

# Федерации

Вып. 5, № 2/Март/Апрель 2006

Что нового в мире федерализма

## Шариатские законы оказывают давление на нигерийский федерализм



Шариатский суд в Сокото, Нигерия, 2002

Канада ..... C\$5,0  
Швейцария ..... CHF5,0  
Великобритания ..... £4,0  
Индия ..... Rs76,5  
Мексика ..... Mex\$20,0  
Евро-зона ..... €5,0  
США и др. страны . . US\$4,5

### А также:

- Новое канадское правительство перед лицом жестких требований со стороны провинций
- Босния на пути к усилению федеральной власти
- Германия близится к реформе федеративной системы



Издание Форума Федераций  
[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)



# Федерации

## Что нового в мире федерализма

Выпуск 5, № 2 /март/апрель 2006



**Тема обложки:** Могут ли шариатские законы работать в многоконфессиональной федерации? Шариатский суд в Сокото (Нигерия) рассмотрел прошение о помиловании приговоренной к смертной казни Сафийи Хуссейни, матери-мусульманки, обвиненной в адюльтере (супружеской неверности) в марте 2002 г. Она была оправдана судом, посчитавшим, что в этом случае нет достаточных оснований для обвинения.

Фото: Рейтер/Джордж Эсири

### В этом номере:

|                                                                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Нигерия перед лицом конфликта: Могут ли шариатские законы работать в многоконфессиональной федерации? . . . . .                         | 3  |
| <i>Бетти Абах</i>                                                                                                                       |    |
| Большая коалиция делает перемены возможными: Германия на пороге федеративной реформы . . . . .                                          | 5  |
| <i>Хартмут Кюне</i>                                                                                                                     |    |
| Вызов канцлера Шюсселя: Как возродить моральный дух ЕС в Австрии . . . . .                                                              | 7  |
| <i>Мелани А. Салли</i>                                                                                                                  |    |
| Мирное урегулирование в Шри-Ланке: Надежды на восстановление мира все меньше . . . . .                                                  | 8  |
| <i>Рохан Эдрисинха</i>                                                                                                                  |    |
| Общественные консорциумы в Бразилии: Новый закон стимулирует федеральное сотрудничество . . . . .                                       | 9  |
| <i>Жильберто Родригес</i>                                                                                                               |    |
| Босния и Герцеговина: Для пересмотра Конституции не хватило двух голосов . . . . .                                                      | 11 |
| <i>Вьекослав Домлян</i>                                                                                                                 |    |
| Мирные переговоры с повстанцами на Северо-Востоке Индии: Угроза мирному процессу в Нагаленде . . . . .                                  | 13 |
| <i>Рупак Чаттопадхья</i>                                                                                                                |    |
| Испания ведет борьбу с новым законом: Сколько власти нужно для Каталонии? . . . .                                                       | 15 |
| <i>Джон Баррас</i>                                                                                                                      |    |
| Федерализм в Судане: Всеобъемлющее мирное соглашение и все, что выходит за его рамки . . . . .                                          | 17 |
| <i>Шон Хулихэн</i>                                                                                                                      |    |
| Новое правительство консерваторов в Канаде перед лицом строптивых провинций . .                                                         | 19 |
| <i>Джефри Симпсон</i>                                                                                                                   |    |
| Здравоохранение США для бедных и престарелых: Вашингтон сокращает, а штаты увеличивают расходы на медицинское страхование . . . . .     | 21 |
| <i>Джон Милгрэм</i>                                                                                                                     |    |
| Страница практика: Важность горизонтального и вертикального сотрудничества в Швейцарской конфедерации с точки зрения кантонов . . . . . | 23 |
| <i>Канисиус Браун</i>                                                                                                                   |    |
| Анализ: Не федеративный характер статуса Асеха в составе Индонезии . . . . .                                                            | 25 |
| <i>Дамиен Кингсбери</i>                                                                                                                 |    |
| От городских лачуг до современных жилищ: Городам Южной Африки скоро будет не хватать жилья . . . . .                                    | 27 |
| <i>Донвальд Прессли</i>                                                                                                                 |    |
| Иракская делегация из первых рук изучает опыт канадского и швейцарского федерализма . . . . .                                           | 29 |
| <i>Род Макдонелл</i>                                                                                                                    |    |
| Краткие сообщения . . . . .                                                                                                             | 31 |
| Вопросник для читателя . . . . .                                                                                                        | 32 |



## Колонка редактора

В этом номере журнала «Федерации» опубликован целый ряд интересных статей, направленных на привлечение Вашего внимания и информирование Вас по многочисленным актуальным проблемам 13 государств, являющихся подлинно федеративными или же имеющими явные признаки федеративного устройства. Этот более объемный, чем прежде, номер содержит статьи по более чем половине из 25 стран, имеющих федеративное устройство.

Мы публикуем три статьи об африканских странах. В одной из них дается анализ обстановки в Судане и ответы на вопросы, почему федерализм не развивается быстрыми темпами в этой осложненной проблемами стране. Автор статьи Шон Хулихэн — директор африканской программы Форума. В статье, посвященной муниципальным выборам в ЮАР, исследуются вопросы финансирования и управления городов после отмены апартеида. Ее автор — Дональд Прессли, корреспондент «Мейл и Гардиан» в Кейптауне.

Тема обложки этого номера, посвященная законам шариата, принадлежит перу живущей в Лагосе журналистки Бетти Абах, пишущей для основного информационного журнала-еженедельника «Телл». Сейчас она находится в Денвере и пишет статьи для «Рокки маунтин ньюс» в рамках полугодового сотрудничества с издательской корпорацией Альфред Френдли пресс. (К вашему сведению, американский актер Джордж Клуни недавно сыграл роль продюсера Си-Би-Эс (Альфреда) Фреда Френдли в фильме «Спокойной ночи и добрых пожеланий» о подготовке телевизионных новостей в США в пятидесятых годах прошлого века).

По Азии мы публикуем три статьи: одну о многолетнем конфликте в индийском штате Нагаленд, написанной Рупаком Чаттопадхья, который является руководителем программы Форума по Азии и странам тихоокеанского региона. Во второй статье дается анализ ситуации в Шри-Ланке, где, похоже, вновь рухнули надежды на достижение мира. Ее автор Рохан Эдрисинха — сотрудник Центра политических альтернатив в Коломбо. В нашей третьей статье, посвященной миротворческому процессу в Азии, Дамиен Кингсбери, профессор политологии в австралийском университете в Дикине, размышляет о том, означает ли заключение соглашения между Индонезией и Асехом проявлением федерализма под другим названием.

В отношении Европы мы публикуем три статьи, посвященные Австрии, Германии и Швейцарии, зрелым демократическим странам, успешно использующим на практике эффективность их федеративного устройства. Эти статьи написаны Мелани Сали, профессором Дипломатического института в Вене, Хартмутом Кюне, политическим обозревателем «Райнише



Группа известных иракских деятелей во время посещения Форума. Сообщение об этом на стр. 29.

меркур» в Берлине и Канисиусом Брауном, участником Конференции кантональных правительств в Берне. Кроме того, европейской тематике посвящена статья о Боснии, спустя 10 лет после заключения Дэйтонского соглашения, автором которой является Вьекослав Домляня, бывший посол Боснии. И, наконец, статья об Испании, в которой журналист Джон Баррас, сотрудник «Свободного радио Барселона» вскрывает суть того, сколько еще полномочий все более и более

автономное сообщество Каталонии будет требовать от Испании.

