков на выравнивание, ресурсов, чтобы обеспечить финансовые поступления в кантоны, которые не имеют достаточных доходов для оплаты необходимых нужд. Эти 2,4 миллиарда швейцарских франков целиком уйдут в слабые в финансовом отношении кантоны. Параллельно этой системе сама конфедерация будет выделять 600 миллионов швейцарских франков на компенсационные затраты. Половина этой суммы будет направлена в горные кантоны, а другая половина — в центральные кантоны с городским населением. В соответствии с новой системой будет потрачено всего около 3 миллиарда швейцарских франков по сравнению с 7,5 миллиарда швейцарских франков, расходуемых в настоящее время. И хотя новая система предусматривает меньшее выделение денег, эта система будет более результативной и приведет к большему выравниванию, чем при ныне существующей модели. Причина этого кроется в неэффективности действующей в настоящее время системы.

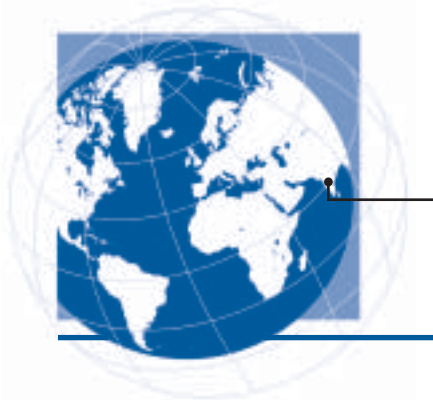
Реформа также предусматривает решение задач конфедерации и кантонов. Но из-за некоторого сопротивления со стороны кантонов результаты реформы являются менее революционными, чем ожидалось (см. блок 1).

Проект реформы также призывает кантоны к сотрудничеству в девяти областях (см. блок 2). Последствия этого проекта предсказать трудно. Что произойдет, если кантоны не будут сотрудничать? Какими будут «санкции», если будут? Ожидаются длительные дискуссии по принципиальным аспектам реформы.

Реформа ведет к сокращению диспаритета между кантонами за счет следующих действий:

- более эффективное использование налоговых сборов (прямая демократия гарантирует подотчетность власти);
- сокращение диспаритета между кантонами в финансовых возможностях;
- нахождение решений, более точно отвечающих нуждам кантонов и власти на местах;
- продвижение политических решений более близко к гражданам (принцип субсидиарности);
- фискальное выравнивание, которое обеспечивает, что те, кто решают, те и отвечают за финансовые последствия: кантональные органы власти получат больше полномочий в обслуживании нужд населения.

Теперь этот проект предстоит принять. Он составлен на основании 27 изменений, которые нужно внести в Конституцию Швейцарии. Предстоит еще много работы для приведения в соответствие федеральных и кантональных законов. Более того, новое соглашение в принципах и процедурах должно быть ориентировано на межкантональное сотрудничество. Новая система вступит в силу 1 января 2008 года. Будет ли она работать? Лишь по истечении года можно будет узнать, успешно ли функционирует новая система.



Индия: шаг вперед в правах народа Бодо

ХАРИХАР БХАТТАЧАРИЯ

Вооруженные столкновения на этнической почве, обретая характер эпидемии, периодически вспыхивали на севере Индии еще до обретения страной независимости, однако создание нового территориального образования для одной этнической группы, бодо, дает надежду, что это может привести к политическому соглашению между Индией и другими воинствующими сепаратистами.

Этот регион давно ждет мира. В октябре прошлого года возобновились вылазки сепаратистов, в результате которых 37 человек погибли в штате Ассам и соседнем Нагаленде. Национальный демократический фронт Бодоленда, сепаратистская группировка, требующая создания суверенного государства для народа бодо, как полагают, был замешан в вооруженных столкновениях в Ассаме.

Северо-восток страны, граничащий с Непалом, Китаем, Мьянмой и Бангладеш, состоит из семи федеральных образований, в большей части которых господствует племенной, общинно-родовой уклад жизни и где, конечно же, много сепаратистских группировок. Недавно вспыхнувшая волна насилия в Ассаме создала ряд проблем в деле образования Территориального Совета Бодо (BTC), временного совета самоуправления, сформированного более года назад.

Временная версия Совета была создана в 2003 году в присутствии заместителя премьер-министра Индии г-на А.К. Адвани. Более 2600 воинствующих сепаратистов бодо сложили оружие в соответствии с одним из условий соглашения. Г-н Хаграма Базуматари, возглавляющий движение Тигров освобождения Бодо (BLT), основной организации Бодо, выступающей за создание Совета, взял на себя роль его председателя. Положение Конституции, гарантирующее самоуправление аборигенным народам Индии, не является новым (см. «Федерации» вып. 3, № 3, 2003), однако создание Совета — это особый случай. Пока право на самоуправление в Индии имели народы, составляющие доминантную группу на территории их обитания и кучно проживающие племена и кланы. Однако в данном случае бодо составляют лишь 11,5%, или 1,1 миллиона человек от всего населения на предполагаемой территории Совета. В этом регионе проживают также бенгалцы, ассамцы и другие народы, и для них зарезервированы места в Совете.

