



Федерации

Что нового в мире федерализма

Выпуск 4, № 4/ июнь 2005

В этом номере:

- Разгул цунами не привел к окончанию споров и недоверия. 3**
Рохан Эдрисинха
Элита Шри-Ланки продолжает ссориться, а большинство населения страдает от лишений
- Индия: Дели, штаты и органы власти на местах конкурируют за власть 5**
Аш Нарайн Рой
Должен ли Дели оказать прямую помощь муниципалитетам?
- Тема обложки: Предложение басков о создании «свободной ассоциации» бросает вызов испанскому федерализму 7**
Виолетта Руис Алмендрал
План лидера басков не принят Мадридом
- Закон США ограничивает шансы граждан подавать в суд на большие корпорации 11**
Ричард А. Брисбин, мл.
Республиканцы проявляют гибкость в своей приверженности правам штатов
- Нигерия: сможет ли специально подобранная элитная группа изменить федеративную систему? 13**
Кингсли Кьюбейнье
Приведет ли конференция по реформе Президента Обасанджо к реальным переменам?
- Новая Конституция для Европы — шаг в сторону федерализма? 15**
Уве Леонарди
Насколько близко Евросоюз подошел к тому, чтобы стать федеративным государством?
- Страница практика: Боснийский дипломат размышляет о федерации, находящейся на стыке трех цивилизаций 17**
Вьекослав Домлян
Когда этническая принадлежность определяет религию и язык, сложно создать федеративное гражданство
- Аргентина: От «смешных денег» к фискальной ответственности 19**
Алехандро Арлиа
Новый закон направлен на ограничение денег, печатаемых в провинциях
- Краткие сообщения 21**



Пять стран плюс одна заключили базовое соглашение о сотрудничестве с Форумом

Когда готовился к выходу этот номер журнала «Федерации» Форум Федераций претерпевал большие изменения.

Когда эта организация начала свою работу в конце 90-х годов, именно Канада явилась инициатором пробуждения международной заинтересованности к проблемам федерализма. Этот интерес начал проявляться на первой Международной Конференции по федерализму в Монт-Тремблане (Квебек).

После этого события Форум учредил себя как базирующуюся в Канаде организацию, фокусирующую свою деятельность на международном направлении и соответственно имеющую международный состав правления.

Спустя почти три года, после второй Международной Конференции в Швейцарии, Форум совместно с канадским и швейцарским правительствами инициировал более интенсивный процесс интернационализации. Эти действия привели в прошлом году к тому, что пять стран подписали Соглашение о сотрудничестве с Форумом. Речь идет об Австралии, Австрии, Канаде, Нигерии и Швейцарии. Эти страны договорились оказывать поддержку Форуму, принимать участие в его управленческой структуре и в его деятельности. Шестая страна, Индия (подписание Соглашения с ней предстоит в июне* т. г.) будет хозяйкой следующей Международной конференции, которая состоится в 2007 или в 2008 году.

Форум и его страны-партнеры будут продолжать тесное сотрудничество по вовлечению в него других стран на официальной основе.

В настоящий момент большое количество стран активно сотрудничает с Форумом в разработке проектов и программной основы его деятельности. Такой размах является подтверждением растущего интереса в мире к более полному познанию того, что многие называют «идеей федерализма».

Важно уточнить, что это идея, а не догма! Некоторые иногда говорят, что Форум «стимулирует федерализм». Возможно это неуловимый нюанс, но Форум этим не занимается.

Когда Форум оказывает помощь в вопросах управления, диалога и создания глобальной сети, он преследует цель расширять знания и предоставлять экспертную оценку по вопросам федерализма, а также способствовать широкому обмену мнениями и наилучшим опытом. Не исключено, что изучение федерализма на практике убедит некоторых в том, что эта модель управления не подходит им в их ситуации. Форум не будет воспринимать это как признак неудачи. В задачу Форума не входит обращение на путь федерализма, он лишь помогает народам сделать свой собственный выбор.

Журнал был создан с целью выполнять один из аспектов работы Форума. Наша цель состоит не в том, чтобы представлять федерализм в розовом свете, а показывать, как он действует в реальных условиях.

* На момент подготовки к печати русской версии данного номера Индия подписала соответствующее Соглашение.

Тема обложки этого номера посвящена вызову со стороны региона басков, брошенному правительству Испании. Когда бывший премьер-министр Азнар обвинил баскских террористов во взрыве поезда в Мадриде, он был подвергнут суровой критике. Это стало одним из факторов неожиданной победы на выборах лидера испанских социалистов Сапатеро. Сейчас беспокойное поведение басков стало бельмом на глазу нового премьер-министра.

Мы также публикуем пару статей, посвященных вопросам управления в Индии и Шри-Ланке. В Индии вопрос о том, до какой степени федеральное правительство должно напрямую взаимодействовать с органами власти на местах является вопросом первостепенной важности. В статье о Шри-Ланке затрагивается вопрос об упущенной возможности найти своего рода дух согласия после случившейся там трагедии.

В этом номере значительное внимание уделено Нигерии – самому крупному федеративному государству в Африке. На этот раз речь идет о реформе федерализма, предложенной президентом страны Обасанджо. Эта попытка фундаментального реформирования была подвергнута критике как со стороны населенного мусульманами севера страны, так и со стороны ведущего убогое существование населения нефтедобывающего района в дельте реки Нигер. Противоречия в нигерийском обществе слишком глубоки. Даже спустя три десятилетия воспоминания о попытке отделения восточного региона «Биафра» и последующей гражданской войне все еще свежи. И вся страна страдает от долгой цепи режимов военных диктатур. Восстановленная недавно демократия только что пережила свой первый тест на прочность в ходе вторых по счету демократических выборов в прошлом году. Коренная и отраслевая реформа федеративной системы, которая будет сконцентрирована на таких вопросах, как право собственности на природные ресурсы и фискальные полномочия штатов, все еще находится в стадии подготовки. Последняя инициатива Обасанджо может стать лишь шагом в этом направлении.

Кроме того, в этом номере опубликована статья, посвященная изменениям в правилах ведения коллективных исков в США, в результате чего большее число судебных процессов будет передано на рассмотрение в федеральный суд страны. Ирония вызывает тот факт, что эта мера была инициирована республиканцами, обычно рьяно защищающими права штатов.

Мы призываем Вас пользоваться электронной библиотекой Форума. В ней собрано более 800 полезных документов по федерализму, к которым Вы сможете получить свободный доступ. Просто посетите вебсайт Форума: www.forumfed.org. Если у Вас возникнут при этом какие-то трудности при пользовании эти источником, сообщите нам об этом по адресу: nerenberg@forumfed.org

Мы также рады Вашим замечаниям или предложениям по материалам, опубликованным в этом номере. Направляйте их по ниже приведенным здесь электронному или почтовому адресам.

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: Агентство ЭФЭ, Мадрид; стр. 3: Оказание гуманитарной помощи, Шри-Ланка; стр. 5: Проект борьбы с голодом, Индия; стр. 8: Форум Федераций, видеокассета «Проблема многообразия»; стр. 9: Баскская деревня – Профессор Санда Кауфман, Левин колледж, Кливленд, Огайо, США; стр. 11: Wired New York, www.wirednewyork.com; стр. 13: Президент Нигерии Обасанджо – www.olesegun-obasanjo.com; стр. 18: Мост в Боснии – Урбан Колоб, Люблина, Словения – www.iprak.org; стр. 19: Ла Рейзон, Буэнос-Айрес; стр. 21: Гражданская Ассамблея по избирательной реформе, Виктория, Британская Колумбия, Канада; стр. 23: Правительство федерального округа, Мехико, Ф.О.

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*.



Разгул цунами не привел к окончанию споров и недоверия

Элита Шри-Ланки продолжает ссориться и проводит свою прежнюю политику, в то время как большинство населения страдает от лишений

РОХАН ЭДРИСИНХА

Когда цунами обрушился на Шри-Ланку, унеся жизни, дома и имущество тысяч жителей, невзирая на их расовые и религиозные различия, многие люди надеялись, что в результате случившейся трагедии в стране произойдут какие-то позитивные перемены.

Люди надеялись, что правительство Шри-Ланки и повстанческое движение Тигры освобождения Тамил Илама (ЛТТА) наконец хотя бы на время преодолеют свои разногласия относительно того, как выполнять подписанное в 2002 г. соглашение о прекращении огня и объединят усилия в деле оказания помощи населению и его реабилитации. Они также надеялись, что ощущение безотлагательности и необходимости этого положит конец борьбе за власть среди общин сингалцев, тамилы и мусульман Шри-Ланки после того, как остров столкнулся с беспрецедентными проблемами, вызванными природным бедствием.

К сожалению, после некоторых непродолжительных обнадеживающих признаков ставшие почти легендарными ожесточенные, ограниченные и враждующие между собой политики вновь дали о себе знать и за прошедшие шесть месяцев после бедствия препятствовали оказанию эффективных и справедливых мер по ликвидации последствий, причиненных цунами.

Более всего от цунами пострадали восточные и южные провинции Шри-Ланки. Особый урон понесли рыболовецкие артели в наверно самой многонациональной провинции острова, где в равной степени представлены все три наиболее многочисленные этнические сообщества. Кроме того, часть этой территории ЛТТА считает родиной тамилы. В южной провинции доминируют сингалцы, однако она является также политической вотчиной двух политических партий, сформировавших выгодный для них альянс для обеспечения большинства голосов на парламентских выборах в апреле 2004 года. Нынешний премьер-министр — он же кандидат на пост президента в 2006 году — имеет свою политическую опору в регионе, который младший партнер по правящей коалиции, Сингальский национальный народный фронт (JVP) рассматривает как свою главную политическую базу. Эти демографические и политические факторы (на востоке страны) и хитроумное и искусное политическое соперничество (на юге страны) привели к напряженности и трудностям, препятствующим эффективному решению проблем, которые необходимо преодолевать после разгула цунами.

Покровительство и идеологические разногласия

Сложившаяся политическая ситуация также вносит свою лепту в путаницу и нежелание принимать действенные меры.

Рохан Эдрисинха преподает на юридическом факультете в университете в Коломбо, Шри-Ланка. Он является также основателем, директором и руководителем правового отдела Центра политических альтернатив независимого общественного политического института в Коломбо. Г-н Эдрисинха также написал раздел, посвященный Шри-Ланке в главе «Принятие федерализма» в «Справочнике федеративных государств, 2005», опубликованном издательским центром МакГилл Королевского университета.

В следующем, 2006 году, в Шри-Ланке пройдут президентские выборы. Большие ставки сделаны политиками, имеющими в своих руках почти авторитарную власть.

Крупные поставки гуманитарной помощи могли бы быть использованы действующим правительством Шри-Ланки, если бы оно не было опутано политическим кумовством. Деньги, ссуды, разрешения на них и другие блага обычно распределяются между друзьями и сторонниками правящего режима. Оппозиция будет выступать против любых проектов и программ, способствующих этому, тогда как действующее правительство будет искать способы для расширения своего политического влияния путем кумовства и покровительства.

Идеологические и политические разногласия внутри правящей коалиции обострились после разгула цунами. Главная группировка, Народный альянс, занимающая центристскую позицию, хочет вести дела с частным сектором и международными финансовыми организациями, тогда как ее младший партнер, JVP, видящий в Северной Корее и Кубе образец для своих экономических моделей, относится с глубоким подозрением к частому сектору и испытывает почти патологическую ненависть к Всемирному банку и Международному валютному фонду.

Для урегулирования межэтнического конфликта Народный альянс ведет мирные переговоры и дела с ЛТТА, тогда как JVP отказывается даже признавать наличие такого конфликта, предпочитая навешивать ему ярлык проблемы терроризма.

Эти существенные разногласия не решаются сами по себе, поскольку обе партии находятся в оппозиции к «либеральной», поддерживающей частный сектор Объединенной народной партии (UNP), правившей в период с 2001 по 2004 годы. Легко согласиться с широкомасштабной критикой, большинство доводов которой хорошо аргументированы. Экономическая политика UNP была направлена не в пользу бедных слоев населения, преимущественно в сельских районах страны, а в пользу богатых и коррумпированных. Кроме того, переговоры UNP с ЛТТА были слишком прагматичными и вялыми в отношении соблюдения прав человека и плюрализма.

Однако, поскольку нынешняя коалиция находится у власти, экономические и политические реалии требуют от нее более позитивных и конкретных альтернатив в деле решения основных проблем. Расхождения во взглядах между двумя партиями налицо, и президент Кумаратунга (представитель



Помощь пострадавшим от цунами: попадет ли она действительно нуждающимся в ней?

более многочисленной и более умеренной партии Народного альянса) пытается сохранить коалиционный союз и проводить общую политику.

Цунами, обрушившееся на Шри-Ланку 26 декабря 2004 года, в политическом смысле выявило глубокие противоречия внутри правительства Шри-Ланки, противоречия между правящей коалицией и основной оппозиционной группировкой демократов, а также между правительством страны и политическими партиями на юге и ЛТТА на севере и на востоке — двух регионах, которые тамилы считают своей родиной.

Главный удар стихии обрушился на малоимущих

Первоначальный отклик администрации Кумаратунга четко соответствовал централизованной политике Шри-Ланки. Коалиционные партии, всегда выступавшие против авторитарной президентской системы правления и ратующие за ее отмену, не сомневались в том, что ее надо укреплять, создав впоследствии ряд институтов, находящихся под прямым контролем президента, при полном отсутствии или незначительном числе механизмов парламентского контроля, прозрачности и подотчетности. Через две недели после удара цунами правительство обнародовало План всестороннего развития и реформы инфраструктуры, а также о создании органа, помпезно названного Полномочным комитетом по реформированию страны.

Была также высказана обеспокоенность, что наиболее пострадавшие от цунами не будут вписываться в рамки программ, направленных на их реабилитацию, и не получат адекватной компенсации за убытки, которые им придется нести в связи с их переселением из районов бедствия.