В числе авторов из Америки — Джон Милгрэм, представляющий «Ньюс сервис» Оттавы, живущий в Олбени, штат Нью-Йорк, знакомит нас с планом в здравоохранении, который, похоже, американцы не одобряют, и Джеффри Симпсон, долгое время работающий политобозревателем в торонтском «Глоб энд мейл», дает нам всесторонний анализ нового правительства консерваторов, пришедших к власти в Канаде в результате выборов. Из Бразилии Жильберто Родригес, профессор Католического университета Сан Пауло, рассказывает о действии нового закона о государственных консорциумах, направленного на разграничение полномочий в сфере обслуживания населения между различными уровнями власти. Это новшество было разрекламировано как важный инструмент в деле улучшения межправительственных отношений в Бразилии.

По Ираку: пишущий эти строки сопровождал группу известных иракских деятелей в их исследовательской поездке по Канаде и Швейцарии, осуществленной при поддержке Канады, и представил статью об этой насыщенной мероприятиями поездке, в ходе которой иракская делегация знакомились со сложными аспектами федерализма в этих двух стабильно функционирующих на протяжении многих лет федеративных государствах.

Вы заметите, что в этом номере журнала 32 страницы вместо обычных 24. Мы увеличили число страниц в номере на 8, но мы будем выходить лишь три раза в год вместо четырех. Читателям в следующем году будет представлено несколько большее число статей, а Форум сэкономит средства на рассылку и доставку.

Мы по-прежнему заинтересованы в Ваших откликах о работе журнала, о том, что Вам нравится и что, по вашему мнению, необходимо улучшить. Мы просим Вас выделить несколько минут, чтобы ответить на вопросы, опубликованные в конце этого номера, и заполнить анкету, зайдя на сайт [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org), или отправить их по электронной почте или по факсу: (613) 244-3372. Если Вы получите перечень вопросов по электронной почте, просто ответьте нам по электронному адресу, приведенному в конце вопросника.

Род Макдонелл

[www.forumfed.org](http://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](mailto:forum@forumfed.org), [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

Редакция: Главный редактор: Род Макдонелл; заместители главного редактора: Карл Штирен, Розе-Анне Мак Суин; помощник редактора по административной работе: Рита Шампейн. Ответственные редакторы русского издания: Кара-кыс Аракча (Ассамблея народов России), Иордан Марков (Форум Федераций).

Фото: Обложка, 1 стр.: Суд шариата в Нигерии (Рейтер/Джордж Эсири); стр.3: Обасанджо (КП (Канадиен Пресс)/ Абака пресс); стр.5: Мюнтеринг и Меркель (КП/Маркус Шрайбер); стр.6: Штойбер и Меркель (КП/Михаэль Зон); стр.7: Шюссель (Правительство Австрии); стр.8: Перес и Баласингам (Рейтер/Шукри Шугланг); стр. 9: Лула и Россейф (КП/ Эралдо Перес); стр.11: Молодая конституция (КП/Амель Эмрик); стр.13: Законодатели Нагаленда (Райя Сабха, правительство Индии); стр.15: Заура, Салатеро, Геррера (КП/ Бернат Арманкве); стр.19: Чарест, Харпер (КП/ Жак Буссино); стр.21: Хиллари Клинтон (КП/ Харз Н. Чанбари); стр.22: Буш (КП/Сюзан Вэлш); стр.23: Браун (Конференция кантональных правительств, Швейцария); стр.25: Юдхойоно (правительство Индонезии); стр.28: Мбеки (КП/Обед Зилва); стр.29: Салим, Хамиди, Алсаадоон (Форум/Карл Штирен); стр.31: Джуканович (Демократическая партия социалистов Черногории).

Журнал издается Форумом Федераций и выходит три раза в год. Стоимость годовой подписки в Канаде 20 канадских долл., в любой другой стране мира — 20 американских долл. Редакция принимает материалы для публикации. Контакты с редакторами по вышеуказанным данным. Форум Федераций не может гарантировать возвращение авторам их 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*.





Нигерия перед лицом конфликта

# Могут ли шариатские законы работать в многоконфессиональной федерации?

БЕТТИ АБАХ

**Если** избранные органы местного самоуправления в федеративной стране принимают и пытаются ввести в действие законы шариата, что следует делать центральному правительству?

С этой противоречивой и сложной ситуацией Нигерия борется на протяжении последних шести лет. Это сложный вопрос, потому что шариатский уголовный кодекс, принятый в 12 из 36 нигерийских штатов, предусматривает наказания, которые могут быть применены только к мусульманам. Это не остановило ряд штатов от введения запрета на употребление алкоголя каждым из его жителей, тогда как законы шариата предусматривают наказание только для мусульман, нарушивших этот запрет.

В феврале правительство Нигерии обнародовало краткую директиву о запрете Группы Хисбах в Кано, штате на севере страны с преобладающим числом мусульманского населения. Группа, созданная более года назад, действует как полиция шариата и несет ответственность за соблюдение законов исламского шариата в штате Кано. Причиной этого запрета явилось, по словам министра информации Нигерии Фрэнка Нвеке, то, что «создание Хисбах противоречит статье 214, раздел 1, Конституции Нигерии от 1999 года». Эта статья предусматривает создание государственной полиции. Нвеке обвинил губернатора штата Кано Ибрахима Шекарау в «поиске зарубежных спонсоров в исламских странах на обучение 10 тысяч джихадистов для изучения и применения на практике джихада».

Шекарау отверг эти обвинения и призвал федеральное правительство отменить запрет. Это дело до сих пор находится в подвешенном состоянии. Тем временем Хисбах остается под запретом в штате Кано. Это пример единственной легальной конфронтации между северным, преимущественно с мусульманским населением, штатом и федеральным правительством Нигерии в спорном вопросе о легальном использовании исламского шариата. Запрет является единственной мерой, предпринятой федеральным правительством после того, как вопрос о принятии штатами шариатского законодательства был впервые поднят в январе 2000 г. в северном штате Замфара.

Шариат создает сложные проблемы для Нигерии, мультикультурной федерации со 140-миллионным населением, самой многонаселенной страны на юге Сахары. История Нигерии заполнена примерами жестких столкновений между христианами и мусульманами, составляющими примерно равные доли среди общего числа жителей страны.

Впервые новомодный процесс принятия шариатского уголовного кодекса в нигерийском штате состоялся 27 октября 1999 г., когда Ахмед Сани, губернатор штата Замфара, одобрил этот закон во время тщательно подготовленной церемонии, в которой участвовали

представители различных исламских стран, включая ливийского лидера Муамара Каддафи. Губернатор провозгласил принятие шариата, заявив, что это приведет к более высокому уровню морали в Замфара. «Не будет воровства и коррупции, и это будет стимулировать улучшение духовной атмосферы в штате», — сказал он.

Шариатское законодательство базируется на Коране и Хадите (повествовании о жизни Мухаммеда и его деяниях). Всего на земле около 50 стран с преобладающим числом мусульманского населения, в т.ч. пять федеративных государств: Малайзия, Индонезия, Пакистан, Объединенные Арабские Эмираты и Коморские острова. Кроме того, два государства с доминирующим мусульманским населением находятся в состоянии переходного периода к федерализму: Судан и Ирак. Однако свод шариатских законов в полном объеме соблюдается лишь в некоторых странах. Наиболее спорными моментами законов исламского шариата являются наказания, касающиеся так называемых нарушений Хаджа, которые включают внебрачные сексуальные контакты, употребление алкоголя, воровство и разбой. По положениям Хаджа за это может быть применено наказание в виде телесной порки, отрубания руки или забивания камнями до смерти.