Корни недовольства Бодо

Недовольство бодо уходит корнями в историю пренебрежения и маргинализации в штате, который, как заявляют представители бодо, был их родиной на протяжении столетий. Бодо являются основной племенной группой среди многочисленных кланов на равнинной территории штата Ассам, численность которых по данным переписи 1991 года составляет около 2 миллионов человек из 22-миллионного населения штата. Бодо утверждают, что они являются аборигенными аутентичными жителями в Ассаме, и действительно ассамцы перекочевали сюда из других мест. Ко времени получения Индией независимости в 1947 году бодо составляли 49% от численности всего населения, однако в результате

последовавшей миграции и расселения бенгалцев, ассамцев и других общин на их территории, численность бодо сократилась до небольшого меньшинства. Последовательная миграция привела к отчуждению их территории к неплеменным поселенцам и к последовательной утрате их относительной мощи и идентичности.

Сопrotивление ассимиляции

Когда язык ассамцев был провозглашен единственным официальным языком штата Ассам в 1960 г., бодо, не имевшие собственного алфавита для своего языка, стали сопротивляться. Они отказались от ассамского алфавита, который они использовали для своего языка, и перешли на латинский алфавит. В 1976 г. после некоторого увещевания со стороны центрального правительства бодо отказались от своего требования о принятии латинского алфавита в пользу алфавита девнагари, на котором основан хинди, государственный язык Индии.

Отказ от ассамской письменности еще более углубил пропасть между ассамцами и бодо. Этот шаг также усилил опасения ассамцев, что их число в их собственном штате сократится до меньшинства. Со своей стороны, бодо боялись, что они утратят свой язык и идентичность в результате «ассимиляции».

Развернутая по всему штату кампания по высылке нелегальных иммигрантов началась в 70-е гг. под руководством Асома Гана Паришада, политическая партия которого находится сегодня у власти в Ассаме. Затем в 1986 г. Союз всех студентов бодо выдвинул новые требования, включающие следующие пункты:

- создание независимого штата в северной долине реки Брахмапутра;
- создание автономного округа на территории обитания племен на южном берегу Брахмапутры;
- включение языка бодо в 8-й раздел индийской Конституции с предоставлением их языку официального статуса.

Период насилия

В 80-е годы члены военизированной организации Тигры освобождения Бодо начали участвовать в вооруженных столкновениях. До выборов Национальной Ассамблеи в Ассаме в 1983 г. они уничтожили большое число ассамцев, которые ответили тем же. Начиная с 90-х годов вооруженные нападения, проводимые Тиграми освобождения Бодо, сопровождалась взрывами поездов и мостов, убийством многих людей и уничтожением имущества. Несколько тысяч



Женщины бодо очищают рис

Харихар Бхаттачария (доктор наук, Лондонская школа экономики) — профессор политических наук Университета Бурдвана, Западная Бенгалия, Индия.

Кто такие бодо?

Некоторые авторы утверждают, что история заселения Ассам народом бодо началась до 3-го тысячелетия до нашей эры, однако контакты с зарождающейся индийской культурой начались в 7-ом веке до нашей эры с ростом влияния индуизма. Язык бодо, на котором, согласно проведенной в 1991 году переписи населения Индии говорили 1 221 881 человек, входит в семью тибетско-бирманских языков. Традиционным видом трудовой деятельности бодо является сельское хозяйство и ряд других отраслей: Ассам производит половину индийского чая, половину всего риса и большую часть масла. Богатые традиции певческой и танцевальной культуры и литературы народа бодо обеспечили его духовное возрождение, начавшееся в 20-е годы прошлого столетия. С увеличением числа поселений индийцев, прибывающих из других районов страны, росла и напряженность, и в 80-е годы разразился взрыв, ведущий то к затуханию, то к вспышке вооруженного противостояния. Название «бодо» является по сути неверным — первоначально это было «боро», но Брайен Ходжсан, английский колониальный чиновник и этнолог в 19-ом веке посчитал его неверным, и с тех пор используется название «бодо».

человек погибло в ходе 18-летнего повстанческого движения бодо. За все это время требования бодо о своем отечестве означали в большинстве слу-чаев просто стремление к созданию политического субъекта в рамках индийской федерации. Это требование не признавалось правительством страны, потому что бодо не составляли большинства на территориях, где они сейчас сконцентрированно проживают.

Таким образом, два соглашения об этническом примирении были признаны правительством и бодо в 1993 и в 2003 годах. Эти соглашения дают им большую степень автономии в рамках индийского федерализма.

Первое соглашение бодо

Первое соглашение было подписано представителями бодо в 1993 году. Оно предусматривало создание избранного на демократической основе Автономного Совета Бодоленда в северной долине Брахмапутры, где 50% населения составляет племенное население. Совет получил в рамках законодательства штата Ассам следующие полномочия: права на строительство жилья, животноводство, лесоводство, сельское хозяйство, государственную службу, шелководство, начальное и среднее образование и обучение взрослых, область культуры, сотрудничество, деревенские советы (панчайты) и развитие деревень, вопросы здоровья и семьи, торговля и коммерция, городское строительство и планирование. На все это Совету из бюджета штата средства выделяются отдельной строкой. Совету было специально рекомендовано сохранять религиозные и социальные аспекты жизни бодо, соблюдать таможенные законы, правила и контроль над судоходством и трансфертами на их территории.

Крушение Автономного Совета Бодоленда

В соответствии с соглашением, постановление о создании Автономного Совета Бодо было принято в 1993 году законодательной Ассамблеей Ассам. Но в результате резкой оппозиционной деятельности со стороны различных организаций бодо выборы, которые узаконили бы новый субъект так и не были проведены. Камнем преткновения стали 515 дополнительных деревень, которые правительство Ассам, несмотря на требования бодо, отказалось включить в состав нового территориального образования, мотивируя это тем, что численность бодо в этих деревнях не превышает двух процентов.