К примеру, наиболее пострадавшей группой населения как на востоке, так и на юге страны, стали рыбаки. Планы по реабилитации предусматривали запрет на возвращение рыбаков на побережье и предписывали строгие ограничения на строительство жилья в прибрежных районах. Однако никаких подобных запретов не прозвучало в отношении гостиниц и загородных домов, принадлежащих влиятельным кругам бизнесменов страны. Более того, признавая тот факт, что рыболовецкие артели, правомочно или нет, в течение многих лет проживали вдоль побережья, в программы их переселения должны были быть включены механизмы, направленные на решение проблем складирования, транспортировки, сохранности лодок, снастей и других атрибутов рыболовецкого промысла.

Дебаты вокруг федерализма

Поставленная президентом задача о создании системы по устранению последствий цунами и предложение о создании Полномочного комитета по реформированию страны полностью шло вразрез с направлением, в котором должна двигаться страна, если радикальная конституционная реформа должна стать базой для политического решения затянувшегося межэтнического конфликта на острове.

Партии правящей коалиции пообещали отменить непопулярную, сверхцентрализованную систему исполнительной власти президента. Президент и его партия полагают, что решение этого должно базироваться на принципах федерализма, и действительно в 2000 г. был подготовлен проект новых предложений по пересмотру конституции, которые по сути были как будто бы федеративными.

Оппозиционная партия, UNP, и ее лидер, похоже, осознали, что действительное разрешение этнического конфликта должно стать жизнеспособной альтернативой ЛТТА, требующей самоопределения для тамилы. Либералы из трех основных этнических сообществ и институты гражданского общества на протяжении последних двадцати лет выступают за решение этого вопроса на основе

федерализма, что позволит учесть противоположные интересы участников конфликта.

Первоначальная реакция правительства и предложенные организационные меры наиболее близки к тем инициативам, которые рассматривают федерализм как основу для разрешения конфликта.

Страх, что ЛТТА ищет преимущества

Еще одним осложняющим фактором является то обстоятельство, что Тигры освобождения Тамил Илама после затяжного военного конфликта добивались от правительства Шри-Ланки контроля над значительной частью северных и восточных территорий острова и де-факто осуществляют свой контроль над ними. ЛТТА создала на этих территориях свои собственные институты власти, такие как полиция, суды и различные виды механизмов управления. Хотя кампания, направленная на решение конфликта федеративным путем, продолжается, многие скептики полагают, что единственное возражение со стороны ЛТТА, даже в ходе переговоров, было обусловлено стремлением перевести контроль де-факто над частью северных и восточных территорий в контроль де-юре над всем этим регионом. Другими словами, ЛТТА преследует цель создать свое независимое государство на севере и востоке страны.

Эта теория скептиков получила подтверждение в октябре 2003 г., когда появились признаки, что ЛТТА пытается дистанцироваться от соглашения, достигнутого в Осло в декабре 2002 г. в ходе проводимых под эгидой Норвегии мирных переговоров. ЛТТА, требовавшая до этого соблюдения так называемых четырех принципов Тхимпу — статус нации, территория, традиционно считающаяся родиной тамилы, право нации тамилы на самоопределение и равноправие — пошла на внесение ясности в ряд двусмысленных принципов Тхимпу, согласившись на поиск решения проблемы федеративным путем на основе внутреннего самоопределения в рамках объединенного государства Шри-Ланка.

Многие расценили это соглашение как важный прорыв, однако переговоры были прерваны, когда дело дошло до обсуждения дорожной карты и прав граждан. Конечно, на срыв переговоров в марте 2003 г. повлиял и ряд других факторов. Однако отказ части представителей Тигров освобождения Тамил Илама принять формулировки, предложенные Осло, и отсутствие каких-либо ссылок на них в пакете предложений в октябре 2003 г. о внутреннем самоуправлении укрепил скептиков во мнении, что жестко настроенные круги внутри ЛТТА продолжают стремиться к своей цели о создании отдельного независимого государства.

Споры вокруг визитов и маршрутов иностранных высокопоставленных лиц, куда им следует поехать и с кем встретиться, к сожалению, следует понимать в контексте атмосферы глубоких подозрений и недоверия, существующей между правительством Шри-Ланки и Тиграми освобождения Тамил Илама. Правительство, не доверяющее заявлениям ЛТТА о решении вопроса в рамках единой страны, опасается, что ЛТТА будет освещать визиты в пострадавшие от цунами районы так, чтобы оживить свою кампанию по достижению международного признания и законности. Тигры освобождения Тамил Илама, в свою очередь, рассматривают отношение правительства к ним как еще один пример его централизованного «мажоритарного» стиля.

На сегодняшний день задачи по устранению последствий катастрофы привели к созданию еще более сложной и противоречивой ситуации, чем когда бы то ни было. И тем не менее необходимо продолжать кампанию за нахождение чисто политического решения, основанного на федерализме и внутреннем самоопределении, демократии, правах человека и плюрализме.

У Шри-Ланки нет иной альтернативы, если она хочет справедливого и прочного мира.



Индия: Дели, штаты и органы власти на местах конкурируют за власть

АШ НАРАЙН РОЙ

Кого следует больше винить в пренебрежении федерализмом во время кризиса, вызванного цунами в Индии — федеральное правительство или штаты? Трудно ответить на этот вопрос, потому что каждый указывает на другого.

Главный министр штата Тамил Наду Джайялалита Джайярам обвинила федерального министра финансов в том, что он «полностью в обход штатов взял на себя слишком много работы по ликвидации последствий» цунами в пострадавших районах Индии. Тем временем около 100 глав более мелких органов местного самоуправления — панчаятов — из 23 пострадавших от цунами районов обратились с просьбой к правительству штатов дать им право участвовать в уже ведущихся реабилитационных мероприятиях. Особую обеспокоенность у них вызывают программы занятости и переобучения и выделения небольшого ссуда для ведения бизнеса.

Главы панчаятов выступили со своими требованиями на конференции, организованной делийским Институтом социальных наук. На этой конференции в Ченнаи 29 января собрались все главы панчаятов из наиболее пострадавших от цунами индийских штатов — Тамил Наду, Керала, Андхра Прадеш и островов Андаман и Никобар.

Оппозиция Дели, как карьера

Ряд руководителей региональных партий в Индии сделали себе карьеру на антиделийской риторике. (Тамил Наду тоже в их числе). Однако, когда дело доходит до делегирования властных полномочий ниже в панчаяты, их рвение исчезает. Провинциальные лидеры и политические организации, ведущие борьбу за достаточную автономию для самовыражения в рамках федеративной системы, могут легко менять курс. Их девизом могут быть слова: «Делай то, о чем мы говорим, но не делай того, что мы делаем».

То, что трагедия, вызванная цунами, может спровоцировать и обострить этот «всплеск-спад» антагонизма между федеральным правительством и субнациональными образованиями, лишь подтверждает этот парадокс.

29 января министр финансов Чидамбарам выступил с заявлением для прессы по реабилитационным мерам, раскритикованным главным министром штата Тамил Наду (Джайялалита) как подрывающим властные полномочия правительств штатов. В тот же день главы панчаятов собрались в Ченнаи и обвинили федеральные власти и правительства штатов в том, что они недооценивают органы местного самоуправления. Эта инициатива была поддержана другим федеральным министром Мани Шанкар Айяром, присутствовавшим на этой встрече. Джаялалита, главный министр штата Тамил Наду, заняла твердую позицию. Она обратилась к премьер-министру с письмом, попросив его немедленно вмешаться и изменить методы работы «Реабилитационной программы им. Раджива Ганди для



Члены местных панчаятов в Индии: должно ли федеральное правительство оказывать помощь напрямую органам местного самоуправления?

пострадавших от цунами территорий». Федеральный министр финансов занял позицию, в соответствии с которой программы трудовой занятости и переобучения должны финансироваться лишь государственными банками. Возмущенная этим, Джаялалита заявила, что «именно правительства штатов взяли на себя поиск, спасение, эвакуацию, кремацию или погребение погибших и создание лагерей беженцев на первом этапе, не дожидаясь финансовой помощи федерального правительства». Бхаратия Джанта Парти (BJP), главная оппозиционная партия правящему Объединенному Прогрессивному альянсу усмотрела в этом для себя политическую выгоду. Эта партия потребовала убрать имя Раджива Ганди из названия программы по ликвидации последствий цунами. Она обвинила федеральное правительство в том, что оно действует вопреки «духу Конституции и сути федеративного устройства». Правительство штата Тамил Наду в конечном итоге пошло своим путем, заявив вместе с федеральным министром финансов, что финансовая помощь будет осуществляться также через правительства штатов.

Федеральное правительство в обороне

Индия показала миру многообещающую модель децентрализации управления, и ее эксперименты в области демократической децентрализации снискали одобрение во всем мире.

Между тем, парадокс проводимой политики состоит в том, что ущемление полномочий органов местного самоуправления начало нагнетать атмосферу в отношениях между федеральным правительством и штатами. Установление перечня полномочий деревенских советов или панчаятов является предметом ведения штатов, и в соответствии с федеральным законом 1992 г. панчаяты являются «органами местного самоуправления» и третьим уровнем власти в структуре федеративного устройства Индии. У федерального правительства есть причины быть недовольным медленно идущим процессом в области децентрализации в ряде штатов, а у штатов есть свои

Аш Нарайн Рой — преподаватель факультета Института социальных наук, Нью Дели.

собственные веские причины опасаться нарушений в федеративной системе.

В ходе конференции главных министров штатов, посвященной развитию сельского хозяйства в панчаятах, в июне 2004 г. премьер-министр Манмохан Сингх выступил с предложением о создании федеральным правительством единовременных фондов в штатах для борьбы с бедностью в сельскохозяйственных районах. Однако правительства ряда штатов, включая Тамил Наду, Бихар и Западную Бенгалию, выступили против этого. Они всячески противились идее прямого финансирования панчаятов со стороны Дели.

И вновь правительство Тамил Наду возглавило недовольных этим и предостерегло федеральное правительство, чтобы оно не отбирало у штатов полномочия, предусмотренные Конституцией. В то время как Западная Бенгалия посчитала это предложение «неприемлемым», Андра Прадеш счел, что «реальное распределение средств по усмотрению правительства штата для ликвидации последствий бедствия зависит от специфических нужд региона». Таким образом, федеральное правительство было вынуждено спешно отступить и заверить штаты, что оно не предпримет ничего, выходящего за рамки существующих законов.

Индия сейчас проходит этап, который можно охарактеризовать как «конкурирующий федерализм». С приходом к власти правительства, сформированного коалицией Объединенный Прогрессивный альянс с доминирующей позицией в нем Партии Конгресса*, этот конкурирующий подход похоже стал новым хобби у законодателей и провинциальных политиков. Индия вдруг стала похожа на страну «миллиона бунтов».

В июле 2004 г. Ассамблея штата Пенджаб единодушно денонсировала договоренности, заключенные с соседними штатами Хараяна и Раджистан о совместном использовании водных ресурсов, и пообещала оставить водные ресурсы штата только его жителям. Это привело к некоторому замешательству в рядах Партии Конгресса в Дели, потому что главный министр Пенджаба Амариндер Сингх бросил вызов лидерам своей собственной партии — Соне Ганди и премьер-министру Манмохану Сингху, отказавшись пересмотреть это спорное решение. Такое решение правительства Пенджаба об аннулировании всех договоренностей между штатами о пользовании реками создало угрозу для федеративного устройства Индии. У правительства Манмохана Сингха мало шансов отстоять свои позиции в Верховном суде, куда оно обратилось.

Как бы взяв эстафетную палочку у Пенджаба, Ассамблея штата Уттар Прадеш приняла резолюцию с просьбой вновь включить в состав штата его два бывших округа — Удхан Сингх Нагар и Хардвар, — входящих в настоящее время в состав штата Уттаранчал. Семь лет назад, когда Уттаранчал был отделен от штата Уттар Прадеш, все доводы, основывающиеся на топографических, этнических и исторических особенностях региона, были отклонены правительством Уттар Прадеша, чтобы не допустить вхождения этого региона в состав нового штата. Реанимируя попытку вновь получить эти округа, правительство штата подняло вопрос с далеко идущими последствиями.

Дели больше не ведет огонь по правительствам штатов

В прошлом году правительство штата Манипур на северо-востоке страны в ходе достигшей апогея агитации против Дели пригрозило принять решение об изменении своего статуса «беспокойного региона», которое привело бы к бездействию Закона о вооруженных силах (спецсилах). И хотя правительства Пенджаба и Манипура хотели, судя по всему, убажить жителей своих штатов, их методы создали

сомнительный прецедент. Несколько лет назад федеральное правительство подвергло резкой критике правительство открыто не повинующегося штата; в этот же раз оно обхаживало правительство штата и просило не создавать конституционного кризиса. И это само по себе большая перемена.

Когда в 1996 г. к власти впервые пришло правительство не Партии Конгресса, а Народного фронта, возглавляемого ВПР, оно ознаменовало начало своей деятельности принятием коалицией Общей программы минимум, призвавшей к «альтернативной модели управления на основе федерализма, децентрализации, подотчетности, равенства и социальной справедливости». Это было самое прямолинейное заявление, направленное на укрепление федерализма. В нем говорилось, что «мы обещаем исполнить волю народа Индии по укреплению политического федерализма, что в индийском контексте означает наличие сильного правительства, сильных штатов и жизнеспособных органов местного самоуправления».

С 1996 г. федерализм утвердил свои позиции вследствие растущего влияния региональных и более мелких партий и их влияния на все последующие федеральные правительства. Понимание Партией Конгресса федерализма, роли региональных партий и коалиции претерпело существенное изменение. Так, Конгресс распустил региональные партии, назвав их шовинистическими и дезинтеграционными силами. Требование об автономии, выдвинутое партией Дравида Муннетра Казхаджам (ДМК) в штате Тамил Наду и партии Широмани Акали в штате Пенджаб были резко осуждены Конгрессом как ведущие к распаду страны.