В штате Кано во избежание так называемой аморальности принятый закон запрещает лицам противоположного пола поездки в одном купе, автомобиле, но такие принудительные меры в основном встречают недовольство у населения. Водителям коммерческих мотоциклов, наиболее распространенного вида транспорта в Нигерии, не разрешается перевозить женщин-пассажиров в штате Кано. А пары, остающиеся в гостиницах, должны поклясться на Коране и представить свидетельство, что они являются мужем и женой.



Президент Нигерии  
Олусегун Обасанджо

## Шариат и нигерийский федерализм

Конституция Нигерии не дает однозначного толкования вопроса о государственной религии. В статье 10 написано: «Правительство федерации или штата не должно провозглашать какую-либо религию государственной».

Статья 38 (раздел 1) добавляет: «Каждый человек должен иметь право на свободу мысли, совести и вероисповедания, включая свободу на смену своей религии и убеждений».

Однако защитники шариата утверждают, что юридическое обоснование законов шариата содержится в статье 32 (12) Конституции, положения которой гласят: «Субъект, или другими словами, как записано в Конституции, личность, не может быть обвинен в криминальном деянии до тех пор,

**Бетти Абах** — нигерийская журналистка и автор статей для журнала «Телл», одного из самых авторитетных еженедельников страны. Г-жа Абах недавно отправилась в шестимесячную командировку в США в партнерстве с издательством «Альфред Френдли Пресс» для освещения вопросов здравоохранения.

пока его преступление не доказано и наказание за это преступление не прописано в действующем законодательстве, в законе, принятом Национальной Ассамблеей, или в законе штата...».

Штаты с преимущественно мусульманским населением ссылаются на слова «закон штата» и утверждают, что эта терминология дает им право на легальное введение законов шариата. Это законно, заявляют они, потому что это подчиненное законодательство, должным образом принятое субнациональным правительством штата, действующим в рамках предписанных ему полномочий. Вводя законы исламского шариата в северной Нигерии, губернаторы утверждали, что эти законы всегда были составной частью мусульманской религии. Север страны стал преимущественно мусульманским в 1804 г. в результате влияния Омтана Дан Фодио, сторонника джихада Фулани из исламского штата Сокото. Южная Нигерия, где британское влияние началось после 1814 г., превратилась в регион, где доминирует христианская религия. Современная Нигерия ведет свои корни к 1914 г., когда север и юг страны были объединены Великобританией.

### **Шариат представляет угрозу единству страны**

Однако многие утверждают, что шариат представляет угрозу единству и целостности нигерийской федерации. Так, на пике споров вокруг шариата в 2000 г. министр юстиции Кану Агаби заявил: «Любой суд, приговаривающий к дискриминационным наказаниям, обдуманно попирает Конституцию, стабильность, единство и целостность страны и представляет угрозу такими деяниями».

Хотя распространение шариата в Нигерии связано с растущим числом приверженцев Ислама, было объявлено, что это происходит с подачи некоторых влиятельных политиков, бизнесменов, бывших военачальников, а также двух бывших глав государства. Двое последних были смещены режимом президента Олусегуна Обасанджо, впервые пришедшего к власти на выборах в 1999 г. Помимо того, что президент, придя к власти, отправил в отставку огромное число военных, Обасанджо начал проведение антикоррупционной кампании, укрепляя, таким образом, шаг за шагом свои властные полномочия.

Реакция Обасанджо на споры вокруг шариата была неожиданно оптимистичной.

«Что касается введения шариата со стороны правительства штата Замфара, то это не новый курс, поскольку такая правовая система не является новой для нигерийцев, особенно живущих на севере страны. Люди сами выбирают такой путь, но я не думаю, что это продлится долго», — сказал президент. Для многих было ясно, что Обасанджо получил мощную электоральную поддержку мусульманского севера, и ему пришлось проявлять тактичность для сохранения лояльности к нему избирателей, живущих на севере. Такова была его цена за повторное избрание в 2003 г. Таким образом, с 1999 г., когда возникли эти противоречия, до всеобщих выборов в 2003 г. президент оставался наиболее компромиссной фигурой.

Применение шариатского уголовного кодекса в Нигерии вызвало бурные обсуждения из-за жестокости наказаний преступников:

- 2000 г.: крестьянину ампутировали его левую руку за кражу коровы в штате Замфара;
- 2000 г.: продавец древесного угля также лишился своей левой руки за кражу двух велосипедов;

- сентябрь 2001 г.: несовершеннолетняя мать-одиночка в Барии была приговорена к 180 ударам плетью по обвинению шариатского суда во внебрачной связи;
- октябрь 2001 г.: 30-летняя беременная женщина была приговорена к смерти забитием камнями по подозрению в неверности. Мужчина, ее кузен, который, по ее словам, ее изнасиловал, был отпущен на свободу за недостаточностью улик. В итоге женщина подала прошение о помиловании и была оправдана на том основании, что предполагаемый факт адюльтера имел место еще до вступления в силу законов шариата в штате;
- март 2002 г.: женщина в Катсине на севере Нигерии была приговорена к смерти за супружескую неверность. Приведение приговора в исполнение было отложено на два года, пока она кормила грудью своего ребенка. Затем она также была помилована в результате поданного ею прошения;
- май 2002 г.: мужчина Сариму Мухаммед, 50 лет, был приговорен к смерти забитием его камнями судом в Джигава за изнасилование 9-летней дочери. Высший шариатский суд в ответ на его прошение о помиловании отменил в 2003 г. приговор по причине его помешательства;
- 2002 г.: в штате Баучи 19-летняя Алама Унусуа была приговорена к 100 ударам плетью судом штата за вступление в добрачную половую связь с ее женихом. Во время судебного разбирательства она была беременна.

Споры вокруг шариата сопровождаются вспышками волнений. К примеру, в штате Кодуна, где наиболее жаростно велась политическая и религиозная агитация на севере страны, в 2000 г. возникла угроза конфликта. Христиане, имеющие многочисленную общину в этом штате, выступили с акциями протеста против принятия Ассамблеей штата шариатского уголовного кодекса в феврале того года. Эти протесты встретили жесткое сопротивление со стороны верующих мусульман. Результатом явилось трехдневное кровопролитие с 21 по 23 февраля.

Вскоре после этого аналогичные события произошли в штате Баучи, где вновь имели место столкновения между мусульманами и христианами после того, как правительство штата предприняло еще одну попытку узаконить суд шариата.

### **Президент Обасанджо созывает заседание Государственного Совета**

Побуждаемый к действию президент Обасанджо в спешном порядке созвал заседание Государственного Совета страны, правящего государственного форума, состоящего из представителей федеральной исполнительной власти, губернаторов, бывших президентов и глав штатов, а также руководителей служб безопасности. Была достигнута договоренность, что введение шариата временно приостанавливается и что все штаты должны вернуться к статус-кво, а именно к уголовному законодательству, зафиксированному в Конституции. Однако это оказалось временной мерой. Вскоре после этого 12 штатов провозгласили шариат действующим законодательством на своих территориях.

Согласно прогнозам, накал политических страстей вокруг шариата со временем распространится, судя по всему, в большинстве северных штатов, за исключением штата Кано с его последним демаршем. Однако разногласия восходят к различному историческому прошлому севера и юга Нигерии и к судьбоносному 1914 г., когда северная и южная части страны были объединены Великобританией. Для разрешения некоторых конфликтов требуется не одна смена поколений.