Ряд воинствующих организаций бодо, включая Силы безопасности Бодо (переименованные впоследствии в Национальный демократический фронт Бодоленда) и Тигры освобождения Бодо, сопротивлявшиеся изо всех сил данному соглашению, сумели установить эффективный контроль над территорией предложенного Совета. Период этнических чисток начался в 1994 году и продолжается по сей день. В 1996 году 100 санталов (еще одна народность,

отличная от бодо) были убиты представителями бодо на территории Совета, что вынудило почти 100 тысяч санталов искать убежища в лагерях переселенцев в Нижнем Ассаме. Задача экстремистов состояла в том, чтобы потребовать себе назад земли, отобранные у бодо около 40 лет назад.

Второе соглашение бодо

После 1999 года движение за создание Бодоленда во все большей степени приобретало характер вооруженной борьбы, и Тигры освобождения Бодо заняли в нем лидирующее место. В 2003 году по инициативе бодо правительство Индии, штат Ассам и Тигры освобождения Бодо подписали второе соглашение о том, что автономный территориальный Совет бодо будет иметь те же полномочия, что и первый Совет, но будет более автономным в соответствии с шестым разделом индийской Конституции.

Был создан 46-местный Совет, в котором 40 мест было отдано делегатам на выборной основе, а на другие 6 мест делегаты были назначены губернатором Ассам. Совет должен был функционировать в четырех округах Ассам: Кокрайхоре, Удалгури, Баске и Чиранге (причем 3 последних округа предстояло создать), на территории которых расположено 3082 поселения. Соглашение предусматривало создание мер адекватной безопасности для защиты прав племенных народов, живущих на этих землях, и других прав на территории Совета.

Будущее

Поскольку бодо составляют небольшое меньшинство на территории Совета, но будут иметь в нем 30 мест из 46, новый Совет на первый взгляд не выглядит демократичным. Однако он располагает правами, более значимыми, чем простая демократия: растущая обеспокоенность судьбой мирных соглашений предусматривает защиту сообщества аборигенов от опасности дальнейшей утраты ими своей идентичности.

Бодо имеют сейчас свое автономное образование для самоуправления. Территориальный Совет бодо был легализован в соответствии с шестым разделом индийской Конституции в результате принятия конституционной поправки. В декабре 2003 года индийский парламент взял под свою защиту язык бодо, закрепив положение об этом в 8-ом разделе индийской Конституции выпиской из 100-й поправки к Конституции. Это стало реальным достижением для бодо. Недавно сформированный временный Совет бодо обозначил свои приоритеты в виде решения долгосрочных мер в слабо развитых районах в местах проживания бодо: здравоохранение, образование и инфраструктура. Выборы с целью формирования Совета должны были быть проведены по истечении шести месяцев с марта 2003 года, после того как движение Тигры освобождения Бодо должно было трансформироваться в политическую партию для участия в выборах (Тигры действительно разоружились, и временный Совет был сформирован в декабре 2003 года).

Однако оппозиция существует с обеих сторон: с одной стороны — против Национального демократического фронта Бодоленда, с другой — против состоящего из 18 партий Объединенного фронта разных народов (Sanmilito Jangoshtiya Sangram Samity). Представители группировки, в которую не входят бодо, утверждают, что им не разрешают владеть землей на территории Совета. Недавнее предложение центрального правительства о проведении переговоров с Национальным демократическим фронтом Бодоленда, похоже, вряд ли приведет к чему-то большому, нежели формальному созданию Территориального Совета Бодо. Правительство штата в принципе одобрило формирование такого Совета. Мест-ная интеллигенция в целом склонна рассматривать предложение о формировании такого Совета как лучший вариант решения проблемы народа бодо. С учетом того, что северо-восток Индии является коридором для ведения торговли и коммерции Индии с Юго-Восточной Азией, достижение мира в данном регионе является задачей первостепенной важности.



Канада: шумные перебранки вокруг морской нефти и политики выравнивания

Горячая риторика и конфронтация между федеральным правительством и двумя атлантическими провинциями.

Осенью прошлого года премьер-министр Канады Поль Мартин и премьер-министры провинций и территорий страны, которых называют «первыми министрами», встретились для обсуждения ключевых моментов нового пакета мер по выравниванию, предложенного правительством страны. По завершении встречи премьер-министры объявили о всесторонней поддержке этого пакета. Однако в тот же день премьер-министр Ньюфаундленда и Лабрадора Дэнни Уильямс, самой восточной и самой бедной провинции, покинул встречу и уехал домой, обвинив премьер-министра Канады в отступничестве от курса, разрешающего его провинции сохранять 100% доходов от морских (добываемых на океанских шельфах) нефти и газа.

Премьер Уильямс приказал снять канадский флаг с административных правительственных зданий, и началась словесная перепалка с угрозами между столицей провинции и федеральным правительством. Затем неожиданно, еще до того как парламент возобновил свою работу после зимних каникул в конце января, было объявлено о достижении соглашения: федеральное правительство пошло на компромисс и заключило новое соглашение с Ньюфаундлендом и Лабрадором, а также с граничащей с ним провинцией Нова Скотия, расположенной на побережье Атлантики. Соглашение о выравнивании, конечно же, является эмоционально окрашенным вопросом в Канаде. Что же случилось? И какое отношение имеют к выравниванию морские нефть и газ? (см. раздел «Как действует в Канаде фискальное выравнивание»).



Премьер-министр Ньюфаундленда и Лабрадора Дэнни Уильямс

ров. В 2005—2006 гг. эти цифры должны составить соответственно 10,9 миллиарда и 2 миллиарда канадских долларов. Новое соглашение с Ньюфаундлендом и Лабрадором сейчас гарантирует, что одна только эта провинция получит 2 млрд. канадских долларов за 8 лет.