Это Конгресс вызвал в воображении призрак сильных штатов, что явилось причиной слабости федерального правительства и наоборот. По словам ученого Раджини Котхари, «этот призрак основывался на теории о природе властных отношений, что не было пустыми словами; это было откровенным обманом, поскольку означало отказ от центрального вопроса в любом демократическом государстве: распределения властных полномочий».

Выигрыши региональных сил

Это была смена курса, приведшая к нынешней позиции Конгресса в отношении коалиции и федерализма. Партия регионалистов (ДМК) сегодня постоянно представлена в кабинете Манмохана Сингха. Конгресс получил этот урок жестким путем. Однако распределение голосов избирателей, набранных различными партиями на всеобщих выборах 2004 г. в Индии, показывает, что региональные партии получили больше голосов за счет общенациональных партий.

Число голосов, полученных ВПР и Конгрессом, сократилось с 23,7 % и 28,3% в 1999 г., в Лок Сабхе до 22,2% и 26,7% в 2004 г. соответственно. Общее число голосов, отданных за ВПР и Конгресс, упало до 49% по сравнению с 52% в 1991 году и 51,4% в 1998 году. Новыми участниками игры стали представители низших каст, промежуточных каст, крестьяне и региональные партии.

До известной степени Индия уже достигла стадии многоуровневого управления: Дели, штаты и панчаяты, имеющие свою самостоятельность и свои обязательства. Это опровергает представление о том, что наличие сильных штатов обязательно подразумевает слабое правительство. Напротив, теперь это помогает скорректировать длившийся ранее годами региональный дисбаланс и не допустить эрозии власти в штатах.

Экономическая либерализация была ознаменована снижением уровня инвестиций в государственный сектор, растущей слабостью Плановой комиссии и появлением штатов как критических участников игры. Это трансформировало федеративную систему. Дели, вне сомнения, все еще держит в своих руках бразды правления, но, похоже, в большей степени регулируя, а не вмешиваясь.

* Индийский Национальный Конгресс, ИНК. — Прим. ред. русск. изд.



ТЕМА ОБЛОЖКИ

Предложение басков о создании «свободной ассоциации» бросает вызов испанскому федерализму

Страна басков может быть живописной и успешной, но она своенравна и неспокойна

ВИОЛЕТТА РУИЗ АЛМЕНДРАЛ

Через три года после смерти Франко Испания в 1978 г. приняла новую Конституцию. За прошедшие 26 лет она получила всестороннюю поддержку граждан Испании, в том числе и басков. Сейчас, когда испанская модель «асимметричного» федерализма снискала уважение во всем мире как успешно действующая, возникла другая проблема. Это — план Ибарретхе, документ, ставящий под сомнение будущее испанского федерализма.

В плане, названном по имени премьер-министра Страны басков или Лехендакари г-на Хуана Хосе Ибарретхе Маркуарту, содержится предложение басков о расширении их политической власти и создании «свободного государства, ассоциативного с Испанией». Формально этот план был представлен как реформа «статуса автономии» (Estatado de Autonomy) территории басков. На практике же претворение ее в жизнь приведет к всеобщей конституционной реформе.

Согласно испанской модели системы управления, каждая территория имеет право на обладание существенного объема властных полномочий, определяемого в ходе переговорного процесса в соответствии с Конституцией. Таким образом, идея асимметричного федерализма нашла четкое отражение в испанской Конституции 1978 года.

Почему же тогда план Ибарретхе должен вызывать столько шума и политического волнения?

Некоторые — в основном консервативно настроенные политики — утверждают, что это приведет к «разрушению единства Испании». Однако проблема, возникшая с этим планом, лежит не столько в плоскости его содержания, сколько в окружающем его контексте, а также в процессе, который правительство басков наметило для достижения своих целей.

Виолетта Руиз Алмендрал — профессор в области налогового и финансового законодательства Университета им. Карлоса III в Мадриде, автор множества работ по бюджетному федерализму в Испании. Для журнала «Федерации» написала статьи: «Налоги, трансферты и расходные статьи в Испании: регионы и центр в поисках правильного баланса» в феврале 2002 г. и «Большие власти для испанских муниципалитетов?» в ноябре 2002 г.



Страна басков — один из 17 автономных регионов, входящих в состав Испании

В ходе референдума в декабре 1978 года 88% населения страны одобрили новую Конституцию.

В память о Гернике

Заявления о предоставлении большей автономии Стране басков не новы. На протяжении более двух столетий существует некая напряженность в отношениях этого региона с испанским правительством.

Подобно другим испанским регионам — Каталонии, Андалузии и Галиции — баски ожидали, что «ситуация» с ними будет решена и что новый демократический режим, пришедший к власти в 1978 г., предоставит им автономию. Составители Конституции встретили этот вызов предоставлением определенным регионам правовых возможностей для получения более значительных, чем когда бы то ни было ранее, степеней автономии. Для Страны басков это означало установление его автономного статуса в 1979 г., известного во всем мире как «статус Герники», названного по имени известного баскского города Герника, разбомбленного немецкой авиацией для Франко и навеки запечатленного на всемирно известной картине Пикассо.

С тех пор как Баскская националистическая партия (Partida Nacionalista Vasco) правит в этом регионе, она никогда реально не переставала призывать к предоставлению более высокого уровня политической власти или созданию Страны басков, хотя бы в рамках действующего «конституционного консенсуса».

Спустя 17 месяцев после начала конституционных дебатов в августе 1977 г., в ходе референдума, состоявшегося в

декабре 1978 г., 88% населения страны одобрили новую Конституцию. Теперь же этот консенсус находится под вопросом — или, как утверждают некоторые, непоправимо подорван, — а баскские националисты и их союзники решили в одиночку объявить о предоставлении им большей независимости. Не ясно, является ли это результатом предыдущей централизованной политики, проводимой в течение 8 лет бывшим премьер-министром Хосе Мариа Аснаром или скорее способом для баскских националистов нажить капитал на поддержке баскских сепаратистских кругов и остаться в правительстве региона.

Темная сторона

Очень немногие в Испании хотят говорить о том, что есть еще одна — темная — сторона в контексте плана Ибарретхе, отравляющая весь процесс. Эта сторона — терроризм. ETA — баскская террористическая группировка, созданная в 60-е годы для борьбы с диктаторским режимом Франко, значительно усилила свою деятельность с приходом демократии и стала реальностью. С этого времени на ее счету более 900 убитых, более 5000 раненых, и она держит в страхе смертельной опасности различные слои общества.

В настоящее время каждый политик в регионе — будь он баск или испанец, -- не являющийся националистом, не может выйти из дома на улицу без охраны. То же самое происходит и с многими другими — басками или испанцами -- работниками прессы, судебных органов, профессорами университетов и с еще длинным списком представителей басков, которые либо не поддерживают независимость, либо придерживаются иных взглядов, не совпадающих полностью с позицией ETA. В то же время лишь 10% баскского электората являются политическими сторонниками ETA.

Угроза смерти затрагивает и часть людей, не интересующихся политикой, тех, кто отказывается платить так называемый «революционный сбор», взимаемый террористическими группами, создавшими консолидированную и эффективную систему рассылки писем и листовок с угрозами и информацией. Все официальные данные подтверждают наличие такой ситуации, а также наличие особой баскской диаспоры. Более 300 тысяч басков покинули страну за последние несколько лет, и это очень большая цифра, если учесть, что нынешняя численность населения в регионе составляет чуть более 2,1 миллиона человек.

По контрасту Страна басков является не только красивой и «в других отношениях» спокойной территорией, она является одним из самых богатых регионов Испании с одним из самых низких уровней безработицы — около 7%. ВВП на душу населения в регионе составляет 24 934 евро, чуть ниже, чем в Мадриде с его 27 153 евро, и выше среднего значения по стране в размере 20 020 евро и среднего в странах ЕС в размере 21 172 евро. Ежегодный прирост от сбора налогов в регионе составляет 2,9%. Другими словами, отнюдь не экономическая ситуация побуждает басков добиваться отделения, а гораздо более весомые социальные разногласия.



В регионе басков, чувство национальной самоидентификации остается очень сильным

Баскская националистическая партия ясно подтвердила и выразила свою обеспокоенность этой ситуацией. Баскские националисты утверждают, что план Ибарретхе положит конец терроризму и его последствиям.

Однако, какими бы прекрасными ни были намерения баскских националистов, все происходящее свидетельствует об обратном.

ETA все еще жива и наносит удары. 9 февраля от взрыва бомбы в самом центре Мадрида пострадало 40 человек. Ее кажущееся бездействие в последние несколько месяцев скорее связано с желанием не вызывать гнева испанцев, выведенных из себя террористическими актами прошлого года в Мадриде, чем с действительными изменениями в тактике ETA. Таково мнение большинства экспертов, прозвучавшее на недавнем саммите Мадридского клуба по проблемам терроризма, состоявшемся через год после кровавой трагедии.

Баскские националисты утверждают, что план Ибарретхе положит конец терроризму и его последствиям.

Содержание плана

План Ибарретхе преследует цель повысить политическую власть региона вплоть до предоставления ему статуса государства в государстве.

В тексте плана содержится призыв к признанию баскской нации, с особым акцентом на расширение сферы применения баскского языка, который знают и на котором говорят менее 20% жителей региона. В том же духе план открывает возможность отделения региона на основе проведения референдума. Кроме того, он подразумевает создание Верховного суда на территории региона и предоставление баскскому правительству эксклюзивных полномочий в целом ряде отраслей, которые сейчас находятся в совместном ведении с правительством Испании. Это распространяется на образование, иммиграцию и всеобщую избирательную систему. План также призывает к предоставлению региону прямых дипломатических отношений со странами Евросоюза, что может потребовать внесения поправок в европейскую Конституцию.

Противоречивость таких реформ и одна из причин того, почему они будут отклонены правительством Испании, состоит в том, что они влекут за собой глубокую конституционную реформу, для которой потребуются проведение общеиспанского референдума, а не только в Стране басков.

План также критикуют за то, что в нем нет предложения о реформировании, в частности, системы налогообложения, которая практически не менялась с ее ввода в действие в 1981 году. Многие эксперты утверждают, что эта система ведет к чрезмерному финансированию региона.



Политические корни идут в глубь столетий: баскская деревня в Гетарии на побережье Атлантики

Отклонение баскского выбора

План был одобрен абсолютным большинством баскского парламента 30 декабря 2004 г. Однако следует отметить «небольшой нюанс» этого большинства, состоящий в том, что Баскская Националистическая партия могла провести этот план лишь при помощи голосов политической партии Херри Батасуна, объявленной вне закона, потому что она является политическим крылом террористов. Члены этой партии проголосовали за план, потому что парламент басков отказался исключить их из своего состава после запрета партии.

После этого план был всесторонне обсужден в парламенте Испании и отклонен 1 февраля подавляющим большинством голосов — 313 к 29 — по той причине, что его принятие ясно подразумевает конституционную реформу.

За этим последовала бурная и склочная полемика, приведшая к выборам в баскском регионе 17 апреля 2005 г. Поскольку партия Херри Батасуна не могла участвовать в выборах, была создана другая политическая группировка Aukera Guztiak (что означает «право выбора») с теми же виртуальными действующими лицами. Эта группировка, в свою очередь, была запрещена Конституционным Судом, предложившим снять запрет только после того, как партия откажется от терроризма. Члены партии отказались сделать это. И, тем не менее, баскские националисты одержали победу на выборах, хотя партии не удалось получить абсолютного большинства. Однако им удалось постепенно сколотить рабочее

большинство при поддержке националистически настроенной коммунистической партии басков (Partitudo Comunista de las Tierras Vaskas). В результате этого план Ибарретхе все еще остается на повестке дня.

Эскалация риторики постоянно росла по мере того, как г-н Ибарретхе обвинил премьер-министра Испании Сапатеро в том, что он «столь же» авторитарен, как и бывший премьер Аснар, занимавший этот пост с 1996 по 2004 г.

Между тем, консерваторы утверждают, что слишком молодой и деликатный Сапатеро не имеет должного опыта, чтобы провести дебаты и положить конец этому плану. Действительно, в отличие от строго централизованной и не очень расположенной к диалогу позицией прежнего правительства, социалисты показали совершенно иные приоритеты. Они разрешили проведение дебатов вокруг плана Ибарретхе в испанском парламенте, где региону басков Лехендакари была предоставлена возможность в полном объеме представить и обсудить этот план.

Что происходит сейчас?

На фоне того, что в баскском парламенте у руля находятся баскские националисты, молодая испанская демократия столкнулась, возможно, со своей самой большой проблемой с 1978 г.: как разрешить региональный вопрос.

Г-н Ибарретхе уже объявил о намерении своего правительства продвигать этот план, потому что, по его словам, только баски должны иметь право определять свое будущее. Баскские националисты категорически отвергают идею проведения всеобщего референдума в Испании. Испанские газеты пестрят в эти дни различными мнениями на этот счет. Однако в действительности никто, похоже, не представляет, что может произойти, если баскские националисты будут настаивать на своем плане. В Конституции Испании есть положение, дающее правительству страны право «приостанавливать» предоставление политической автономии субъекту, если это затрагивает «всеобщие интересы». Легально такой выбор у правительства есть.

В политическом плане это будет погрешный звон для достижения консенсуса о децентрализации Испании.