Большая коалиция делает перемены возможными

## Германия на пороге федеративной реформы

ХАРТМУТ КЮНЕ

**Предыстория:** 10 марта премьер-министры большинства из 16 германских земель были готовы реформировать федеративную систему их страны. Выступая в Бундсрате, верхней палате немецкого парламента, мэр Берлина Клаус Воверайт, член Социал-демократической партии, выступил в поддержку реформы и вновь предостерег от «возобновления старых баталий». Премьеры всех земель — христианские демократы и социал-демократы — были настроены в поддержку реформы. В то время как реформа, похоже, соберет, по прогнозам, необходимые две трети большинства в Бундсрате, шансы на ее прохождение в Бундестаге гораздо ниже. Если все члены правящей коалиции в Бундестаге проголосуют за нее, реформа пройдет. В случае же свободного голосования шансов на принятие реформы значительно меньше. Предложенная реформа дала бы землям увеличение властных полномочий в обмен на урезание их прав блокировать федеральное законодательство.

«Лучше не знать, как делаются законы и сосиски», — сказал канцлер Отто фон Бисмарк. Основатель германской империи знал, почему он так говорит. Дело в том, что «железный канцлер» был сведущим не только в политике и экономике, он был еще владельцем поместья в Померании, где он предположительно наладил массовое производство сосисок.

Сегодня — подобно своим великим праотцам — немцам не нравится сосисочная технология в сфере политики. И немцы действительно не любят политиков. Многие политики даже говорят о кризисе в политической системе Германии. Немцев «раздражают политики», и они открыто говорят об этом. Они больше не понимают свою политическую систему и полагают, что она не способна решать каждодневные проблемы.

Такая апатия вызвана целым рядом причин. Налицо замедление развития в экономике, страна в долгах, растет уровень безработицы. Короче говоря, политики не могут решить проблем, стоящих перед их согражданами. Однако в Германии — в отличие от всего Запада — есть ощущение, что эти проблемы, возможно, как-то связаны с федеративной системой страны.

### Федеральное законодательство часто блокировано

Одна цитата проливает свет на все. Экспертный совет, наблюдающий за ходом экономического развития страны, группа профессоров-экономистов, констатировал: «Действующая структура федерализма создает большое, а возможно, самое большое препятствие для проведения коренных реформ». Диагноз поставлен. Федеральное правительство и 16 земель блокируют действия друг друга, и весь политический процесс медленно агонизирует.

Хартмут Кюне изучал право в Гейдельберге и Женеве. Он сотрудничал с Сенатом Берлина и возглавлял берлинское бюро еженедельной газеты «Райншиер меркур». В настоящее время он является политическим обозревателем этой газеты. Автор книги «Модель расширяющегося федерализма?» (*Auslaufmodell Föderalismus? – A model for a federal takeoff?*), Olzog Verlag, 2004.

Наиболее наглядным примером является то, что обе палаты Федерального Законодательного органа, Бундестаг и Бундсрат, блокируют действия друг друга.

Есть еще и другие проблемы, такие как плохо отлаженная координация между федеральным правительством и землями.

Бывший министр образования Эдельгард Бульман посетовал на хаос, царящий во всем из-за сложившихся условий: «16 министров земель, федеральный министр образования и Совет по науке не должны быть теми, кто должен обсуждать, как починить крыши университетов».

Эта проблема существует уже давно, и она в какой-то степени проливает свет на то, как трудно реформировать политический процесс в Германии, поиском решения которого начинают заниматься только сейчас. В конце 2003 г. была создана Комиссия по федеральной политической системе, которую ее участники сокращенно называют «Kombo». В состав Kombo входят 16 губернаторов земель, такое же количество членов Бундестага и федеральные министры. Два политических тяжеловеса ведут переговоры: Эдмунд Штойбер, губернатор Баварии и глава Христианско-социального союза, и Франц Мюнтеферинг, лидер Социал-демократической партии в Бундестаге. Но в конечном итоге все усилия оказались тщетными. Конечно, комиссия очень близко подошла к достижению компромисса в декабре 2004 г., однако в сфере образовательной политики сложились непреодолимые препятствия между центристами и сторонниками предоставления больших прав землям. И возник конфликт среди политиков левого и правого толка.

### Левые и правые объединяются

Положение дел изменилось в ноябре 2005 г., когда к власти в Германии пришла так называемая Большая коалиция во главе с канцлером Анжелой Меркель, христианской демократкой. Христианско-демократический союз и Христианско-социальный союз (сформировавшие большую консервативную партию) плюс социал-демократы являются партнерами в правительстве. Старый антагонизм между левыми и правыми исчез. Но есть еще один момент. Новое правительство крайне нуждается в успехе. Разнородной коалиции трудно выступать единым фронтом в шероховатых сферах экономической и социальной политики. Но ситуация выглядит иначе, когда дело касается федерализма. Данный вопрос в меньшей степени оспаривается двумя коалиционными партнерами, и поэтому новое правительство намерено продемонстрировать свою готовность к переговорам.

Христианские демократы и социал-демократы в ноябре прошлого года пришли к соглашению об активном возобновлении работы над реформой федерализма. Большая



Канцлер Германии Анжела Меркель и вице-канцлер Франц Мюнтеферинг



коалиция вновь приступила к этому вопросу в конце февраля. Партнеры по коалиции намерены преобразовать соглашение о коалиции, придав ему форму обязательного закона. Такая трансформация, как ожидается, произойдет этим летом. Затем в Основной закон (Конституцию Германии) также будут внесены поправки. Чтобы добиться успеха в этом начинании, новому правительству нужно будет проявить больше политической силы. А канцлеру придется уделять пристальное внимание этому проекту. До сих пор Ангела Меркель, казалось, проявляла робость в вопросе реформирования федерализма.



Канцлер Германии Ангела Меркель и глава правительства Баварии Эдмунд Штойбер

### Какое лечение и от какой болезни необходимо германскому федерализму?

Что именно точно нужно сделать? Какими недугами страдает федеративная система Германии и какое лечение правительство намерено назначить пациенту? Или скорее всего необходимо хирургическое вмешательство? Сначала посмотрим на симптомы:

Во-первых, налицо антагонизм между Бундестагом и Бундесратом. Бундесрат в федеративном отношении является самой сильной в мире верхней палатой парламента, составленной из входящих в него субъектов федерации. В нем нет членов, избранных специально для этой палаты субъектами федерации, как это имеет место в американском сенате. Вместо этого в Бундесрате определенное число мест имеют правительства земель. Членами бундесрата являются не индивидуальные представители, а правительства земель. Так же обстоят дела и в Совете Евросоюза. Таким образом, государства с большим числом населения, такие как Германия, имеют в ЕС большее число голосов, чем, например, Мальта или Люксембург. В Бундесрате Бавария имеет шесть голосов, а каждая из земель с меньшим числом населения, такие как Гамбург или Бремен, имеют по три голоса.

И это не единственное отличие. Бундесрат обладает значительной властью — такой, которая отличает его конституционно от второй палаты в других федеративных государствах. Бундесрат имеет право вето над 60 процентами всех федеральных законов. Право вето распространяется почти на все законы в сфере налогообложения. Короче говоря, губернаторы земель могут блокировать решения федерального правительства, связанные с финансированием, или если они касаются правительств самих земель. Это означает, что ничто не сдвинется с места до тех пор, пока Бундесрат и Бундестаг не придут к согласию.