Кроме того, в предложении федерального центра, сделанном осенью прошлого года, содержится обещание увеличения доходов на 3,5% в год до 2009—2010 гг., а также создания штата экспертов для пересмотра различных положений программы выравнивания и внесения рекомендаций по ее улучшению. Пока еще преждевременно говорить о значимости и важности второго и третьего предложений. Представляется спорным, что обещанные 3,5% в год несовместимы с идеей выравнивания, призванного обеспечить, чтобы ни одна из провинций не опускалась ниже стандартного

бюджетного уровня, определяемого конкретными источниками доходов. Невозможно представить сценарий, по которому каждая провинция была бы близка к стандарту, что делало бы ненужным механизм выравнивания. Обещания увеличивать каждый год денежные поступления вносит в систему выравнивания на основе программы субсидий элемент «панацеи от всех бед».

Вывести политиков из игры...?

Новым, заслуживающим интерес фактором стало предложение правительства о создании группы независимых экспертов для пересмотра нынешней системы, используемой для оценки бюджетного положения. Это позволит также изучить альтернативные подходы, которые могут быть использованы для такой оценки; определить уровень государственной поддержки в деле осуществления программы выравнивания; и, наконец, рассмотреть, стоит ли переводить на постоянную основу работу независимых экспертов.

Вторым фактором является то обстоятельство, что компании-производители нефти и газа чувствуют себя хорошо, но так же хорошо чувствует себя и правительство, получающее ренты от этих компаний. Но никто не может предсказать, какими будут в будущем цены на нефть и газ.

И наконец, на всеобщих выборах в июне 2004 года правящая партия либералов потеряла свой статус партии правящего большинства. Премьер-министр Мартин возглавил правительство меньшинства, которое зависит от поддержки избранных в Палату общин членов других партий. Недовольные правительства провинций имеют больше рычагов воздействия на нынешнее правительство, чем они имели бы на правительство, поддерживаемое солидным большинством в Палате общин.

Незавершенный бизнес

Морские ресурсы оказывают существенное влияние на выравнивания финансовых платежей. Увеличение размеров

Дело не только в деньгах

Переговоры о выравнивании, предшествующие достижению соглашения, относятся к разряду самых интересных по целому ряду причин. Во-первых, в предложении, сделанном правительством провинциям и трем территориям, содержались некоторые инновационные моменты. Во-вторых, в них шла речь о рентах от добычи нефти и газа на шельфах. В-третьих, следует учитывать рискованный статус меньшинства федерального правительства Мартина.

То, что предложило федеральное правительство, было не просто вопросом о получении большего объема денежных средств, чем прежде, хотя этот момент, несомненно, присутствовал. За последние несколько лет федеральное правительство получило доходов от налогов больше, чем потратило, и таким образом оно может позволить себе быть щедрым. Чтобы внести ясность в размеры этих сумм, достаточно указать на то, что в 2004—2005 гг. провинции, как намечалось, должны получить 9,66 млрд. канадских долларов. В соответствии же с предложением, сделанным осенью прошлого года, они получат в 2004—2005 гг. 10 млрд. канадских долларов, а территории — 1,9 млрд. канадских долла-

Дженнифер Смит — профессор и руководитель Департамента политических наук Университета Далхаузи в Халифаксе, Нова Скотия.

ренты, получаемых провинциями от этих ресурсов, ведет к укреплению и их финансового положения. Они во все большей степени приближаются к стандартному уровню сбора налогов, установленному в пяти успешных провинциях страны, взятых за образец. В результате они получают меньше средств из федерального бюджета, выделяемых на программу выравнивания. В настоящее время федеральное правительство забирает себе на эту программу выравнивания около 70 центов от каждого доллара, полученного провинциями из морских источников энергии.

С точки зрения двух провинций, с таким положением вещей мириться трудно. Их аргументация кратко, в двух словах, сводится к тому, что морские источники нефти и газа — это не что иное, как неожиданно полученные деньги, похожие скорее на выигрыш в лотерею. Они хотят пожинать плоды в размере 100% ренты от этой неожиданной удачи, не желая делиться этими деньгами и не желая вкладывать средства в нынешнюю систему выравнивания платежей. Они хотят иметь шанс на получение статуса «владения» этим.

Но есть и иная точка зрения. В ходе июньской избирательной кампании премьер-министр Мартин, шансы которого на победу не выглядели слишком хорошими, приехав в Сент-Джонс (столицу Ньюфаундленда и Лабрадора) пообещал премьеру Уильямсу — во всяком случае, по словам последнего, — что провинция сможет оставлять себе 100% от ренты, получаемой от добычи морских нефти и газа, без ограничений и без пропорциональных отчислений в правительственную программу по выравниванию платежей. Излишне говорить о том, что федеральное правительство до сих пор сбито с толку этим событием.

Предел и восьмилетний лимит

Помимо предвыборных обещаний, федеральное правительство считает, что позиция двух провинций на побе-режье Атлантики разнится с логическим обоснованием программы выравнивания. Эти провинции были получателями средств из программы выравнивания в течение многих лет с самого начала действия программы. Тот факт, что сейчас доходы из морских месторождений приблизились к уровню пяти провинций, является хорошим признаком, хотя это и означает, что провинции сейчас будут получать меньше дотационных выравнивающих выплат из этой программы. У федерального правительства есть еще один аргумент. Оно владеет ресурсами на океанском шельфе на легальной основе, подтвержденной в суде много лет назад. Поэтому правительство может играть свою роль в этом деле по поручению и в интересах всего народа Канады.