Возможным решением может стать разновидность «возвращения к проблеме» правительством Испании. Вместо того, чтобы исключить одобрение этого плана по причине его несоответствия Конституции, правительство может подготовить специальный закон для установления своих собственных условий. Это может быть похоже на принятый в 2000 г. в Канаде закон о прозрачности, придуманный для определения базовой основы, на которой канадское правительство будет вести переговоры с провинцией после референдума об отделении. Канадский закон предлагает «прозрачный вопрос» и «прозрачное большинство», не уточняя конкретно, что за этим подразумевается. Закон оставляет это на уточнение парламента по мере

развития ситуации. Такой подход, возможно, не приемлем для решения баскского вопроса, имеющего политические корни, идущие в глубь столетий, и омраченного не изгладившимися из памяти политическими репрессиями. Наилучшим выбором представляется любое политическое решение. Печально, что в нынешней ситуации, когда терроризм принимает угрожающие размеры, обществу может не хватить спокойствия, необходимого для проведения важной конституционной реформы.

План Ибарретхе преследует цель повысить политическую власть региона вплоть до предоставления ему статуса государства в государстве.

Видеокассеты и DVD-диски Форума Федераций

можно получить с помощью... **magiclantern**

Закажите материалы в Интернете по адресу:

www.magiclantern.ca

Проблема Многообразия: федеративный опыт



Воспроизведение
DVD-дисков
возможно на английском
и французском
языках

ПРОБЛЕМА МНОГООБРАЗИЯ представлена на примере пяти стран — Индии, Швейцарии, Бельгии, Испании, Канады. Видеопрограмма рассказывает о том, как эти страны решают сложные этнические и лингвистические проблемы с помощью своих федеративных систем. Отмечаются важные отличия между этими странами, предлагаются разные пути решения на основе государственного федеративного или квазифедеративного устройства и необходимости сосуществования двух или более языковых, этнических, религиозных и культурных сообществ внутри одной страны.

2004, 40 минут, возраст: от 10 лет

Цена видеокассеты (VHS) или DVD-диска:

для общественного использования — 79 долларов,
для частного использования — 29,99 доллара

Разговор о федерализме



РАЗГОВОР О ФЕДЕРАЛИЗМЕ в этой программе содержит идеи и высказывания участников Международной конференции по федерализму, прошедшей в 2002 году в Сент-Галлене (Швейцария). Рассматривается сущность федерализма, анализируется опыт тех, кто в более чем десяти странах мира решает проблемы федерализма на практике.

2004, 21 минута, возраст: от 11 лет

Цена видеокассеты (VHS) или DVD-диска:

для общественного использования — 79 долларов,
для частного использования — 24,99 доллара

Уточнение прав пользования

Частное использование

Видеопрограммы, снабженные пометкой «для частного использования», могут быть использованы для просмотра только в частных домах.

Общественное использование

Права общественного использования (PPR) позволяют бесплатно демонстрировать эту программу группе зрителей без права трансляции ее через средства массовой информации.

Заказ можно сделать

в Интернете: www.magiclantern.ca
E-mail: orders@magiclantern.ca
по факсу бесплатно: 1-866-852-2755



Magic Lantern Group

1075 north Service Rd.W, Suite 27
Oakville, Ontario, L6M2G2
1-800-263-1717

Цены указаны в канадских долларах и не включают в себя расходы на доставку



Закон США ограничивает шансы граждан подавать в суд на большие корпорации

... и республиканцы проявляют гибкость в своей приверженности правам штатов

РИЧАРД А. БРИСБИН, МЛ.

Будет ли новое законодательство Вашингтона, регулирующее судебные процессы по коллективным искам, означать конец огромным выплатам со стороны табачных корпораций и основных загрязнителей окружающей среды?

Такое обвинение сделано критиками Акта о справедливости коллективных исков 2005 г., принятого Конгрессом Соединенных Штатов по настоянию Президента

Джорджа В. Буша. Сторонники Акта говорят, что только он положит конец пустым судебным процессам, затеваемым юристами, которые получают проценты с каждой суммы, присужденной их клиентам. Оппоненты говорят, что это серьезно ограничит действия против производителей, загрязняющих среду и продающих продукцию, которая может нанести вред и стать причиной смерти потребителей.

Акт ограничивает полномочия судебных властей штатов при рассмотрении коллективных исков. Это — иски об общем ущербе, поданные от имени большого числа разрозненных истцов. Истцы в таких делах часто заявляют, что коммерческий продукт или финансовая услуга наносит вред потребителям.

Наиболее важное обстоятельство, связанное с делом по коллективному иску, состоит в том, что каждое лицо, пострадавшее от продукта или услуги так, как это указано в иске, и названное в иске (а не только лица, подавшие иск), имеет право на долю в компенсации. В некоторых случаях, которые затрагивают значительную часть населения, промышленность вынуждена делать огромные выплаты.

Новый Акт «о справедливости» активно поддерживался деловыми ассоциациями и корпорациями, и его принятие иллюстрирует, как администрация Буша реконструирует американскую систему судебного федерализма. Произошел

Ричард А. Брисбин, мл. — адъюнкт-профессор политических наук Университета Западной Виргинии. Автор книг «Забастовка, как никакая другая: Закон и Сопротивление во время забастовки Питтсбург Коул в 1989—1990 гг.» (2002), «Судья Антонин Скалиа и консервативное возрождение» (1997) и других.

сдвиг предусмотренных конституцией границ между независимыми судебными системами: федеральной судебной системой и судебными системами штатов, и этот сдвиг — в пользу интересов частного сектора.

Дела по коллективным искам как социальная политика

В 1938 г. Верховный Суд США впервые принял Федеральный Гражданский Процессуальный Кодекс, который разрешал истцам, пострадавшим от одного и того же события, объединяться вместе и выступать в суде в качестве группы.

В процессах по гражданским правам 50-х—60-х годов афроамериканцы успешно использовали эти положения о групповых исках против политики расовой дискриминации правительства.

В 1966 г. Верховный Суд пересмотрел Кодекс. Пересмотр разрешил федеральным судам закрепить правительственное понимание конституционных прав расовых и религиозных меньшинств, душевнобольных и получателей правительственной помощи.

Вскоре юристы стали подавать коллективные иски с обвинениями в причинении общего вреда от широкого спектра деловых финансовых операций, произведенных продуктов, таких, как асбест, табак, огнестрельное оружие, фармацевтическая продукция и автомобили, и в ухудшении окружающей среды, вызванном выбросами корпорациями загрязняющих веществ в реки и почву. Коллективные иски стали в Америке правовым институтом,

который регулировал деятельность промышленности и стимулировал создание социальной политики.

Выталкивание дел в федеральный суд

Акт о справедливости коллективных исков — это «перемена погоды» в законодательстве США. Он придает новую форму американскому судебному федерализму, частным коллективным искам и полномочиям корпораций.

Акт меняет права истцов в делах по коллективным искам на выбор того, где будет слушаться дело. В юридической системе это называется «диверсифицировать юрисдикцию». При составлении Конституции США в 1787 г. ее разработчики избежали политических противоречий установлением двойной судебной системы. Существующая система судов штатов получила юрисдикцию над преступлениями, совершенными в границах штатов, и над большинством гражданских споров. Федеральные суды приобрели юрисдикцию над преступлениями и гражданскими



Суды получают новые здания. Будет ли теперь у Федерального Суда помещение для рассмотрения дел по коллективным искам?

конфликтами, в которых федеральное правительство было стороной, или которые возникли на федеральных землях, или произошли по обе стороны границ штатов или международных границ.

Два века назад Конгресс разрешил федеральным судам, как и судам штатов, слушать «спору между гражданами разных штатов», что стало известным, как дела с различным гражданством, путем принятия Акта о федеральной судебной власти 1789 г. Целью было предотвратить «домашнюю кухню» или предвзятость судов штата против сторон не из штата.

Кроме того, Верховный Суд определил, что ответчики в делах с различным гражданством могут передать свои дела из судов штатов в федеральный суд, только показав, что спор возник в связи с федеральным конституционным или статусным правом или имела место «недобросовестность» или дискриминация в их отношении со стороны суда штата.

Акт о справедливости коллективных исков значительно усилил роль федеральных судов в решении дел, в которые вовлечены граждане разных штатов. С небольшими исключениями он требует рассмотрения любого коллективного иска в федеральных судах, если более одной трети членов группы являются гражданами более чем одного штата. Такая ситуация соответствует большинству дел, связанных с вредом, причиненным произведенной продукцией.

Кроме того, Акт делает более легкой для корпоративных ответчиков передачу своих дел в федеральный суд. Ответчику нужно показать не судебную недобросовестность, а только различие в гражданстве членов группы из ста человек и наличие в совокупности 5 млн. долл. как предмета спора в данном деле. Это изменение дает возможность фирмам избежать рассмотрения их дел судами штата с жюри присяжных, избранных из общин с преобладанием бедного населения, меньшинств или политически либеральных слоев, которые не могут иметь склонности к поддержке корпоративных интересов.

Эти изменения расширяют полномочия федеральных судей рассматривать конфликты и устанавливать политику, когда пострадавшие и отстаивающие права стороны возбуждают дела против властей штатов или местных властей или корпораций.

Акт изменяет правила для процессов со многими сторонами. Более того, он устанавливает новую форму «массового иска» в американской юридической практике. Для 100 или более истцов, которые не квалифицируются, как группа в деле по коллективному иску, если их претензии связаны с одними и теми же положениями закона и фактами, дело теперь считается делом по «массовому иску». Акт говорит, что, в случае дела по массовому иску, для каждого отдельного ответчика, которому предъявлена претензия на 75 000 долларов и более, дело должно вестись в федеральном суде, а для ответчиков, которым предъявлены претензии менее 75 000 долларов процесс остается в суде штата. Ответчики могут использовать этот закон, действуя по принципу «разделяй и властвуй» с теми, кто возбуждает такие дела против них. Дела, в которых истцы несут минимальный ущерб, такие как небольшие переплаты за продукт, часто бывают слишком дорогостоящими, чтобы их возбуждать. Одновременно с очередным расширением полномочий федеральных судов, эти положения могут уменьшить юридические издержки корпораций.

Акт также изменяет систему оплаты юристов истцов. Обычно адвокаты коллективных истцов получают плату «в зависимости от исхода». Но способ расчета этой платы «в зависимости от исхода» теперь изменен актом. Юристам выплачиваются проценты (обычно от двадцати до сорока) от принужденной суммы, если они выиграли дело. Если они проиграли, им ничего не выплачивается.

У акта есть потенциал для изменения возмещения за вред. Кроме компенсации ущерба в судах американских штатов

судьи или жюри присяжных могут дополнительно присудить истцу «штрафные санкции» в качестве штрафа, наложенного на ответчика, что, предположительно, научит такого ответчика и других не предпринимать пагубных действий в будущем.

Штрафные санкции, которые редко ограничиваются законом штата, являются приговором по чистому усмотрению суда, который может достигать сотен миллионов долларов. Они дают экономический стимул для подачи коллективных исков, когда компенсаторные убытки может составлять относительно невысокая стоимость потребительских товаров, таких, как контрацептивы или компакт-диски. Однако в делах, рассматриваемых федеральными судами, некоторые законы ограничивают суммы штрафных санкций, и Верховный Суд установил правила контроля таких сумм. Поэтому федеральная юрисдикция в отношении коллективных исков иногда позволяет корпоративным ответчикам избежать выплаты больших, дорогостоящих штрафных санкций.

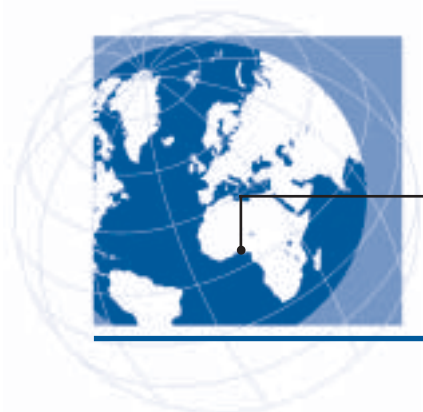
Политический водораздел

За юридическими изменениями, обусловленными Актом, следует резкое политическое размежевание. Американский бизнес, особенно через заинтересованных лиц в Торговой Палате Соединенных Штатов, считает процессы по коллективным искам и решения судей в пользу потребителей направленными против интересов бизнеса. Бизнес видит в таких решениях увеличение страховых издержек и расходов на управление рисками, ограничение на использование природных ресурсов и юридические сборы. Он заявляет, что эти издержки ослабляют конкурентоспособность американских фирм в мировой экономике и стоят американцам рабочих мест.

Бизнес стремится к продвижению своих интересов через взносы кандидатам, особенно — от Республиканской партии, лоббируя ограничения в связи с коллективными исками и пересмотр других юридических норм, которые увеличивают страховые издержки. Меньшинства, потребители и защитники окружающей среды и их юристы стремятся к противодействию бизнесу через взносы и политические связи с федеральными законодателями и законодателями штатов от Демократической партии. Принятие Акта о справедливости коллективных исков 2005 г. означает победу интересов бизнеса в этом конфликте.

Однако, по иронии судьбы, Акт является поддержанным республиканцами сдвигом обязанностей и полномочий в сторону федеральных судебных органов. С 1930 г. Республиканская партия выступала защитником штатов и децентрализации управления. Она противостояла повышению роли федерального правительства и добивалась большей свободы для американского бизнеса от федерального законодательства. Ее лидеры, такие как лидер большинства в Конгрессе Том Делей, часто поносили «активность» федеральных судебных органов. Тем не менее, Акт о справедливости коллективных исков позволяет бизнесу федерализировать судебную систему и создать новое поле деятельности федеральной судебной системе, систему, которую Председатель Суда Вильям Ренквист — консервативный республиканец — уже охарактеризовал как находящуюся в «кризисе финансирования».

Урок Акта заключается в том, что федерализм далек от того, чтобы стоять на непреложных принципах американского конституционного управления. Вместо этого федерализм часто используется как символ для оправдания узких политических целей. Но угрозы федерализму и централизации власти у федерального правительства, которые часто волнуют бизнес и республиканцев, иногда просто исчезают. И время, когда они исчезают, — это обычно время, когда они мешают бизнесу делать деньги. Так случилось с этим расширением полномочий федеральной судебной системы с помощью Акта, приведшего к уменьшению судебных полномочий штатов.