### Земли против Берлина

Это создает и другую проблему. Большинство, составленное из различных партий, или различные коалиции обычно правят в обеих палатах законодательного органа. С момента принятия Основного закона прошло 57 лет. На протяжении 37 лет оппозиционная партия в Бундестаге имела большинство в Бундесрате. Это сковывало возможности федерального правительства в принятии решений. Правительство автоматически имеет большинство в Бундестаге — иначе оно просто не придет к власти. Однако правительство не может обойти Бундесрат. Политолог Франц Вальтер из Геттингена называет это, по его словам, «политикой вето». Полномочия, которыми наделен Бундесрат, делают невозможными ни быстрое управление, ни быструю реакцию. Необходимы компромиссы. Граждане страны больше не знают, кто и за что отвечает.

Налицо еще один признак: на протяжении многих лет земли постепенно ущемлялись в своих полномочиях. Конечно же,

не в Бундесрате. Но для осуществления своих властных полномочий во второй палате парламента правительства земель должны сотрудничать на федеральном уровне.

Другой вопрос состоит в том, сколько именно властных полномочий земли имеют на своем собственном уровне. Ответ сводится к тому, что у них таких полномочий не много. Они принимают решения в деле управления университетами и школами и даже руководят полицией. Однако на этом властные полномочия земель заканчиваются. Они не могут собирать никаких налогов на своих собственных территориях. Они не могут решать, какую зарплату будут получать их служащие-бюджетники, и они не вправе распоряжаться в сфере гражданского или уголовного законодательства. Еще более худшим моментом является то, что Берлин вмешивается даже в такие сугубо исконные сферы ведения земель, как образование. Федеральное правительство, к примеру, требует строительства школ, в которых дети могут находиться под присмотром во второй половине дня. Таких школ в Германии недостаточно. Но Берлин выделяет гораздо больше средств университетам. Федеральное правительство не имеет властных полномочий ни в одной из этих сфер, однако земли мирятся с таким вмешательством, поскольку они получают деньги от федерального правительства на каждый проект, в котором участвуют федеральные власти. Один старый немец сказал: «Деньги никогда не пахнут». В результате более бедные земли в финансовом отношении зависимы от федерального правительства. Земли Саар, Бремен и Берлин не могли бы существовать без трансфертов из федерального бюджета. И они в большей или меньшей степени скатываются к статусу управляемых территорий.

### Больше власти землям?

Именно это произойдет, если все пройдет в соответствии с планом, разработанным Большой коалицией. План нацелен на усиление прав земель. Они смогут в будущем выплачивать зарплату своим собственным бюджетникам — затраты, которые составляют около 40 процентов их бюджетов. Также федеральное правительство в итоге будет в той или иной степени постепенно вытеснено из сферы образования.

Что дадут земли взамен? Они сократят в значительной степени свои права накладывать вето в сфере законодательства в Бундесрате. Эксперты надеются, что только от 35 до 40 процентов федеральных законов могут быть заблокированы правительствами земель. Однако новые правила настолько неопределенны, что не ясно, согласится ли Бундесрат отдать так много властных полномочий, на что надеются многие. Однако всеобъемлющая реформа федеративной системы в Германии началась. Это может иметь эффект того, что положение дел в Германии вновь начнет улучшаться. Только из-за одного этого Большая коалиция достойна похвалы.

Сейчас, после того как две самые крупные партии объединились в Большую коалицию, лоббисты формулируют свои требования. Служащие-бюджетники готовятся защищать себя в будущем в ситуации, когда Берлин больше не будет решать, сколько денег они будут зарабатывать. Богатые земли смогут избежать этой битвы. В результате учителя опасаются, что в скором времени образуется большой разрыв между школой в Гамбурге и школой в Мюнхене. Это может вызвать проблемы, поскольку многие немцы хотят иметь одинаковые стандарты жизненных условий по всей стране, что зафиксировано в одном из положений Конституции. Вместо соперничества среди земель многие хотят унификации правил, которые бы действовали повсеместно. Однако только федеративная страна предлагает своим гражданам роскошь принятия даже самых маленьких решений на уровне простых обывателей. Этот факт, как представляется, не понятен многим немцам — и по этой причине германский федерализм, конечно, останется в стадии работы над его усовершенствованием.



Вызов канцлера Шюсселя

# Как возродить моральный дух ЕС в Австрии

МЕЛАНИ САЛЛИ

**Президентство Австрии** в Евросоюзе стартовало менее чем успешно — на фоне, когда многие говорят, что конституция ЕС «умерла». Австрийский законодательный орган, Национальный совет, ратифицировал Конституционный договор Европы в мае 2005 г., и вторая палата парламента, Бундесрат, также вскоре последовала его примеру. Однако через несколько дней избиратели Франции и Нидерландов, стран, входящих в число основателей ЕС, отказались от принятия Конституции в ходе референдумов. Этот двойной отказ привел Европу в состояние замешательства и неопределенности (см. «Федерации», вып. 5 № 1, статья Филипа Стивенса «Конец европейской мечте о федерализме»). ЕС пребывает в неконституционном пространстве, и эксперты не могут прийти к единому мнению, что делать дальше.

Канцлер Австрии Вольфганг Шюссель заявил, что «конституция не умерла, поскольку процесс ее ратификации продолжается». Технически это соответствует истине, и в феврале 2006 г., во время президентства Австрии в ЕС, парламент Бельгии ратифицировал Конституционный договор. Однако народы Европы пребывают скорее в нерешительности. До вступления в ЕС после референдума 1994 г., австрийские избиратели поддерживали правительство явным большинством в две трети голосов в пользу присоединения к Европе. На выборах в Европарламент десять лет спустя лишь 42 процента пришли к урнам для голосования.



Австрийский канцлер Вольфганг Шюссель

## Австрийский скептицизм

Европейский барометр в результате опроса, опубликованного Европейской Комиссией в начале 2006 г., показал, что Австрия стала одной из самых скептически настроенных европейских стран союза, перешедшая в этом даже Великобританию. Только 20 процентов австрийцев поддерживают вступление Турции в ЕС. Из всех австрийских федеральных штатов Зальцбург больше всех рад видеть себя в составе Европы. Опрос показал, что австрийцы особенно обеспокоены безработицей, расточительностью в ЕС и преступностью, часто увязываемую с недавним расширением состава Евросоюза до 25 членов. В марте 2006 г. радикальная партия правого толка Партия Свободы (FPÖ) начала кампанию по сбору подписей против принятия Турции в Евросоюз.

Австрийский госсекретарь по иностранным делам Ганс Винклер заявил, что президентство в ЕС не должно сводиться к позиции ученого, выносящего судебный вердикт Европейской Конституции, но признал, что необходимо вновь завоевать доверие европейцев. На конференции «Голос Европы» в Зальцбурге по случаю 250-летия со дня рождения Моцарта канцлер Австрии Вольфганг

Шюссель заявил, что европейцы недостаточно знают друг о друге и в какой-то степени видят в других «иностранцев».

## День Европы

Для преодоления такой явной незаинтересованности или даже враждебности австрийцев к Европе парламент Австрии изменил принятые им правила процедуры 2005 г. по проведению так называемых «европейских дебатов». Каждая парламентская группа может предложить тему для обсуждения в рамках этих дебатов, сфокусированных исключительно на европейских вопросах. Кроме того, члены австрийского парламента имеют возможность в начале президентства каждой страны в ЕС обсуждать программу действий, намеченную этой страной для исполнения во время президентства в ЕС.

Первая попытка такого рода была предпринята на заседании австрийского парламента в сентябре 2005 г. и напрямую транслировалась по телевидению в течение восьми часов. Парламентарии заявили, что это не стимулировало заинтересованности в делах ЕС и было встречено с апатией.

## Антиевропеизм

Хотя отношение австрийцев к европейскому проекту далеко от энтузиазма, они, тем не менее, шокированы ростом антиевропейских настроений на Ближнем Востоке и в Азии в связи с публикацией в Дании карикатур на пророка Мухаммеда, вызвавших взрыв эмоций.