Федеральное правительство пошло после выборов на пересмотр своих предвыборных обещаний, как это было расценено премьером Уильямсом, и на ревизию условий выполнения этих обещаний. Одним из этих условий был предполагаемый предел размеров доходов от морских ресурсов, которые провинции могут оставлять себе до получения своей доли из программы выравнивания. Другим условием было включение выравнивающих дотационных выплат в определение финансового положения провинции (способности увеличивать доходы за счет налоговых поступлений и других источников), что является решающим фактором во время калькуляции программы выравнивания. Еще одним условием был предложенный в рамках соглашения 8-летний лимит, который, по-видимому, будет пересмотрен федеральным правительством после принятия соглашения.

Ни одна из провинций не была удовлетворена такими условиями, и переговоры продолжались до конца декабря, после чего федеральное правительство подсластило свое предложение в двух ключевых моментах: во-первых, снятием ограничения и разрешением провинциям получать 100% доходов от энергетических источников; и, во-вторых, пересмотром автоматически соглашения на следующие восемь лет, что дает двум провинциям право на получение выравнивающих выплат из бюджета.

Как работает канадская модель бюджетного выравнивания

Термин «выравнивание» относится к программе межправительственных трансфертов, призванной — не касаясь условий — дать провинциям и территориям возможность за счет собираемых налогов обслуживать население в таких областях, как здравоохранение, социальное обеспечение и образование по единым стандартам. По Конституции Канады провинции отвечают за эти сферы обслуживания и выделяют средства органам управления для выполнения этих задач. Однако уровень экономического развития провинций колеблется от низкого до высокого и промежуточного. Без достаточного выравнивания качество этих социальных программ будет сильно отличаться.

Созданный в 1957 году механизм выравнивания регулирует разрыв между финансовыми возможностями провинций, имеющих разные прибыли от источников доходов. Установлен стандартный уровень получения доходов от налогов, и провинции, получающие прибыль ниже этого уровня, получают трансферты от федерального правительства, чтобы за счет этих поступлений поднять их до стандартного уровня. Провинции, имеющие доходы выше стандартного уровня, ничего не получают из правительственного бюджета.

Следует подчеркнуть, что существующая модель определяет финансовые возможности, а не разницу в затратах на обслуживание или нужды, как это предусмотрено схемами выравнивания в других странах, например, в Австралии и ЮАР. Более того, федеральное правительство направляет из бюджета страны дотационные выравнивающие средства в нуждающиеся провинции, другими словами выделяет на это средства, поступающие от сбора налогов, которые платят канадцы по всей стране, в том числе и те, кто живет в дотационных провинциях.

В 1982 году положение о выравнивании было внесено в Конституцию, что знаменовало собой важный этап развития в истории Канады.

В конце января правительства трех провинций объявили о соглашении, гарантирующем Нова Скотия по меньшей мере 830 миллионов канадских долларов в течение 8-летнего периода, а Ньюфаундленду и Лабрадору по меньшей мере — 2,6 миллиарда канадских долларов за тот же период.

Согласно этому соглашению, обе провинции будут оставлять себе 100% рентной платы за разработку нефтяных и газовых месторождений (без ограничений) и продолжать получать свою долю выравнивающих дотационных выплат до тех пор, пока они не достигнут уровня финансового положения пяти провинций, взятого в качестве стандарта. Если они не достигнут этого уровня к 2012 году, то соглашение будет продлено еще на следующие 8 лет. Если же они достигнут стандарта в течение этого периода и соответственно уже не смогут больше претендовать на выравнивающие выплаты, они будут получать эти выплаты еще в течение двух лет на переходный период.

Конечно, это соглашение более насыщено, чем ожидало федеральное правительство. Тем не менее, результатом этого является ситуация, где нет ни победителей, ни проигравших. Со своей стороны федеральное правительство пошло на компромисс в вопросе выравнивания и согласилось производить выплаты в течение двух лет переходного периода. Более того, соглашением предусмотрен временной лимит, после которого разногласия о рентной плате за разработку месторождений вновь станут предметом переговоров. В конечном итоге в достигнутом соглашении ничто не оспаривает того факта, что федеральное правительство является владельцем этих ресурсов.

Это классический пример конфликта между центром и регионами в рамках федеративного устройства. И он был разрешен в ходе жестких переговоров между его участниками.



Краткие сообщения

В столице Нигерии Абудже прошел саммит Африканского Союза

Четвертый саммит 53 стран-участниц Африканского Союза проходил с 30 по 31 января в Абудже, столице Нигерии. Хозяином встречи на высшем уровне был президент Нигерии Олусегун Обасанджо, являющийся сейчас председателем Африканского Союза. Главы государств, в том числе президент ЮАР Табо Мбеки и президент Египта Хосни Мубарак, а также Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан приняли участие в дискуссиях саммита. Основными темами обсуждения стали конфликты в Кот-д'Ивуар, Демократической Республике Конго и суданском регионе Дарфур, а также комплекс мер по борьбе с эпидемией СПИДа, малярией и полиомиелитом. Обсуждались также планы расширения африканского представительства в Совете Безопасности ООН и изменения этой организации.