Нигерия: сможет ли тщательно подобранная элитная группа изменить федеративную систему?

Новая «конференция по реформе» ведет работу, будучи вытесненной из игры

КИНГСЛИ КЬЮБЕЙНЬЕ

Почти сразу после восстановления демократии в Нигерии в 1999 г. многие, особенно на юге страны, сетовали на то, что страна не является подлинно «федеративной». Центральное правительство, утверждали они, обладает слишком большой властью и подавляет органы управления в штатах и на местах.

Президент Олусегин Обасанджо ответил на эту критику созывом «Конференции по политическому реформированию страны». Президент и губернаторы 36 штатов отобрали 410 высокопоставленных делегатов, которые в течение трехмесячной работы подвергнут коренному и детальному анализу политическую систему Нигерии.

В число делегатов входят такие видные фигуры, как вождь племени Эмека Аньяоки, в недавнем прошлом госсекретарь страны, отставной генерал Ике Нвачукву, бывший дважды министром иностранных дел, профессор Адебайо Адедейи, бывший исполнительный секретарь экономической комиссии ООН по странам Африки, и профессор Джерри Гана, бывший дважды министром и являющийся в настоящее время советником президента.

Эта конференция — первый опыт такого рода после обретения страной независимости от Великобритании в 1960 г. Одним из движущих факторов проведения конференции является недовольство южан. Однако не менее сильно и недовольство тем, как функционирует федеративная система, в рамках которой действует сильное в политическом и финансовом плане федеральное правительство на фоне слабой власти в штатах и на местах.

Критики президентской структуры, такие как губернатор Лагоса Бола Тинубу, штата на юго-западе Нигерии, часто сетуют на то, что, хотя страна и является федеративной, на деле оно не что иное, как унитарное государство с доминированием федерального правительства.

Тинубу и ряд аналогично настроенных других губернаторов штатов часто обращаются в суд на федеральное правительство за «превышение» им его конституционных полномочий. Тинубу и его сторонники постоянно призывают к действию «истинного федерализма» и внедрению «бюджетного федерализма» в деле распределения доходов, собираемых в рамках федерации. Они не согласны с тем, что федеральное правительство забирает себе 48% доходов, оставляя штаты и органы местного самоуправления без эффективного финансирования. Многие считают, что правительство должно оставлять себе не более 30%.

Кингсли Кьюбейнье — редактор правительственного информационного Агентства новостей Нигерии (NAN).

Нефть, коренное население и ревизия института президентства

Созванная недавно конференция, возглавляемая бывшим председателем Верховного суда Ники Тоби, намерена поднять ряд спорных и противоречивых вопросов, в том числе контроль над природными ресурсами, и сферой, за которую ведут борьбу девять южных штатов, — нефтяными месторождениями, дающими стране ее основные доходы: по меньшей мере 90% от всего экспорта.

Другой обсуждаемой проблемой является вопрос о «статусе коренного населения», в соответствии с которым нигерийцы делятся на коренных и некоренных, «поселенцев» и «непоселенцев».

В Нигерии тот факт, что человек родился в том или ином штате и живет там на протяжении многих лет не дает ему автоматически статус, используя нигерийскую терминологию, коренного жителя. Нигериец, не будучи представителем коренного населения (юридически являющийся некоренным в данном регионе), может быть лишен основных прав. Например «некоренной» не может быть избранным в штате, где он живет, а должен сделать это в штате, где родился он или его отец.

Делегаты должны обсудить, какой вариант политической структуры наилучшим образом подходит для страны. В то время как некоторые нигерийцы настаивают на необходимости сохранения нынешней системы управления (центр — штаты — власть на местах), другие хотят вернуться, по их словам, к «региона-

лизму», политике, проводившейся в первые годы независимости. Во времена теперь отброшенной региональной структуры, бывшие правительства четырех регионов были сильными в политическом и финансовом отношении. Они контролировали природные ресурсы на подведомственных им территориях, забирали все доходы и отдавали федеральному правительству лишь определенную сумму отчислений.

На конференции также должно быть решено, сохранится ли в Нигерии существующая система президентской власти, построенная по американской модели и рассматриваемая в целом как дорогостоящая, или же страна должна вернуться к парламентской модели вестминстерского образца, существовавшей в стране в начале 60-х гг. прошлого столетия.

Делегаты разделились на 19 комитетов и проводят сейчас встречи за закрытыми дверями. Их отчеты будут позже обсуждаться на пленарных заседаниях, где будут подготовлены рекомендации по проведению референдума.



Приведет ли реформа Обасанджо к популярным результатам?

Мало убежденных, много сомневающихся

В то время как многие политики, такие как Дон Этибет, лидер главной оппозиционной Всенигерийской народной партии, полагают, что в конечном итоге конференция представит решения по самым ключевым государственным вопросам, некоторые придерживаются точки зрения, что ничего существенного не произойдет в результате переговоров, на которые президент выделил 922 миллиона найра (7 млн. долл. США).

Те, кто полагает, что конференция завершится лишь пустыми словами, ссылаются на «неприкосновенные темы», обозначенные президентом Обасанджо. Например, делегатам запрещено рассматривать ни сейчас, ни в будущем возможности выхода из состава федерации каких-либо этнических групп или любой из шести политических зон — юго-востока, юго-запада, юга, северо-востока, центрального севера и северо-запада.

Делегатам также запрещено обсуждать религиозные вопросы, несмотря на то, что многие кровавые столкновения в стране были вызваны разногласиями на этой почве. В то время как значительное число нигерийцев предпочитает, чтобы их государство считалось светским, другие настаивают на модели «мультиконфессиональной» страны. Ряд других считает, что было бы лучше исламизировать страну, ссылаясь на то, что некоторые нигерийские губернаторы ввели в своих штатах законы исламского шариата и правила их строгого соблюдения всеми.

Те, кто не ждет ничего продуктивного от спонсированной правительством конференции, планируют провести альтернативный форум, который они называют «Пронациональной конференцией» (или «Пропасо»). За кулисами этого альтернативного форума, проведения которого государство несколько опасается, стоят такие умы, как лауреат Нобелевской премии профессор Воле Соинка, вождь племени Энтони Энахоро, возглавивший в 1956 г. движение за независимость страны, пламенный оратор-адвокат вождь Гани Фохинми, живущий в Лагосе, и многие другие правозащитники. Конференция «Пропасо» может состояться в июне.

Некоторые критики, также полагающие, что делегаты, единолично определенные правительством, будут поддерживать существующее государственное устройство и предложенную правительством повестку дня, часто цитируют хорошо известную в Нигерии поговорку, что «только неблагодарные кусают руки, которые их кормят». Большое число делегатов попыталось развеять опасения, что подготовленные недавно проект конституции (в союзе с проправительственными делегатами) вызвал у многих нигерийцев подозрения, что федеральное правительство подготовило закулисную повестку дня, включающую, по слухам, намерения президента Обасанджо остаться на своем посту на третий срок. В то время как нынешняя конституция предписывает лишь два срока по четыре года каждый, в проекте конституции предложен один шестилетний срок. И некоторые делегаты, такие как Грег Мбадиве, уже ведут кампанию за пролонгацию президентского правления Обасанджо, второй срок которого истекает в мае 2007 года.

Кроме того, Национальная Ассамблея (официальное название федерального парламента) молча дистанцировалась от работы конференции и — делая выводы из ее решений — отказалась выделить 932 миллиона найра, запрошенных президентом на ее проведение. И действительно 52 члена Ассамблеи подали в суд на президента за организацию конференции, которая, по их утверждению, является неконституционной. И хотя эта группа парламентариев забрала свой иск назад, многие полагают, что они намерены проигнорировать итоги конференции, какими бы они ни были. Кроме того,

политические аналитики и обозреватели заявляют, что Национальная Ассамблея вправе отказать в конституционной поддержке решениям, принятым на конференции.

В то время как Национальная Ассамблея демонстрировала свое прохладное отношение к президенту, он был вынужден изыскать средства для проведения конференции. И хотя правительство до сих пор не обнародовало, как были добыты эти деньги, говорят, что президент взял их из своего фонда, выделенного для обеспечения безопасности, за использование которого он не должен отчитываться.

Север и юг — возможна ли встреча?

Более существенно то, что, по опасениям многих, еще до того, как будут сделаны искусные политические маневры, рекомендации конференции могут быть отклонены частью страны — в первую очередь севером Нигерии, населенном в основном мусульманами, не поддерживавшими идею проведения конференции.

На севере Нигерии самом густо населенном регионе, преобладает самая многочисленная этническая общность, хауза, и северная элита скептически относится к мотивам проведения конференции, которые, по их опасениям, есть не что иное, как попытка ослабить политический статус и влияние данного региона.

Действительно, северные лидеры выдвинули ряд возражений, которые, если к ним не отнестись должным образом, могут поставить под сомнение итоги конференции. Например, группа видных северных лидеров, возглавляемых влиятельным султаном Сокото Мухаммадом Маккидо, постоянно критиковала состав делегатов форума, утверждая, что был допущен перекос в пользу христиан, доминирующих на юге страны. Им не понравилось, что председателем и секретарем конференции являются христиане, хотя секретарь — выходец с севера. Президент Обасанджо уступил их давлению и назначил южанина, являющегося мусульманином, со-секретарем конференции.

Ряд исламистских группировок пригрозили объявить джихад федеральному правительству, если их возражения не будут быстро и адекватно восприняты. Некоторые из этих группировок настаивают, чтобы еще один мусульманин был назначен сопредседателем.

Налицо тот факт, что идея проведения форума, который воспринимается как «суверенная государственная конференция», возникла на юге страны, в первую очередь на юго-западе. В памяти жителей юго-западной Нигерии все еще свежи горькие воспоминания о неожиданном аннулировании президентских выборов 12 июня 1993 г., на которых определенно должен был одержать победу Мохуд Абиола, политик из этого геополитического региона, бизнесмен-миллиардер. Аннулирование выборов военной администрацией генерала Ибрагима Бабангида (северянина) рассматривалось как явное подтверждение нежелания севера иметь в органах власти Нигерии жителей из других регионов страны. Перед выборами — объявленными международными наблюдателями самыми справедливыми и свободными — шесть северян управляли независимой Нигерией в общей сложности 28 лет и 4 месяца с октября 1960 г., тогда как время пребывания у власти двух южан составляет лишь три года.

Сейчас, когда страной управляют президент с юго-запада и могущественные политические силы на севере, нигерийцы все еще не могут преодолеть этнические и религиозные трения, явившиеся причиной гражданской войны в 60-е и 70-е гг., а также целого ряда революций и контрреволюций.



Новая Конституция для Европы — шаг в сторону федерализма?

Предложенная новая Конституция содержит положения о разграничении властных полномочий, что может превратить Европу в структуру, очень похожую на федерацию.

УВЕ ЛЕОНАРДИ

К июню 2005 г. в нескольких странах Европейского сообщества будут проведены референдумы по новой Европейской Конституции — в том числе во Франции, бывший президент которой Валери Жискар д'Эстен написал проект этой конституции. Никто не знает, будет ли в ходе этих референдумов принята конституция. Некоторые страны хотят внести в нее поправки еще до ратификации*.

Но дает ли проект конституции федеративную структуру новой Европе?

Некоторые критики отрицают, что в Конституции вообще есть какие-либо элементы федерализма. Однако еще до составления проекта Конституции Евросоюз уже обладал следующими федеративными признаками:

- **Прямое законодательство:** законы ЕС всегда автоматически вступали в силу для отдельных лиц и корпораций (и других «юридических лиц»), невзирая на то, были ли они приняты в странах — членах ЕС. Таким образом, законы ЕС получали верховенство над соответствующими положениями законов в странах ЕС. (Это напоминает роль общенационального или федерального правительства в федеративном государстве).
- **Разграничение властных полномочий:** итоговая ревизия разделения властных полномочий между двумя разными уровнями управления — Европейским Союзом и входящими в него странами (включая и их регионы) — выявила самым недвусмысленным образом федеративную основу европейских структур и определила будущие очертания федеративной системы.

И хотя эти характеристики существовали задолго до того, как Конституционный договор был оформлен в виде проекта Конституции, он явился продолжением дальнейшего эволюционного

Уве Леонарди — бывший глава отдела Нижне-Саксонской миссии, занимающейся конституционными вопросами при федеральном правительстве Германии, и бывший старший сотрудник научного общества Центра по изучению европейской интеграции в Боннском университете. Он автор статьи «Двигается ли Европа в сторону федеративного устройства?» в журнале «Федерации», вып. 1, N 5.

* К моменту выхода русской версии журнала Федерации референдумы по новой Конституции Евросоюза прошли уже в ряде стран. Из них во Франции и Голландии население высказалось против ратификации данной Конституции. — Прим. ред. русск. изд.

Субсидиарность в Евросоюзе

В соответствии со статьей 3 Европейского Маастрихтского соглашения, subsidiarность означает, что принятие решений в многоуровневых системах управления должно быть как можно более приближено к людям. Subsidiarность, другими словами, — это скорее политический принцип руководства, чем юридически обязывающее условие. Это означает, что его применение требует предварительно достигнутых соглашений.

Томас О. Хьюлин. Из выступления на Международной Конференции по федерализму 2002 г. в Сент-Галлене, Швейцария, на рабочих заседаниях 6 и 18 о децентрализации и надежности управления.

движения внутри ЕС в направлении федеративной системы.

- В самом названии Конституционного договора проглядываются элементы политического притязания. Заключенное в нем намерение «создать Конституцию для Европы» в виде закона свидетельствует, что ЕС во многих аспектах уже обрел очертания, делающие его похожим на государство. Дальнейшее развитие этих черт было оформлено в виде политической программы для федеративного государства, пусть уникального и необычного типа.
- Технические и юридические аспекты Конституции знаменуют самое существенное продвижение в сторону установления подлинно федеративной структуры для ЕС. Введение правил о том, как делить властные полномочия между ЕС и входящими в него странами, является отчетливым признаком федерализма.