Сцены насилия и попытки взять штурмом здание австрийского посольства в Тегеране показали, что Австрия рассматривалась в качестве символа Европы во время ее президентства в ЕС. Австрия призвала к проявлению сдерживающего начала в деле свободы слова, однако выступила в защиту толерантности и уважения чувств верующих. Реакция на карикатуры заставила многих задуматься над тем, что делать в случае возникновения противоречия между свободой выражения и уважением к религии, этими двумя неоспоримыми европейскими ценностями. Это в свою очередь подняло больше вопросов, чем дало ответов, поскольку страны ЕС раскололись в вопросе о членстве Турции и вовлечении в процесс абсорбции этой большой нехристианской страны.

## Следующий вальс

В июле Финляндия возьмет на себя президентские функции в ЕС и вместе с этим дебаты о конституции. В Хельсинки диагнозы в отношении Европейской Конституции разнятся. В то время как некоторые пишут, что ей пришел конец, другие все же усматривают признаки надежды.

Европейская интеграция стартовала в 1945 г. в качестве одной из попыток противодействовать доминированию в Европе сверхдержав. Сегодня Европа пытается говорить одним голосом в мире, стараясь, чтобы в ее голосе можно было услышать эхо голосов всех населяющих ее людей, стран и регионов.

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







Мирное урегулирование в Шри-Ланке

## Надежды на восстановление мира все меньше

РОХАН ЭДРИСИНХА

**Период** с момента президентских выборов, прошедших в Шри-Ланке в ноябре 2005 г., отличался хаотичностью в деле мирного урегулирования в стране.

События развивались с такой напряженностью, что многие боялись возобновления конфликта, раздиравшего эту страну более двух десятилетий. Надежды на то, что хрупкое соглашение о прекращении огня продлится еще хотя бы месяц, все меньше. Существуют серьезные угрозы продлению соглашения и проведению эффективных переговоров по мирному урегулированию.

Эти опасения только возросли в апреле, когда в военном учреждении от рук взрывника-смертника погибло восемь человек и серьезно пострадал главнокомандующий армией Шри-Ланки, генерал-лейтенант Сарат ФONSEКА. Нападение, по некоторым признакам, осуществленное организацией «Тигры Освобождения Тамил Илама» (ТОТИ), произошло вслед за убийством двух сингальцев на севере Шри-Ланки, связанным с убийством двух тамильских повстанцев в Баттикалоа на востоке страны.

Новый президент Шри-Ланки Махинда Раджапаксе едва набрал достаточное число голосов и был избран в ноябре прошлого года во многом благодаря своему альянсу с двумя придерживающимися жесткой линии сингальскими партиями националистического толка — Джаната Вимукти Перамуна (JVP, Janatha Vimukthi Peramuna) и Джатика Хела Урумайя (JHU, Jathika Hela Urumaya). Раджапаксе не был уверен в полной политической поддержке своей собственной Партии Свободы Шри-Ланки (SLFP — Sri Lanka Freedom Party), возглавляемой Чандрикой Кумаратунгой, чья поддержка Раджапаксе была весьма прохладной, чтобы не сказать больше.

Раджапаксе рассчитывал на организационную поддержку со стороны двух меньших партий — JVP и JHU. За это эти партии потребовали включения в манифест Раджапаксе нескольких заявлений, в том числе о неконституционном характере соглашения о прекращении огня, подписанного бывшим премьер-министром Ранилом Викремасингхом и лидером мятежной организации ТОТИ Велупиллаием Прабхакараном, обещания положить конец норвежскому посредничеству в деле мирного урегулирования, а также заявления о том, что любые достигнутые договоренности относительно этнического конфликта на острове будут реализовываться в рамках максимальной автономии в унитарном государстве.

Последнее требование, в сочетании с заявлениями, сделанными Раджапаксе вслед за избранием, противоречит обязательству ТОТИ и правительства изыскивать

возможности по построению федеральной структуры в рамках единой Шри-Ланки, к которому стороны пришли в ходе третьего раунда переговоров по мирному урегулированию в Осло в 2002 г., в период правления предыдущего правительства Шри-Ланки.

### Новый президент возражает против мирных инициатив

Кампания Раджапаксе на президентских выборах в ноябре 2005 г. строилась на критическом отношении к мирным инициативам Викремасингха, выдвинутым в 2002—2003 гг.,

поскольку, по мнению сторонников нового президента, означенные инициативы выдвигались только для умиротворения ТОТИ. Многие члены этнического большинства на острове, сингальцы, а также третье по значимости сообщество — мусульмане, казалось, разделяли критику Раджапаксе процесса мирного урегулирования, инициированного Викремасингхом, а также отрицательное отношение нового кандидата в президенты к федерализму. Совершенно неожиданно ТОТИ, запугав тамильское население на севере и востоке страны, не дали тамилам участвовать в голосовании, и, тем самым, помогли ястребу Раджапаксе победить голубя Викремасингха.

Однако, за пару недель до выборов ситуация стала все больше накаляться, по мере того, как насилие волной

катилось по северным и восточным районам страны. Было совершено несколько атак ТОТИ на правительственные силы безопасности, а также убийства лидеров противостоящих «Тиграм» тамильских политических групп. С ростом насилия, та часть тамильского населения на севере и востоке, которая опасалась возобновления открытого военного противостояния, переселилась на юг Индии, чего не наблюдалось уже много лет.

На третьей неделе января шквал дипломатической активности принес свои плоды. Сначала на Шри-Ланку прибыл Эрик Солхейм, норвежский министр по международному развитию. Кроме того, другие страны, такие, как Индия и Япония, а также Европейский Союз оказали значительное давление на обе стороны с целью добиться организации переговоров по предотвращению возобновления открытого военного противостояния. И, наконец, в качестве места для проведения переговоров была выбрана Женева. Однако, повестка дня для переговоров определилась как весьма узкая и специфичная, с акцентом на реализации договора о прекращении огня, а не на более широком круге вопросов, центральных в рамках рассматриваемого конфликта.



**В лучшие времена:** бывший главный переговорщик от правительства Шри-Ланки Г.Л. Пейрис (справа) и главный переговорщик от «Тигров Освобождения Тамил Илама» Антон Бапасингем на переговорах по мирному урегулированию в Бангкоке, 2002 год.

Рохан Эдрисинха — глава юридического отдела Центра Политических Альтернатив, Коломбо, Шри-Ланка.

Продолжение на стр. 10



Общественные консорциумы в Бразилии

# Новый закон стимулирует федеральное сотрудничество

ЖИЛЬБЕРТО МАРКОС АНТОНИО РОДРИГЕС

**Они** начинались как эксперимент по сотрудничеству между бразильскими городами: чтобы, объединив ресурсы, построить больницу или обеспечить питьевой водой и предотвратить наводнение в городах, расположенных вдоль одной реки. Ко времени, когда они были узаконены федеральным законом в 2005 г., об этих организациях, известных как общественные консорциумы, говорили по всей стране. Некоторые из них даже удостоились наград за общественное управление и гражданскую позицию от влиятельного фонда Жетулиу Варгаса в Сан-Пауло.

Принятый в Бразилии новый закон об общественных консорциумах расширил рамки понятий далеко за пределы сотрудничества между несколькими городами. Новый закон провозглашался важным инструментом межправительственных отношений между союзными органами власти или центральным правительством, штатами, городами и властями федерального округа в деле выработки и реализации общественной политики в Бразилии.