Парламент Евросоюза принял конституцию

На фоне украшающих столы флагов члены Европейского парламента приняли в Страсбурге 12 января Конституцию, за которую проголосовали 500 членов парламента, при 137 голосах против и при 40 воздержавшихся. Этот документ должен быть сейчас ратифицирован всеми 25 государствами — членами Евросоюза. Ожидают, что это произойдет не ранее конца 2006 года. Лидер Социал-демократической партии Австрии Мартин Шульц высоко оценил новую Конституцию, назвав ее хранилищем «универсальных, неделимых ценностей, действительных для всех европейцев». Корреспондент Иниго Мендес де Виго усмотрел в этом провозглашение «новой эры на этом континенте». Парламентарии советовали друг другу убедить своих избирателей в необходимости поддержать Конституцию.

Но, несмотря на поддержку, продемонстрированную в парламенте, налицо и кампания, инспирированная с целью сорвать принятие европейской Конституции.

Испанские баски требуют права на отделение.

Парламент автономного региона испанских басков проголосовал за изменение его статуса и создание «свободной ассоциации» с Испанией. 39-ю голосами «за» и 35-ю «против» парламент 30 декабря 2004 года одобрил эту меру после того, как три члена партии Socialista Abertzaleak (тесно смыкающейся, судя по всему, с повстанческой сепаратистской группировкой ETA) изменили свое мнение и проголосовали за эту меру. Ранее партия утверждала, что это предложение не идет столь далеко. План был назван «Планом Ибарретхе» по имени лидера басков Хуана Хосе Ибарретхе. Однако, несмотря на то, что баскский парламент одобрил этот план, он не был одобрен парламентом Испании, и вряд ли это когда-нибудь произойдет. Социалистическая партия премьер-министра Хосе Луиса

Родригеса Сапатеро и оппозиционная Популярная партия выступают против этой меры.

1 февраля этот план обсуждался в парламенте Испании, где он был отклонен 313-ю голосами против 28. На следующий день Ибарретхе объявил, что всеобщие выборы в Баскском регионе состоятся 17 апреля, на месяц ранее, чем планировалось, чтобы продемонстрировать ожидаемую поддержку этого плана со стороны басков. Если Баскская Националистическая партия одержит победу на выборах и за нее проголосует абсолютное большинство избирателей, Ибарретхе, по его словам, выступит с идеей проведения референдума в поддержку этого плана.

Помимо изменения связей с Мадридом, эта мера привела бы к установлению своей системы правосудия на территории басков и к их представительству в международных организациях, включая Евросоюз. Являясь автономной территорией Испании, баскский регион уже контролирует свои собственные финансы, полицию, здравоохранение, школы и другие сферы обслуживания населения.

Дензил Дуглас переизбран в Сент-Китсе

25 октября 2004 года в Сент-Китсе и Невисе Лейбористская партия Сент-Китса и Невиса вновь сформировала правительство, набрав немногим выше 50 процентов голосов избирателей и получив 12 из 17 мест в парламенте.

Д-р Дензил Дуглас, лидер Лейбористской партии Сент-Китса и Невиса, был назначен премьер-министром. Одна из оппозиционных партий — Движение обеспокоенных граждан — получила 3 места в парламенте, набрав 8% голосов избирателей, а Движение Народная акция получило 1 место, набрав 32% голосов. Реформаторская партия Невиса получила одно оставшееся место в парламенте, набрав 7% голосов избирателей. Явка избирателей на голосование составила 59%. Все еще открытой остается возможность проведения референдума об отделении острова Невис.



Премьер-министр
Сент-Китса и Невиса
д-р Дензил Дуглас

Правительство Шри-Ланки расследует пропажу гуманитарной помощи

Правительство Шри-Ланки начало расследование в связи с сообщениями о пропаже грузов помощи, направленных в район восточного побережья страны, пострадавших от цунами. В то время как показывали кадры об отправке судами достаточного количества продовольствия в город

Баттикалоа на восточном побережье, в находящемся неподалеку городе Трикомале прошла демонстрация сотен жителей, заявивших, что правительство не отправило грузы с продовольствием и не оказало помощи в восстановлении разрушенного жилья. Люди из других мест также жаловались на то, что четыре грузовика с рисом, чечевицей и сахаром, предназначенные для поселений этнических тамиллов на севере Шри-Ланки были силой задержаны жителями Сингалеза и направлены в этот район. Эти сообщения поступили на фоне других жалоб, прозвучавших ранее в январе, что помощь и пособия, направленные в районы Шри-Ланки, контролируемые Тиграми освобождения Тамил Илама (ЛТТА), попали в руки боевиков этой организации. После первоначального сотрудничества между членами ЛТТА и правительством Шри-Ланки в деле организации доставки помощи на восток и север страны после цунами более поздние попытки наладить совместную работу по оказанию помощи пострадавшим от этого стихийного бедствия провалились. Всего на побережье только в районе Баттикалоа от цунами погибло 3 тысячи человек. Без крова в этом районе остались также 62 тысячи человек.

Диспут вокруг французской фирмы — поставщика воды в Буэнос-Айрес

Должны ли жители провинции Буэнос-Айрес платить надбавку в размере 60% за улучшение в водоснабжении? Поскольку фирма, снабжающая этот район водой, контролируется французской компанией, это обстоятельство побудило президента Аргентины Нестора Кирхнера отправиться в январе в Париж для встречи с президентом Франции Жаком Шираком. Правительство Аргентины отказалось от 60-процентной наценки и обратилось в фирму Аквас Аргентинас, контролируемую французской фирмой Suez с предложением инвестировать 136 миллионов долларов США на улучшения в деле водоснабжения. Министр планирования Аргентины Хулио де Видо, который также был в Париже на переговорах, заявил, что правительство Аргентины может оказать помощь в этом деле, но не «бесплатно».