Эксклюзивная компетенция и разграничение властных полномочий

До сих пор в различных разбросанных положениях существующего договора было зафиксировано лишь несколько эксклюзивных полномочий общеевропейского уровня. На практике объем властных полномочий ЕС был получен прямо за счет политической определенной круга целей. Это привело в течение ряда лет к расширению властных полномочий ЕС, которые были прописаны многими членами Союза либо в их собственных конституциях, либо в законах, интерпретирующих конституцию.

В предложении о разграничении властных полномочий содержится их перечень и дается определение эксклюзивных и совместных законодательных полномочий. К совместным полномочиям ЕС добавлены «действия в сфере поддержки, координации и пожеланий». Исполнение совместных полномочий — на деле это приоритеты ЕС — является

**Является ли
«гибкий пункт»
действительно
гибким
и не кроются ли
за ним некие
реальные
опасности
для Конституции?**

сутью принципа субсидиарности (см. блоки 1 и 2). В соответствии с этим совместные полномочия регулируются одним из центральных принципов федеративной системы.

Новый широко распространенный и не бесспорный «гибкий пункт» легализует сейчас также действия Союза, если они «доказали свою необходимость в рамках определенных политических действий», для достижения одной из задач, обозначенных в Конституции, которая, однако, не дает для этого необходимых властных полномочий (см. блок 2). Хотя этот «гибкий пункт» базировался на существующем (более слабом) пункте, некоторые критики расценили его как опасный механизм воздействия.

На основе этих новых моментов конституции возникают два важных вопроса:

- Является ли эффективным зафиксированное в конституционном договоре разграничение полномочий между ЕС и его членами? И насколько эффективным?
- Является ли «гибкий пункт» действительно гибким и не кроются ли за ним некие реальные опасности для конституции?

Правовые изъятия

Так или иначе, разграничение властных полномочий, в области европейских приоритетов, является самым уместным тестом на правильность выбора сфер разделения властных компетенций в Конституции. Однако выбор властных полномочий в ЕС не базируется на таком

Европейская Конституция в аспекте гибкости и субсидиарности

Статья 1—11 — основные принципы, параграф 3 «Субсидиарность» Евросоюз будет действовать по принципу субсидиарности в тех областях, которые не входят в сферу его эксклюзивных полномочий, лишь в тех случаях и тогда, когда цели намеченной акции не могут быть эффективно достигнуты странами-членами ЕС на центральном, региональном или местном властных уровнях, а могут быть лучше достигнуты на уровне Союза из-за масштабов или эффективности намеченной цели.

Органы Евросоюза будут применять принцип субсидиарности в соответствии с Протоколом о применении принципа субсидиарности и пропорциональности. Парламенты стран ЕС будут придерживаться этого принципа в соответствии с процедурой, установленной в Протоколе.

Статья 1—18 — «Гибкий пункт»

Гибкий пункт

1. Если Союз обоснует необходимость в рамках политических действий, определенных в Части III, достижения одной из целей, обозначенных в Конституции, и если Конституция не дает необходимых полномочий, то Совет Министров, принимая единогласно предложение Европейской Комиссии и после получения согласия Европарламента, будет принимать соответствующие меры.
2. Используя процедуру мониторинга принципа субсидиарности, сформулированную в статье 1—11(3), Европейская Комиссия будет обращать внимание национальных парламентов к предложениям на основе этой статьи.
3. Меры на основе этой статьи не должны повлечь за собой гармонизацию законов и норм стран — членов ЕС в случаях, когда Конституция исключает такую гармонизацию.

Смотрите далее (Дополнительные источники)

Официальный вебсайт Европейской Комиссии:

<http://european-convention.eu.int/>

Полный текст конституции:

http://europa.eu.int/costitution/index_en.htm

конкретном критерии, как поддержка правового или экономического единого пространства, о необходимости которого говорится в Конституции. Вместо этого в определении совместных полномочий в ней лишь вычленены эксклюзивные полномочия из перечня полномочий ЕС и добавлены «действия в сфере поддержки, координации и пожеланий».

Для ограничения права ЕС использовать эти «совместные полномочия», Конституция прибегает к принципу субсидиарности, не привязывая его использование к любым юридически обозначенным критериям. Это не дает адекватного ответа на требование о более четком и эффективном разграничении властных полномочий между ЕС и входящими в него странами.

Фактом остается то, что субсидиарность является юридически двусмысленной и может быть предметом политических махинаций. Результатом этого является некое циркулярное решение. В сфере распределения полномочий, в которой страны-члены ЕС продолжают осуществлять властные функции там, где бездействуют органы ЕС, условия для определения этих полномочий и рекомендаций по их использованию могут быть четко обозначены только на основе конкретных критериев. Однако есть еще один фактор в определении правил разграничения полномочий. В Конституции содержится не менее 202 пунктов для увязки правовых норм Евросоюза с целым рядом категорий (европейские законы, рамочные законы, предписания и решения). Но ни один из этих пунктов не увязан на правовой основе с положениями Конституции о разграничении полномочий. В ней не указано, какие из этих правовых актов следует увязывать либо с эксклюзивными полномочиями ЕС, либо с разграниченными, либо с какими-то еще. В этом смысле правила определения полномочий представляются скорее риторическими, нежели конституционными нормами.

Цель «гибкого пункта» — дать Совету полномочия для внесения изменений в конституционные определения разграничения властных полномочий без внесения поправок в саму Конституцию. Это придает данному пункту гораздо большую значимость, чем просто адаптация в контексте существующих конституционных положений. Тем, кто считает, что нужны огромные усилия для ратификации Конституции всеми членами ЕС, представляется непропорциональным и крайне спорным делом делегирование Евросоюзу полномочий для уточнения в Конституции баланса власти.

Причин для неприятия Конституции нет

Несомненно, что в Европейской Конституции есть положения, которые могут вызывать некоторую озабоченность. Но говорить об этом — не означает призывать к неприятию Конституции во время ратификационных процедур, особенно на предстоящих референдумах. Ни одна конституция не была образцом совершенства сразу после ее составления. Конституция может быть улучшена тогда, когда она действует. И для выявления ее недостатков необходимо время.

Это особо относится к ситуации, в которой ЕС пришлось рассматривать дополнительные моменты в вопросе о странах, претендующих на вступление в Союз. Поскольку к ним относятся такие проблематичные страны, как Турция и Украина, ЕС, возможно, придется использовать свой творческий потенциал и быть открытым для рассмотрения качественно новых идей. Создание полностью федеративных «Соединенных штатов Европы» основной группой европейских стран и использование этого нового государства в качестве ядра Евросоюза, имеющего меньший объем надгосударственных функций, может стать одним из этих качественно новых подходов. А также альтернативой, если Конституционный договор не выдержит проверку на прочность на референдумах.



Страница практика

Д-р Вьекослав Домлян из Боснии

Боснийский дипломат размышляет о федерации, находящейся на стыке трех цивилизаций

Д-р Вьекослав Домлян, посол Боснии и Герцеговины в Канаде, возглавил команду, подготовившую первую стратегию развития для Совета Министров Боснии и Герцеговины «нового становления общества» под эгидой Всемирного банка. Он был представителем Боснии по преимущественности финансовой собственности для посткоммунистической Югославии.

«Если государство сильное, оно раздавит нас, если же оно слабое, то мы погибнем».

Поль Валери

В различные периоды своей истории Босния и Герцеговина были частью Римской империи, империи готов, славян, венгров, Османской и Австро-Венгерской империй. После распада Австро-Венгерской империи в конце первой мировой войны страна, обычно известная как Босния, вошла в состав Королевства Югославии. После второй мировой войны она стала частью коммунистической Югославии под руководством маршала Тито. Югославия распалась через десять лет после смерти Тито, сначала в результате почти мирного отделения от нее Словении, а затем после окончания войны независимой стала Хорватия, северный сосед Боснии. Война, бушевавшая с 1992 по 1995 гг., привела к отделению Боснии в результате Дейтонского мирного соглашения, подписанного всеми сторонами конфликта в декабре 1995 г. в Париже.

Босния — красивая страна, покрытая суровыми горами и мирными долинами, со средневековыми руинами и современными отелями, куда некоторые туристы возвращаются вновь и вновь. На вебсайте, посвященном официальному туризму в Боснии, дано описание города Мостар, сильно пострадавшего во время войны: «Восстановление после разрушения — не простая задача... Физический аспект реконструкции требует немалых усилий, но лечить душевные раны гораздо труднее, и это более длительный процесс».

Дуплистое дерево в парке Стенли в Ванкувере является прекрасной метафорой применительно к Боснии. Дерево пустое внутри, и в его огромное дупло туристы часто въезжают на своих автомобилях, чтобы сделать снимки. Но по странной иронии судьбы верхушка дерева живет и покрыта зелеными листьями. Босния, существующее, но очень хрупкое государство, очень похожа на это дерево.

Игра с нулевым результатом?

Исторический атлас показывает, что Босния находится на линиях разломов, идущих от Балтийского и Черного морей к Адриатике. Эти стыки разделяют три цивилизации и сходятся в одну точку в Боснии. Вдоль этих стыков различных культур происходило много трагедий на протяжении долгого времени. Подобно геологическим разломам, стык между Востоком и Западом существовал с 9-го столетия. Линия разлома между европейским и мусульманским мирами существует с XIV века. И оба эти места были ареной частых столкновений.

Босния находится на перекрестке трех цивилизаций — западноевропейской (католики и протестанты), восточно-европейской (православные) и исламской (мусульмане). Страна на протяжении разных периодов времени была в эпицентре столкновений. В будущем вспышки могут повториться вновь.

Иво Андрич, урожденный босниец, получивший в 1961 г. Нобелевскую премию по литературе, так описывает боснийскую драму в своей повести «Боснийская хроника»:

«Как эта страна может стать стабильной и спокойной... если люди разобщены, как нигде в Европе?... Центр духовной жизни каждой из этих... групп находится далеко за границей, в Риме, Москве, Стамбуле, Мекке... и Бог знает где еще, но во всяком случае только не здесь, где люди рождаются и умирают. И каждая группа считает, что ее благополучие зависит от превосходства одной религии над другой и что они могут продвигаться вперед только за счет других... И каждый из них ожидает спасения откуда-то извне, каждый с противоположной стороны».

Канадский ученый Вери Найфельд Редекон считает, что имеющий глубокие корни конфликт носит характер «игры с нулевым результатом», когда при наличии высоких ставок каждая сторона убеждена, что она может выиграть лишь за счет другой. Как и в других частях света, укоренившееся соперничество может стать причиной серьезных преград на пути к компромиссу и единству.

**В Боснии
приверженцы
одной религии
почти всегда
связаны между собой
этническими узами
и общим языком.**

Сильные регионы, слабый центр

В Боснии приверженцы одной религии почти всегда связаны между собой этническими узами и общим языком. Если человек имеет хорватские корни, он или она являются скорее всего католиками и говорят на хорватском языке. Человек с сербскими корнями будет скорее всего православным христианином и говорить на сербском языке. Тот, кто родом из Боснии, является по большей части мусульманином и говорит на боснийском языке. Однако, говорящий на своем языке, может легко понять двух других. Читать на трех языках несколько сложнее, потому что боснийцы и хорваты обычно используют латинский алфавит, а сербы предпочитают кириллицу.

Босния состоит из двух отдельных субъектов: Федерации Боснии и Герцеговины (Боснийско-Хорватская федерация) и Республики Сербия (Сербской республики). Тот факт, что страна состоит из двух субъектов, в отличие от большинства федеративных государств, в составе которых число субъектов федерации больше, создает огромную проблему для Боснии. Рональд Л. Уоттс, один из широко известных во всем мире теоретиков федерализма, характеризует двухсубъектные федерации или союзы как страны с острой поляризацией, ведущей к тупиковой ситуации и нестабильности.

И идеологический маятник качнулся в Боснии недавно с опасной точки, находящейся на левом краю, к такой же опасной точке далеко справа. На смену обычному абсолютизму пришел абсолютизм специфический, или, говоря точнее, на смену коммунистическому интернационализму пришла этнонациональная балканизация.

Нынешние организационные меры не учитывают должным образом два самых сильных стремления боснийцев: к национальному единству и этнической идентификации. В Боснии налицо как центробежные силы, стремящиеся к распаду страны, так и центростремительные, направленные на достижение единства. С одной стороны, разногласия между боснийцами, хорватами и сербами стали более острыми, а с другой стороны, внутренние конфликты были вызваны комбинацией правил ведения дел в межрегиональном товарообороте, совместными действиями в сфере внешней торговли и состоянием центральных органов власти и их контактов с зарубежными организациями.

Спектр политических партий является зеркальным отражением фракционного состава общества. Доминирующие партии отождествляются в соответствии с этническими разногласиями, которые ставятся во главу угла. В стране нет партий, придающих особое значение построению единства и нахождению решений сложных экономических, правовых и социальных проблем (массовой безработицы, провалов в законодательстве, низком социальном капитале и т.д.) — проблем, оставленных в наследство коммунистической партии теперь Социал-демократическая партия).

Соответственно, центральные органы власти Боснии гораздо слабее тех, что были в Королевстве Югославия между двумя мировыми войнами, или тех, что были в бывшей коммунистической Югославии. Общим государствам не удалось решить этнонациональные проблемы.

Националисты внутри каждой из этнических групп в Боснии в первую очередь заинтересованы в таких органах власти, которые они могли бы взять под свой контроль, управляя территориями, где их собственная этническая принадлежность составляет большинство населения. Поэтому Босния с населением, равным численности Монреаля, все еще имеет армии и другие секретные спецслужбы, сформированные каждым этническим регионом, но не имеет единой полицейской службы для борьбы с коррупцией на местах, преступностью в регионах и международным терроризмом. После войны 1992—1995 гг. офис Верховного представителя



Мост в Мостаре восстановлен, но сколько потребуется времени, чтобы заделать трещины, разделяющие боснийцев?