Действительно, ожидается, что закон об общественных консорциумах, принятый 6 апреля 2005 г., позволит сэкономить значительные денежные средства, улучшить состояние кооперативного федерализма и внесет свой вклад в оптимизацию управления страной. Закон об общественных консорциумах представляет собой форму межправительственного соглашения, нацеленного на продвижение общего интереса различных юрисдикций в стране.

По мнению некоторых, самым результативным опытом муниципальных общественных консорциумов были начинания в области здравоохранения:

- 12 городов в штате Гойас (насел.: 150 000 чел.) в 1998 г. объединились в деле подготовки управляющих кадров для сферы здравоохранения;
- 11 городов в штате Мато Гроссо (насел.: 163 000 чел.) в 1996 г. сформировали общий комплекс лабораторий по обработке медицинских анализов;
- 29 городов в штате Парана (насел.: 254 000 чел.) в 1993 г. сформировали общий комплекс лабораторий по обработке медицинских анализов, службу скорой помощи и снабжение основными лекарствами;
- 7 городов в штате Сан-Пауло (насел.: 82 000 чел.) в 1986 г. объединили усилия по предоставлению услуг в сфере психиатрической помощи и выдачи лекарств, отпускаемых по рецепту.

С момента принятия закона об общественных консорциумах в этой сфере появился целый ряд новых предложений. Например, в июне 2005 г. администрацией города Нитерой и администрациями других городов района Флуминензе Рио-де-Жанейро, было подписано соглашение о намерении образовать общественный консорциум по экологическому администрированию.

*Жильберто Маркос Антонио Родригес — доктор международных отношений, юрист, профессор юриспруденции и координатор исследовательского проекта по федерализму, местному управлению и парадипломатии в Католическом Университете Сантос, штат Сан-Пауло, Бразилия.*

Другим примером многообещающего сотрудничества может послужить консорциум, образованный городами Кубатао, Гуаруджа и Сантос в прибрежном районе Сан-Пауло. В августе 2005 г. администрациями этих городов подписано соглашение о намерении содействовать

экономическому и экологическому развитию порта Сантос — самого крупного в Южной Америке порта, служащего внешнеторговыми воротами Бразилии.

Первой Федеральной Конституцией Республики от 1891 г. предусматривались условия для образования консорциумов между администрациями городов и штатов, но в те времена такие консорциумы рассматривались как частные соглашения. Такое положение дел, не развиваясь, сохранялось во всех последующих конституциях. Однако с принятием Федеральной Конституции 1988 г. федеральный статус распространился на города и федеральные округа, и, таким образом, в Бразилии появился трехуровневый федерализм.

Структура для нового законодательства образовалась в 1990 г. с принятием закона по созданию всеобщей системы здравоохранения. По этому закону администрации городов были обязаны образовывать консорциумы для совместных действий и предоставления услуг в сфере здравоохранения. Фактически, с принятием закона число консорциумов образованных городами в сфере здравоохранения увеличилось, и они внесли свой вклад в развитие культуры федерального сотрудничества в стране.

Действительно, в этот период группа из семи городов, расположенных в юго-восточной части штата Сан-Пауло, в одном из самых урбанизированных и густонаселенных районов страны, фактически стала лабораторией по реализации политики общественных консорциумов.

Увеличение числа практически работающих консорциумов в девяностых годах последовало за волной децентрализации, прошедшей в это время, что привело к появлению в конституции 1988 г. конституционной поправки, дающей возможность образовывать общественные консорциумы с участием всех органов на федеральном уровне, а также управлений по коммунальным услугам.

В отчете о специализации бразильских городов, составленном Бразильским Институтом Географии и Статистики в 2003 г., приводятся следующие данные: образовано 1,969 консорциумов в сфере здравоохранения, 699 — по закупке оборудования, 241 — в сфере образования, 64 — в жилищной сфере, 161 — в сфере канализации,



Президент Бразилии Луис Игнасио Лула да Силва и глава президентской администрации Дилма Руссефф в Бразилии

87 — в сфере снабжения питьевой водой, 216 — по утилизации твердых отходов и 88 — в сфере обработки информации.

Закон об общественных консорциумах работает: союз, 26 штатов плюс Федеральный округ, а также 5 561 городских администраций могут быть частью консорциумов, организованных горизонтально или вертикально, в следующих сочетаниях: города с городами, штаты со штатами, штаты с Федеральным округом, города с Федеральным округом, штаты с городами, штаты с Федеральным округом и городами, союз со штатами, союз с Федеральным округом, союз со штатами и городом и союз со штатами и Федеральным округом, а также городами.

В консорциум могут объединяться только города, расположенные на территории одного штата. Другими словами, образование консорциумов между городами разных штатов недопустимо, кроме случаев, когда такие города располагаются на границе штатов. Президент Лула объясняет эту меру необходимостью поддержания «федерального мира» и предотвращения вмешательства штата в дела города, располагающегося на территории другого штата. Таким образом, общественные консорциумы устроены так, чтобы обеспечивать сотрудничество соседствующих территорий, но не транс-территориальное сотрудничество, чреватое конфликтами и внутренним раздроблением.

В ходе переговоров об образовании общественного консорциума, как правило, подписывается договор о намерениях, фиксирующий политическую волю сторон к

созданию консорциума. Далее предстоит обеспечить взаимодействие между федеральными органами различных уровней, направленное на рациональное и экономное расходование ресурсов.

По заявлению правительства президента Лулы общественные консорциумы являют собой эффективный инструмент в рамках «федеративной реорганизации», состоящей из ряда инициатив, направленных на разработку новых концепций заселения и развития территорий страны.

Однако, хотя общественные консорциумы и могут эффективно использоваться для решения отдельных проблем, следует принять все меры предосторожности к тому, чтобы они не стали четвертым правительственным уровнем. Питер Спинк, титулярный профессор Фонда Жетулио Варгаса в Сан-Пауло, назвал консорциумы «очень компетентными межорганизационными политическими и техническими образованиями по координации», добавив также, что «возможности общественных консорциумов в смысле развития совещательной демократии весьма скромны». Не каждый консорциум нуждается в участии со стороны гражданского общества, но это участие либо не предусмотрено структурой консорциумов, либо не вписано в нее.

Еще слишком рано оценивать влияние общественных консорциумов, но ожидается, что результаты их деятельности в оптимизации администрирования, экономики, охраны окружающей среды и сферы здравоохранения будут несомненными, а также, что в ходе деятельности консорциумов может быть наработан опыт, интересный для международного сообщества в целом.

## Шри-Ланка: Надежды на восстановление мира все меньше

Окончание, начало на стр. 8

### Переговоры в Женеве застопорились

Женевские переговоры, прошедшие 22 и 23 февраля, высветили существующие между сторонами разногласия и по вопросу соглашения о прекращении огня. Правительственная сторона хотела внести в соглашение поправки, но «Тигры» отказались.