Всемирный социальный форум 2005 завершил свою работу в Порто Алегре, Бразилия

31 января на юге Бразилии в городе Порто Алегре завершил свою работу 5-й всемирный социальный форум. В работе форума приняли участие 155 тысяч человек из 135 стран. На форуме выступили 6800 докладчиков и было проведено 2500 мероприятий. Форум отразил проявление многообразия в мире. В отличие от практики прошлых лет, группа из 16 «ответственных лиц» подготовила программу работы форума и попросила 120 тысяч или более участников форума одобрить ее с тем, чтобы мероприятие не стало, как прежде, большим свободным собранием без заранее оговоренной структуры проведения. Также впервые на Всемирном социальном форуме собрались организации гражданского общества для встреч с представителями Всемирного банка и Международного валютного фонда. «Это очень важно находиться здесь, слушать, принимать критические замечания и отвечать на них», — сказала Симонетта Нардин, работник департамента внешних сношений МВФ.

Принятие новой конституции Австрии отложено?

Конституционное собрание Австрии представило свой первый проект конституции. В декабре 2004 года проект по пересмотру Конституции был представлен членом Конституционного собрания Францем Фидлером. В нем содержалась ссылка на «право на жилье» и на то, что «брак и семья пользуются правовой, экономической и социальной

защитой государства». Австрийские социалисты назвали проект Конституции «неприемлемым». Социалистическая партия выступает за снижение до 16 лет возрастного ценза, дающего право на участие в выборах, а также еще за ряд изменений. Непохуже, что референдум по проекту новой конституции состоится осенью 2005 года.

Геи, лесбиянки и закон в федеративных странах

Бельгия: Брак между геями легализован в феврале 2003 года, Бельгия вторая по счету страна в мире, сделавшая это.

Бразилия: Нет законов, запрещающих гомосексуализм, а в ряде штатов и городов действуют законы, запрещающие дискриминацию геев и лесбиянок. В декабре 2005 года Бразилия изменила свою иммиграционную политику в пользу признания отношений между однополыми парами.

Канада: Законы, запрещающие гомосексуализм, были отменены в 1969 году. Тогда премьер-министр Канады Пьер Трюдо заявил, что «государству нет места в спальне страны». Браки между геями легализованы в 7 из 10 провинций, а слушания по законопроекту, разрешающему браки однополых пар, прошли в первом чтении в федеральном парламенте в феврале 2005 года.

Индия: Раздел 377 уголовного кодекса Индии все еще считает гомосексуализм незаконным.

Германия: законы, запрещающие гомосексуализм были отменены в 1968 году в Западной Германии и в 1969 — в Восточной. В 2001 году Бундестаг принял закон «О партнерских семейных отношениях», разрешающий гражданские браки между лицами одного пола. Этот закон был расширен в октябре 2004 года и разрешил таким семьям усыновлять детей другого партнера и платить алименты в случае расторжения такого брака.

Нигерия: Глава 42, статья 214 уголовного кодекса Нигерии предусматривает осуждение на 14 лет тюрьмы за гомосексуализм. По законам шариата, действующим в некоторых северных штатах, наказанием может быть смертная казнь, когда осужденного забрасывают камнями.

Пакистан: Статья 377 уголовного кодекса Пакистана признает незаконным гомосексуализм. За него предусмотрено наказание от двухлетнего пребывания в тюрьме и нанесение 200 ударов палками. По исламскому законодательству (принятому в Пакистане в 1990 году) наказанием может стать заведение осужденного камнями до смерти.

ЮАР: Конституция, принятая в 1996 году защищает геев и лесбиянок от дискриминации согласно южноафриканскому Биллю о правах. В 1998 году Верховный суд отменил закон, запрещающий гомосексуализм.

Испания: Правительство социалистов подготовило в декабре 2004 года к рассмотрению закон, легализующий однополые браки. Парламент планирует обсудить этот законопроект в феврале.

Швейцария: В стране нет законов, запрещающих гомосексуализм, и Конституция запрещает дискриминацию по сексуальной ориентации. В кантоне Цюрих жители в ходе референдума, проведенного в 2002 году, проголосовали за разрешение гражданских браков для гомосексуальных пар. В декабре 2003 года федеральные законодатели провели первое чтение законопроекта о разрешении гражданских браков между лицами одного пола, и их оппоненты начали процесс проведения референдума по предложенному закону.

Соединенные Штаты Америки: В 2003 году Верховный суд США признал, что законы 14-ти из 50-ти штатов, запрещающие гомосексуализм, являются неконституционными. Массачусетс легализовал браки между геями в 2004 году, а в Вермонте в 2000 году был принят закон, разрешающий гражданские браки однополых партнеров.



Письма редактору

Дезинтеграция Югославии

Январь 2005 года

Редактору:

В отношении статьи «Почему распалась Югославия» (Федерации, вып. 4, № 1)

Я с интересом и одобрением прочитал статью Дежана Кузина о дезинтеграции Югославии, опубликованную в мартовском номере журнала «Федерации» за 2004 год («Почему распалась Югославия»). То, о чем рассказал автор, истинная правда, но для читателей в ней все же есть пробелы, которые я хотел бы восполнить, а также внести ряд поправок. Причины дезинтеграции Югославии могут быть в основном разделены на две части: исторические причины и события недавнего времени. В статье Кузина акцент сделан на недавние события (особенно на политику, проводившуюся Югославией после 1970 года, и ее последствия), которые важны и соответствуют истине, но все же не могут дать полного объяснения...