ООН в Боснии имел мандат на содействие в урегулировании трудноразрешимых конфликтов в Боснии. После того, как трения между этническими группами привели к поляризации страны, Верховный представитель ООН попытался реанимировать и/или укрепить центральные органы политической власти и усилить деятельность Совета Министров. Однако инициативы, направленные на то, чтобы заставить центральные органы власти сохранить единство Боснии и не допустить децентрализации страны, были в основном скорее попытками навязывания единства, чем стимулированием его роста изнутри.

Верховный представитель ООН пытался стимулировать некое единство, предпринимая такие действия, как создание на центральном политическом уровне службы косвенного налогообложения для сбора налогов и увеличения доходов со штаб-квартирой в Банья Луке. Однако такие действия имели второстепенное значение, поскольку не были инициированы правительством Боснии.

Правосудие и трудовая занятость?

После окончания войны Босния не имела необходимых структур и условий для развития государственной системы и выработки политического курса. В этом вакууме каждый Верховный представитель ООН составлял и предлагал программы решения наиболее важных проблем страны. В частности, к двум таким проблемам относятся правосудие и трудовая занятость.

Налицо структурные препятствия к отправлению правосудия. Большинство граждан, которые становятся жертвами преступников, не могут позволить себе оплачивать высокие судебные издержки и гонорары. Новые капиталисты «всех мастей», составившие свое богатство на приватизации принадлежавших обществу компаний, могут это себе позволить и не заинтересованы в установлении правопорядка. Они процветают как раз в условиях беспорядка.

Отсутствие правопорядка в Боснии вызвано запутанностью системы правосудия, непониманием ситуации со стороны иностранных советников и в основном неэффективным управлением правосудия местными органами власти. Верховный представитель ООН может способствовать тому, чтобы властные структуры приняли закон или разработали ту или иную процедуру, но он не может заставить их выполнять эти законы. Националисты в каждой этнической группе создают параллельные системы в своих субъектах федерации и видоизменяют официальные постановления в своем перетягивании каната с Верховным представителем ООН.

До сих пор не совсем понятно, какие специфические официальные структуры будут наилучшим образом действовать в этой специфической стране. Великий русский сатирик Владимир Войнович предостерегал, что «русская система закончилась, но русские остались». И если боснийцы не изменят своих социальных установок — что происходит крайне медленно, — то новые правовые, экономические и политические органы управления, подобные тем, что есть в ЕС, не будут восприняты всем народом так, чтобы они могли устойчиво функционировать в боснийском обществе.

РЕКОМЕНДУЕМ ПОЧИТАТЬ:

Andrić Ivo, *Bosnian Chronicle*, translated by Joseph Hitrec (New York: Knopf, 1963).

Hupchick, P. Dennis and Harold E. Cox, *The Palgrave Concise Historical Atlas of Eastern Europe* (New York: Palgrave, 2001).

Redekop, Vern Neufeld, *From Violence to Blessing: How an Understanding of Deep-rooted Conflict Can Open Paths of Reconciliation* (Ottawa: Novalis, 2002).

Watts, L. Ronald, *Comparing Federal Systems*, 2nd Edition (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1999).



Аргентина: От «смешных денег» к фискальной ответственности

АЛЕХАНДРО АРЛИА

Прошлое десятилетие было отмечено в Аргентине периодическим дефицитом, приведшим к росту задолженности на всех уровнях управления. Постепенно страна погрузилась в глубокую экономическую депрессию, длившуюся почти четыре года с 1998 по 2001 годы.

Продолжавшийся спад экономической активности означал огромное сокращение поступления от налоговых сборов. В результате этого центральное правительство и правительства провинций прибегли к альтернативным источникам финансирования. Была выпущена целая серия полуофициальных денежных знаков. Они приняли форму кредитных билетов для местного обращения, их покупательная стоимость значительно варьировалась на разных подведомственных территориях. В результате в стране циркулировало 11 видов квазивалюты, многие из которых быстро обесценивались (см. блок).

Это была радикальная стратегия. Однако правительство сочло это необходимым, чтобы придать ликвидность экономике, находящейся в глубокой депрессии, и разрешило обращение таких денежных знаков по меньшей мере для поддержания минимального уровня бюджетных расходов общественного сектора.

Пик ухудшения пришелся на конец 2001 г., когда разразился самый крупный кризис в истории Аргентины. Массовое ухудшение дел в экономике, политической и социальной сферах означало крушение всей системы управления и, как следствие, нарушение всех социальных контрактов. В этих условиях правительство страны и правительства провинций прекратили платежи.

Регулярное финансирование

2002 г. стал началом восстановления порядка и новых стартовых возможностей. В государственном секторе Аргентины начался массовый процесс наведения порядка в финансовой сфере, и в результате разных программ, осуществленных в 2002 и 2003 гг., страна вновь пришла к единому денежному обращению, рефинансированию муниципальных, провинциальных и государственных долговых обязательств и политике конвергенции, направленной на финансовое равновесие.

Александр Арлиа — президент Центра федеративных исследований (CEFED) в Буэнос-Айресе.



Город Буэнос-Айрес выпустил по примеру многих провинций свои собственные денежные знаки.

В 24 субъектах федерации приступили к осуществлению «программ регулярного финансирования». На основе этих программ правительство страны предоставляет финансовую поддержку 23 провинциям и городу Буэнос-Айрес, имеющего статус автономии, для сокращения их финансового дефицита и возвращения их платежеспособности в отношении центра. Субъекты федерации, в свою очередь, намечают для себя серию фискальных операций, призванных привести их к финансовой стабильности.

Что касается выплат со стороны центрального правительства, то прогресс в направлении стабильности не регулировался специальными программами или законами. Это не было даже оговорено заключением нового

соглашения с Международным валютным фондом.

В обоих случаях — правительство страны и власти 24 субъектов федерации — поиск равновесия явился результатом сильной политической убежденности в необходимости к возврату к финансовому оздоровлению и восстановлению федеральным правительством его роли единственной монетарной власти и главного органа, отвечающего за финансовую политику.

В результате спустя более чем десятилетний период дефицита правительство страны и властные органы 24 субъектов достигли в 2003 г. финансового баланса и в 2004 г. вышли на получение прибыли. Это подтвердило необходимость достижения гармоничных критериев и скоординированных действий на всех уровнях власти для достижения финансового оздоровления.

Гласность и прозрачность управления

Прогресс, достигнутый в результате этих преобразований, позволил принять в августе 2004 г. Закон о финансовой ответственности. Этот Закон институализирует фискальные правила, согласованные в рамках «программ регулярного финансирования».

Закон предписывает принятие гармоничных фискальных правил, обеспечивающих регулярное финансирование за счет ресурсов и благодаря прозрачности действий органов власти. Это обеспечивает контроль гражданского общества над действиями властей и гарантирует предсказуемость проведения фискальной политики.

К наиболее существенным моментам Закона относятся следующие положения:

Квазиденьги

(Октябрь 2002 г. — в миллионах песо. В списке представлена стоимость каждой единицы квазиденег в пересчете на аргентинские песо в октябре 2002 г.)

Субъекты федерации	Всего выпущено	Рыночная стоимость
Буэнос-Айрес	2 793	0,95
Кордова	876	0,84—0,88
Корриентес	250	0,40
Катамарка	40	1,00
Чако	100	6,68—0,74
Энтре-Риос	260	0,70
Формоса	100	0,66—0,76
Ла-Риоха	27	1,00
Мендоза	120	0,90
Тукуман	173	0,85—0,90
Всего	4,739	
Правительство страны	3,300	
Итого	8,039	

- **Применение единых бюджетных категорий.** Это позволяет консолидировать государственные расчеты между центром и провинциями и между последними и сравнивать финансовую информацию.
- **Ежегодное представление правительством страны проекта бюджета на следующий финансовый год,** чтобы власти провинций имели необходимую информацию для построения своих бюджетных проектов.
- **Регулярное и гармоничное предоставление фискальной информации.** Органы двух уровней власти должны публиковать свои бюджеты, данные о финансовых операциях, давать сведения о государственном долге и о состоянии дел в государственном секторе.
- **Правила обращения с доходом государства и его тратами на стадии составления и выполнения бюджетных обязательств.** Это ограничивает, в частности, увеличение основных расходов для номинального роста ВВП. Органы власти должны предварительно обозначить прибыль, когда на погашение долга расходуется более 15% от полученных доходов (нетто после трансфертов муниципалитетам).
- **Создание антикризисных фондов.** Представители всех уровней власти должны создавать такие фонды для обеспечения проведения их операций в критические моменты во избежание финансовой нестабильности.
- **Кредитоспособность.** Закон предусматривает меры координации для обеспечения поддержки основных операций. Он регулирует процедуру получения провинциями нового кредита и прописывает стратегию оздоровления для тех, кто имеет большие долги, устанавливая лимит ассигнования в размере 15% от полученных доходов на погашение долга (нетто после трансфертов муниципалитетам).
- **Создание «Федерального комитета по финансовой ответственности».** Комитет действует как орган для выполнения положений Закона о финансовой ответственности. В него входят министры экономики или финансов центрального правительства и правительств провинций и города Буэнос-Айреса, имеющего автономный статус.

Правительство страны призвало провинции и город Буэнос-Айрес к добровольному соблюдению этого Закона. В то же время провинции расширили сферу применения этого регулирующего Закона за счет соблюдения его — тоже на добровольной основе — входящими в них муниципалитетами.

В настоящее время 17 провинций из 24 твердо придерживаются этого Закона: Буэнос-Айрес, Катамарка, Корриентес, Чако, Чубут, Энтре-Риос, Формоса, Жужуй, Ла-Риоха, Мендоза, Мисьонес, Рио-Негро, Сан-Хуан, Санта-Крус, Санта-Фе, Сантьяго-дель-Эстеро и Тукуман.

Вопросы остаются

В то время как необходимость оздоровления государственных финансов на различных уровнях власти не подлежит обсуждению, в Законе есть несколько спорных аспектов.

Один из них касается прямой взаимозависимости между ростом ВВП и процедурой первоочередных расходов. Связь между потенциальным увеличением текущих первоочередных выплат и ростом ВВП имеет в своей логической основе необходимость избежать распыления фондов, которое может привести к финансовому кризису перед лицом увеличения несокращаемых расходов в один из неблагоприятных периодов экономического цикла. Однако приоритет, отданный финансовым делам, не может быть оторван как от социально-экономического положения страны, так и от принятых всеми основными правилами ведения дел в экономике.

Когда Закон был принят в августе 2004 г., некоторые сектора экономики были обеспокоены низким

количественным соотношением между ВВП и расходами в течение 2002 и 2003 гг. Было трудно опровергнуть, что замораживание выплат на этих уровнях не позволит финансировать растущие потребности на обслуживание нужд общества, связанных с социальными службами и наиболее отстающими секторами. Однако экономический рост в 2004 г. и, как следствие этого, увеличение финансовых ресурсов позволило общественному сектору увеличить свои затраты и достичь 38% от ВВП. Даже если эта доля невелика по сравнению с международными мерками (50%), она означает более высокую точку отсчета, чем в предыдущем году.

Вопрос об антикризисных фондах тоже противоречив. Даже если каждый согласен с необходимостью таких фондов, некоторые выступают против того, что в Законе нет единых критериев. Этот «пробел», допущенный составителями Закона, базировался на убеждении, что невозможно обязать ни одну администрацию провинций удерживать определенный процент от своих доходов на случай непредвиденных ситуаций, как и не возможно оказывать на них давление, как им расходовать средства.

Кризис 2001 г. оказал глубокое влияние на «финансовую культуру» органов управления всех уровней. Нынешняя реальность бюджетного профицита является доказательством изменения этой культуры. В этом свете мы можем быть уверены в том, что любая администрация хочет знать, сколько ей понадобится средств в ее антикризисном резерве.

Искусство возможного

Меры, направленные на урегулирование долгов провинций, дали удовлетворительный результат. Достижение 15% соотношения между расходами и чистой прибылью не всегда возможно. В 2005 г. по меньшей мере 8 субъектов не смогут достичь этой цели. В любом случае действующая схема предусматривает вероятность того, что центральное правительство и правительства провинций будут искать альтернативные механизмы для достижения этой цели.

В этом смысле 2005 г. можно рассматривать как очень хорошую возможность для достижения платежеспособности некоторыми субъектами, которые в силу различных обстоятельств не достигли того уровня финансового оздоровления, как это удалось остальным провинциям. Следует отметить, что при наличии благоприятных экономических условий и с решением структурных проблем органов власти в центре и в провинциях финансовый год в 2005 г. дает возможность уделить внимание растущим нуждам людей.

С помощью Федерального Комитета по фискальной ответственности в первые месяцы этого года были сделаны очень важные шаги. В январе 2005 г. все члены Комитета впервые собрались и решили встречаться ежемесячно для координации своей работы. В результате в ближайшее время государственные органы исполнительной власти одобряют указ Комитета по систематизации, который дает ему право, начиная с мая, на регулярную деятельность.

На сегодня было бы справедливо отметить, что в Законе о финансовой ответственности сформулирован перечень фискальных правил (контроль над общественными расходами, сохранение бюджетного равновесия, ограничение неплатежеспособности, валютная унификация) и что он направлен на раскрытие финансовых возможностей различных уровней власти. Основываясь на успешном опыте финансовой реорганизации в трехлетний период 2002—2004 гг, аргентинцы могут, оглядываясь на результаты прошлого года, продолжать движение вперед в сторону гласности в вопросах управления и финансовой стабильности.



Краткие сообщения

Результаты референдума о пропорциональном представительстве свидетельствуют о незначительном проигрыше в канадской провинции

Избиратели в Британской Колумбии, расположенной на тихоокеанском побережье Канады, не захотели изменить свою избирательную систему. Референдум, проведенный 17 мая 2005 г., должен был изменить существующую мажоритарную избирательную систему на пропорциональную систему представительства или STV, известную как «голосование с указанием кандидатов в порядке предпочтения». За предложение, выдвинутое Гражданской Ассамблеей, в соответствии с которым один представитель баллотируется от каждого избирательного округа провинции, проголосовало по результатам предварительного подсчета голосов 57,4% от общего числа избирателей, что ниже необходимого 60%-го уровня, чтобы предложение стало законом. По иронии судьбы первоначальные итоги референдума показывают, что по другому критерию сделанное предложение получило голосов больше, чем нужно. В соответствии с ним нужно было получить большинство в 48 из 79 избирательных округов провинции (референдум набрал простое большинство в 77 округах). Результаты были достаточно близки для того, чтобы выйти на финальную стадию подсчета голосов, которая должна была начаться 30 мая уже после выхода этого номера «Федераций». Окончательные результаты можно узнать на вебсайте избирательной комиссии Британской Колумбии: www.elections.bc.ca.

Система пропорционального представительства «Один голос, который может быть передан другому кандидату» позволяет избирателям расширить список своих кандидатов и создать многомандатные избирательные округа. Голоса второго тура также подсчитываются на основе комплексной системы перераспределения голосов за кандидатов, исключенных из ряда избирательных списков. Гражданская Ассамблея рассматривает другие варианты, включая сохранение нынешней системы, или принятие «Системы смешанного пропорционального представительства», используемой в Германии, Новой Зеландии, Шотландии и Уэльсе, в соответствии с которой половина кандидатов избирается по одномандатным округам на мажоритарной основе, а вторая половина — по партийным спискам. В этой системе каждый избиратель имеет два голоса: один за местного представителя и второй за партийный список. Число

представителей, отведенных для каждого партийного списка, устанавливается таким образом, чтобы процент мест почти соответствовал проценту голосов, полученных каждой партией по всей провинции.

Однако Гражданская Ассамблея Британской Колумбии отклонила систему смешанного пропорционального представительства в большей степени потому, что члены Ассамблеи не хотят, чтобы политические партии определяли, какому кандидату сидеть в парламенте.

В трех других канадских провинциях также рассматриваются предложения о некоей форме пропорционального представительства. В Нью Брунсуике и на Острове Принца Эдуарда

выдвигаются предложения о системе смешанного пропорционального представительства. В Квебеке сделано предложение о введении системы многомандатных округов.

На Острове Принца Эдуарда (атлантического региона на востоке) назначена Комиссия для информирования избирателей о различных избирательных системах, подготовки проекта вопроса и назначения даты проведения референдума, в ходе которого жителям предстоит сделать выбор между существующей мажоритарной системой и системой смешанного пропорционального представительства. Комиссия намерена провести публичные слушания осенью 2005 г. и затем рекомендовать дату референдума, который, как повсеместно

ожидают, должен состояться до следующих выборов в провинции в 2008 году.

В провинции Нью Брунсуик, расположенной вдоль Нортумберлендского пролива, разделяющего материк и Остров Принца Эдуарда, избирательная комиссия рекомендовала систему смешанного пропорционального представительства с 36 одномандатниками и 20 представителями из партийных списков. Комиссия рекомендовала провести референдум по предложению о новой системе, которая, если ее одобрит, будет готова к провинциальным выборам в 2011 году.

В Квебеке была предложена система смешанного пропорционального представительства, в соответствии с которой 77 членов парламента будут избраны в одномандатных округах, а 50 членов — по партийным спискам в многомандатных округах. По этому аспекту предложения уже достигнуто всеобщее соглашение среди сторонников системы пропорционального представительства. Разногласия возникают по поводу избрания 50 парламентариев по партийным спискам. Министерство реформы демократических институтов Квебека рекомендовало, чтобы эти 50 членов были избраны между 24 и 27 округами. Противники этой системы утверждают, что слишком



Британская Колумбия. Имена членов Гражданской Ассамблеи были вытащены наугад, по одному на каждом избирательном участке.

большое число округов подводит к мысли о двухпартийной избирательной системе.

Пакистанские провинции требуют более крупных поступлений из бюджета

20 мая федеральное правительство Пакистана и правительства провинций провели переговоры о распределении бюджетных трансфертов в провинции еще до того, как был одобрен бюджет страны.

19 мая премьер-министр Пакистана Шавкат Азиз заявил, что работает над достижением соглашения о консенсусе с провинциями до принятия бюджета.

На карту были поставлены размеры доли провинций от так называемых «запасов НФК», распределяемых Национальной Финансовой Комиссией. Правительство предложило, чтобы 47% запасов НФК были направлены в провинции, однако их правительства потребовали 50%.

Кроме того, несколько провинций заявили, что они были обделены при распределении поступлений НФК. Белуджистан утверждает, что не получил своей справедливой доли из прибыли, полученной от газовых месторождений, и что провинция, расположенная на северо-западной границе страны не получила своей законной доли от эксплуатации гидроэлектростанций.

По данным Международного валютного фонда, в 2000 году пакистанские провинции собрали только 21% средств для своих бюджетов, остальная часть средств была получена от НФК и из других федеральных грантов.

ЮАР стремится к бесплатному обязательному обучению

Правительство ЮАР будет прилагать усилия для обеспечения бесплатного обязательного обучения, заявила 6 мая министр образования Наледи Пандор на праздновании, посвященном 50-й годовщине принятия Хартии о свободе.

Хартия, принятая в 1955 г., объединила противников правившего тогда правительства белого меньшинства. Она объединила в антирасистский единый фронт, известный как Конгресс Союза, Африканский Национальный Конгресс, Южноафриканский Индийский Конгресс, Южноафриканский Конгресс цветных народов, Южноафриканский Конгресс демократов и Южноафриканский Конгресс профсоюзов.

Однако Хартия с перечнем ее требований была изменена после крушения апартеида и принятия новой не расистской Конституции. Она приняла теперь форму списка обещаний, выполнения которых южноафриканцы требуют от правительства.

«Еще осталось немало задач, которые требуют к себе пристального внимания. Так, у нас до сих пор нет бесплатного обязательного обучения», заявила Пандор: — В этом отношении нам, к сожалению, не удалось подняться до духа и буквы Хартии о свободе, но этот вопрос требует нашего внимания».

Однако министр отметила, что страна проделала значительные шаги в трансформировании обучения. «Об этом свидетельствуют статистические данные, подтверждающие расширение возможностей получения образования всеми южноафриканцами на всех уровнях», — сказала она.

По данным статистической службы ЮАР, в 2003 г. в стране было 11 638 356 учеников во всех начальных, смешанных и средних школах. По данным ЮНЕСКО, в 2000 г. доля начального обучения в системе просвещения ЮАР составляла 90%.

Немцы говорят «да» Конституции ЕС, а французы — «нет»

Нижняя палата парламента Германии бундестаг одобрила Европейскую Конституцию более чем 95% голосов — 568 проголосовали за нее и только 23 парламентария были против. 20 из этих 23 являются членами партии Христианских демократов.

Почти полный консенсус в Германии резко контрастирует с ситуацией во Франции, где проведенный 29 мая референдум завершился провалом. Многие избиратели левого толка не принимают Конституцию, считая ее «слишком ориентированной на бизнес», а избиратели крайне правого толка не хотят, чтобы Турция стала членом ЕС. Различия в позициях двух стран подтверждают следующие сцены: десятки студентов в Берлине вышли с сине-желтыми флагами ЕС, а жители Парижа активно выступали против принятия Конституции в последние недели перед референдумом.



Эмоции французов сильно возросли во время референдума по конституции ЕС

Оппозиция президенту победила на выборах на Коморских островах

Как стало известно 28 апреля, Национальные партии с трех автономных острова в Больших Коморах получили 9 из 12 мест в коморском парламенте. Итоги выборов стали ударом для президента Азали Ассумани, захватившего власть в результате переворота в 1999 г. В 2002 г. Ассумани одержал победу на президентских выборах, получив 75% голосов.

Парламентские выборы стали результатом договора о мире и примирении, заключенного ранее в этом году под эгидой ЮАР. Целью данного договора является прекращение

конфликта между президентом Ассомани и президентами трех автономных островов: Большие Коморы, Анхоуан и Мохели.

Болгария и Румыния намерены вступить в ЕС

Евросоюз дал согласие на вступление в него Болгарии и Румынии в 2007 г. Европейский парламент также заявил, что обеим странам предстоит провести реформы до вступления в ЕС. Официальные представители Евросоюза хотят, чтобы обе страны предприняли меры, направленные на снижение уровня коррупции и организованной преступности.

Обе стороны утверждают, что одержали победу на выборах в Эфиопии

Избирательная комиссия Эфиопии начала расследование утверждений об имевших место нарушениях на президентских выборах 15 мая, когда соперничающие партии заявляют о своей победе.

«Некоторые политические партии представили жалобы на процесс проведения выборов. Комиссия начала проведение первых слушаний по этим жалобам», — заявил заместитель председателя Государственной избирательной комиссии Эфиопии Тесфайе Менгеша.

Согласно сообщению министра информации Береката Симона Правящий Народный Революционный Демократический Фронт Эфиопии выступил с заявлением, что он был «на пути к победе». Однако оппозиционная Коалиция за единство и демократию также утверждает о своей победе на выборах.

Австрия ратифицирует Конституцию ЕС

11 мая 2005 г. австрийский парламент ратифицировал Конституцию Евросоюза 181 голосом «за» и одним «против». Против ратификации проголосовала член парламента Барбара Розенкранц, оппонент ЕС от Партии Свободы. Лишь один депутат не принял участие в голосовании.

Голосование в поддержку Конституции прошло легко, с большим перевесом, хотя было необходимо набрать две трети голосов. В прениях перед голосованием, в ходе которых выступили 30 депутатов, канцлер Вольфганг Шюссель заявил, что Конституция является хорошо сбалансированным решением для расширившегося Евросоюза. «Это подтверждает, что Европа стала сильнее», — сказал он. Его коллега Вильгельм Мольтерер, член правящей Народной Партии, заявил парламентариям, что Конституция дала Австрии «больше возможностей влиять» на ЕС. По его словам, «в Конституции нет различий между большими и малыми странами». 25 мая Бундесрат, вторая палата австрийского парламента, должна ратифицировать Конституцию.

В случае провала мирных переговоров Нагаленд может стать ареной столкновений

После четырех месяцев ведения мирных переговоров с Дели лидер повстанческой группы в Нагаленде на северо-востоке Индии предупредил о возможности новых столкновений, если переговоры не завершатся успехом.

С предупреждением выступил Тхуингаленг Муивах, лидер Национального социалистического совета Нагаленда после того, как премьер-министр Манмохан Сингх предостерег, что понадобится больше времени для урегулирования мятежа

жителей Нагаленда.

Около 20 000 людей погибло в ходе столкновений, начавшихся более 50 лет назад в Нагаленде, где христианское население составляет большинство.

Мэр Мехико намерен баллотироваться на пост президента



Мэр города Мехико Лопес Обрадор получил отсрочку от тюремного заключения

Пользующийся популярностью мэр города Мехико Андрес Мануэль Лопес Обрадор в конце концов решил участвовать в президентских выборах. Обрадор, являющийся членом партии левого толка Partido de la Revolucion Democratica (PRD), которому грозила тюрьма, почему он не мог баллотироваться на пост президента страны, получил в начале мая отсрочку в приведении приговора в исполнение. Лопесу Обрадору грозил тюремный срок, потому что кто-то в его администрации проигнорировал решение суда о прекращении строительства небольшого отрезка дороги, ведущего к

больнице, на территории, являющейся частной собственностью предшественника Лопеса Обрадора, чье право владения этой территорией еще оспаривается. Но после встречи с президентом Фоксом, членом партии правого толка Partido Accion Nacional (PAN), угроза тюрьмы для Обрадора отступила.

Федеральное правительство Бельгии одобрило конституцию ЕС

18 мая Бельгийский парламент одобрил Европейскую конституцию: 118 парламентариев проголосовали за, 18 против, один не участвовал в голосовании. Сенат Бельгии уже дал свое согласие. Окончательное одобрение Конституции Бельгией теперь зависит от результатов голосования в пяти региональных парламентах страны.

ЗАМЕЧЕННЫЕ ОПЕЧАТКИ

«Права гомосексуалистов в США»

В журнале «Федерации», выпуск 4, № 3 в статье «Будут ли права гомосексуалистов в центре дебатов в американских штатах?» на стр. 8 допущена ошибка. В сведениях об авторе в сноске следует читать: «Джереми Д. Майер — ассистент-профессор в Школе публичной политики в Университете Джорджа Мейсона, Александрия, VA, США».

«Гей, лесбиянки и закон в федеративных странах»

В журнале «Федерации», выпуск 4, № 3 на стр. 22 во врезке, в абзаце, посвященном Бразилии, в предложении «Бразилия изменила свою иммиграционную политику в пользу признания отношений между однополыми парами» вместо «в декабре 2005 года» следует читать: «в декабре 2004 года».

Для желающих подписаться на журнал

Federations

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

4 issues: in Canada: CAN \$ 20 — in EU countries: 20 — in the USA and all other countries: US \$ 20

Name: _____ Title: _____

Organization: _____

Address: _____

City, Province/State: _____

Postal Code: _____ Country: _____

Phone: _____ Fax: _____

E-mail: _____ Internet: _____

***Предложите людей, заинтересованных
в получении журнала***

Federations

с любого месяца

Name: _____

Address: _____

City, Province/State: _____

Postal Code: _____ Country: _____

E-mail: _____

METHOD OF PAYMENT:

☐ cheque or money order enclosed

☐ please send invoice

☐ charge to my credit card: ☐ Visa OR

☐ Mastercard

Credit card no. _____ Expiration: _____

Date (mm/yy): _____ Signature: _____

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

Tel.: (613) 244-3360 • Fax: (613) 244-3372

nerenberg@forumfed.org • www.forumfed.org