Действительно, словены и хорваты хотели жить в своих собственных суверенных республиках, однако они хотели сохранить Югославию как рамочное государство для экономического и политического сотрудничества. Сербия же хотела сохранить югославский союз как государство и были готовы признать суверенность республик и модель конфедеративного устройства страны, но лишь в пределах четко определенных границ, ссылаясь при этом на необходимость сохранения единства сербской нации в едином государстве. Это наглядно проиллюстрировали конституционные дебаты 1990-го и 1991-го годов, в ходе которых, как отмечает Кузина, были выдвинуты три альтернативы: создание федерации, поддерживаемое сербами и черногорцами; создание конфедерации на основе предложений, поступивших от Словении и Хорватии; и компромиссное решение о создании асимметричной (кон)федерации. Последнее предложение было сделано Боснией и Македонией и содержалось также в плане Каррингтона, первом международном проекте мирного соглашения. Причиной провала такого соглашения явилось не то, что достижение компромисса как такового было невозможно (поскольку все стороны были заинтересованы в сохранении в каком-то виде югославского сообщества), а отсутствие политической воли в рядах принимающих решения протагонистов в Югославии, в основном в стане сербских лидеров. Сербия считала, что предпочтительнее добиться паритета власти, и в результате, вместо усилий по достижению приемлемого для всех компромисса, она перенесла конфликт на арену, где действовали политики с диктаторскими замашками.

Поскольку дезинтеграция Югославии не была неизбежной, совсем необязательно было, чтобы произошло то, что случилось, а именно, война, приведшая к кровавым боям, в результате которых погибли 250 тысяч человек. Соответствует истине и то, что в результате территориальной разбросанности южнославянских народов, принципы самоопределения наций и государств (республик) были противоречивыми. Однако только этот факт не привел бы к войне: какими бы серьезными ни были разногласия, лежащие в источнике конфликта, именно сербские националисты накалили ситуацию и Милослав Милошевич сделал ее действительно опасной. Сербские националисты, располагавшие значительными силами, увидели хороший шанс для достижения по максимуму своих целей и были готовы начать «превентивную» войну в надежде на скорую победу. Это совпадало с личными интересами президента Сербии: Милошевич сознательно пошел на углубление конфликта, чтобы он мог легитимизировать свою власть, обуславливая это «защитой интересов страны»...

Маленькая Югославия Милошевича (Федеративная Республика Югославия была провозглашена в 1992 году) на деле не была правопреемницей исторически сложившейся Югославии, однако она базировалась на великосербском шовинизме. Ее целью было объединить различные сербские диаспоры в единое государство... Военное поражение, введение правления ООН в Косово и возобновившееся стремление Черногории к независимости (несмотря на поражение Милошевича) окончательно решили судьбу этого государства.

Йозеф Юхач,
профессор, отдел истории Восточной Европы,
Университет Етвеса Лоранда, Будапешт, Венгрия

Замечание редактора: полную версию этого письма вы найдете на сайте www.forumfed.org. Найдите раздел «search Federalism library» и выберите в перечне тем «Yugoslavia»

Избирательная система Швейцарии

31 августа, 2004

Редактору: в отношении статьи «США: сработает ли начавшийся в штатах выборный процесс на этот раз?» (Федерации, вып. 4, № 2)

Мы представляем компанию, базирующуюся в швейцарском городе Базеле, и мы подготовили доклад, в котором кратко сформулированы предложения по наилучшему проведению в Швейцарии процедуры голосования и выборов. В нем содержатся образцы, справочники-указатели, оборудование для избирательных участков и калькуляция стоимости. В легко воспринимаемых текстах и цифрах доклада отражены все процессы, происходящие на выборах, включая оформление избирательных бюллетеней, подсчет голосов, калькуляцию стоимости и электронный подсчет голосов. Доклад «Швейцарская избирательная система» содержит факты, цифры, примеры, средства для их употребления. В нем также содержится информация, как сделать проведение выборов в США в 20 раз дешевле.

Мы также создали стандартный вариант проведения справедливых, прозрачных, простых, всеобъемлющих и самых демократичных выборов. Если избирательные пункты оснастить нашими стандартами, избирательные пункты смогут использовать значок «Свобода выбора Швейцарской избирательной системы». Этот значок можно вручать избирателям, которые могут быть уверены в том, что их голоса будут аккуратно подсчитаны, сгруппированы и будут отражать истинный результат голосования. Избиратели должны знать: «В этот раз мой голос подсчитан». Эти стандарты вы можете найти и на нашем вебсайте.

Мы не претендуем на то, чтобы изменить американскую избирательную систему, мы пытаемся лишь помочь, предложить и представить набор идей, чтобы помочь не только Америке, но сделать все для того, чтобы избиратели знали, что их голоса будут подсчитаны. Мы пытаемся внести свой вклад в распространение демократии во всем мире, предлагая этот доклад.

С уважением,

Беат Ферн,
Главный исполнительный директор,
Швейцарская избирательная система
Базель, Швейцария

Для желающих подписаться на журнал

Name: _____ City: _____

Country: _____ Email: _____

Professional Affiliation: _____

*Предложите людей, заинтересованных
в получении журнала*

Federations

**Return by fax to the Forum of Federations: (613) 244-3372 or
send email to nerenberg@forumfed.org**

Name: _____ Title: _____

Organization: _____

Address: _____

City, Province/State: _____

Postal Code: _____ Country: _____

Phone: _____ Fax: _____

E-mail: _____ Internet: _____

Areas of expertise: _____

**700 - 325 Dalhousie, Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canada
Tel.: (613) 244-3360 • Fax: (613) 244-3372
nerenberg@forumfed.org • www.forumfed.org**