Одним из самых нелегких вопросов, всплывших на переговорах, был вопрос о полковнике Каруне (псевдоним Винагамурти Муралитхарам), отступника из рядов «Тигров», который, вместе со своими последователями, представлял существенную угрозу ТОТИ, особенно на востоке, тем самым ослабляя военную мощь «Тигров» в районе. В прошлом Каруна был членом группы переговорщиков со стороны «Тигров», а также одним из самых прославленных военных лидеров этой организации. Правительство настаивало на том, что соглашением о прекращении огня предусматривалось разоружение только вооруженных формирований, существовавших на момент его принятия, что не относится к отколовшейся группировке Каруны. «Тигры» же настаивали на обратном. В заявлении, инициированном норвежскими посредниками по окончании женевских переговоров, говорится, что носить оружие и участвовать в операциях по обеспечению безопасности на территориях, подконтрольных правительству, имеют право только правительственные силы безопасности. Однако это не решает вопроса о вооруженных членах группировки Каруны. Отсутствие определенности в заявлении по итогам женевских переговоров послужило поводом к возникновению у сторон разногласий относительно разоружения членов группировки Каруны. Следующий раунд переговоров, приуроченный к апрелю, был отложен на

неопределенное время. Участившиеся случаи насилия, как со стороны «Тигров», так и со стороны правительственных сил безопасности, внушают беспокойство — согласно сообщению Би-Би-Си от 25 апреля — в столкновениях с нарушением соглашения о прекращении огня в период с 1 апреля в стране погибло более ста человек. В неспокойной Шри-Ланке пролонгированное соглашение о прекращении огня, пусть и не совершенное, все же лучше, чем открытое вооруженное противостояние, сопровождаемое большими потерями среди гражданского населения.

## Мы хотим знать Ваше мнение!

Уважаемые читатели!

Обращаемся к Вам с просьбой найти пять минут, чтобы заполнить наш лист-опросник, помещенный на стр. 32. Мы были бы рады получить его от Вас по почте или по факсу.

Лист-опросник можно также заполнить прямо на нашем веб-сайте

**www.forumfed.org**





Босния и Герцеговина

## Для пересмотра Конституции не хватило двух голосов

ВЬЕКОСЛАВ ДОМЛЯН

**Пакет** конституционных поправок был отклонен в конце апреля в нижней палате боснийского парламента перевесом лишь в два голоса, что приостановит надежды страны на вступление в Европейский Союз. Эти поправки были важны для Боснии, чтобы начать переговоры о присоединении к ЕС.

День, когда поправки были отклонены, был самым бурным в боснийском парламенте после подписания в 1995 г. Дейтонского мирного соглашения — временной Конституции Боснии. Для того, чтобы поправки были одобрены, две трети депутатов, присутствовавших на сессии парламента должны были проголосовать за них. Однако из 42 депутатов 26 поддержали поправки, и 16 проголосовали против. Это означало, что за предложенные поправки не проголосовали необходимые две трети депутатов. На следующий день специальный представитель ЕС Кристиан Шварц-Шиллинг выразил «глубокое разочарование» по поводу отклонения предложенных конституционных поправок.

«Боснии необходимо время для осознания вчерашнего итога и согласования дальнейших шагов для продвижения вперед», — добавил он. — «Необходимость усовершенствования Боснийской Конституции не исчезнет. Этот вопрос потребует пересмотра для облегчения процесса интеграции страны в ЕС и для лучшего функционирования правительства в деле обслуживания своих граждан».

Результатом Дейтонской Конституции стало формирование первого правительства в Боснии после трехлетней боснийской войны, в ходе которой 50 процентов населения было изгнано из своих домов и погибло по меньшей мере 100 тысяч человек. Дейтонское соглашение создало конструкцию, в рамках которой произошло много изменений в Боснии. В соответствии с Дейтонским соглашением с 1995 г. был проведен ряд реформ, однако не было сделано всего необходимого для членства в ЕС.

Вопрос о проведении реформы должен был быть решен до 4 мая, когда центральная избирательная комиссия Боснии должна была объявить дату проведения следующих выборов, планируемых на 1 октября. Комиссия это сделала, однако отклонение поправок к Конституции означает, что выборы будут проведены в соответствии с существующими конституционными положениями.

Проект конституционных поправок предусматривал:

- придание законодательных полномочий 87-местной нижней палате парламента;
- изменение роли верхней палаты, которая должна заниматься только жизненно важными интересами страны;

**Д-р Вьекослав Домлян** — бывший посол Боснии и Герцеговины в Канаде. В настоящее время он является одним из руководителей Проекта Лондонской школы экономики «Поддержка политике снижения бедности в Боснии и Герцеговине».



*Недовольные неудачей своих родителей представители боснийской молодежи сами написали новую конституцию и представили ее публике*

- выборы боснийским парламентом одного президента и двух вице-президентов;
- наделение широкими властными полномочиями боснийского кабинета министров.

Главными оппонентами перемен явились Партия Боснии и Герцеговины, возглавляемая Харисом Сияджичем, и диссидентская Хорватская партия HDZ—1990.

Необходимость внесения изменений в Конституцию стала очевидной в апреле 2005 г., когда Европейский парламент принял резолюцию, подвергшую серьезной критике конституционное устройство Боснии и поставившую ряд вопросов.

Представители ЕС провели в октябре

2005 г. публичные слушания с боснийскими представителями по Дейтонскому соглашению и рекомендовали внести в него поправки. 16 февраля 2006 г. парламент ЕС возобновил свою критику, призвав три этнических сообщества в Боснии возобновить переговоры и реформировать Конституцию. Они также поставили вопрос о том, чтобы в текст Конституции были включены ценности, связанные с демократией, правами человека и равноправием граждан, как необходимые предпосылки для преодоления межэтнических противоречий и упрощения государственных структур.

**Необходимость усовершенствования боснийской конституции не исчезнет. — Кристиан Шварц-Шиллинг, специальный представитель ЕС в Боснии.**

### «Голосование субъектов» или предвыборная игра

Как во многих федеративных государствах, структуры и численность субъектов федерации зависят от сложившихся особых географических и этнических реальностей.

Если в Канаде 10 провинций, а в Германии 16 земель, то в Боснии только две конституционных составных части, названные «entities»<sup>1</sup>. Это Республика Сербска (населенная в основном сербами) и еще один субъект, населенный в

<sup>1</sup> Слово «Entity» согласно «Compact Oxford English Dictionary» означает «нечто реально существующее (вещь, объект, сущность), особое и независимое». Таким образом, под «entity» в данном случае можно подразумевать субъект федерации, хотя в Боснии конституционно закрепленным составным частям entities, видимо, придают некий другой статус отличный от статуса просто субъекта федерации. Мы будем пользоваться привычным для российского читателя понятием «субъект» как составной части федеративного государства. — Прим. перев.

основном боснийцами и хорватами и получивший название Федерации Боснии и Герцеговины. Есть также еще крошечный округ Брчко, находящийся под международным контролем.

Происхождение разногласий, которые необходимо устранить в требующей пересмотра Конституции, обусловлено разными перспективами трех этнических групп в Боснии: боснийской общины (в основном это мусульмане), хорватской (преимущественно римские католики) и сербской (в большинстве своем христиане). Дело осложняется еще и тем, что Федерация Боснии и Герцеговины имеет десять субъектов федерации, названных кантонами. Кроме того, Федерация Боснии и Герцеговины имеет 84 органа местного самоуправления, тогда как Республика Сербска — только 53. Те, кто голосовал против внесения изменений в Конституцию, сделали это в основном, как говорят, потому, что в проекте Конституции была сохранена практика, названная «голосованием субъектов» в парламенте. «Голосование субъектов» предусматривает наличие трех условий для того, чтобы голосование считалось обязывающим:

- 1) большинство от проголосовавших
- 2) не менее одной трети голосов должно исходить от представителей Республики Сербска
- 3) не менее одной трети минимального большинства голосов должно исходить от депутатов Федерации Боснии и Герцеговины

**Существует много конституционных моделей сообществ демократических стран, которые Босния могла бы изучить и по возможности адаптировать к своим условиям.**

Противники внесения поправок в Конституцию считают, что голосование субъектов означает поддержку разделения Боснии на два субъекта. С их точки зрения, поправки к Конституции были неприемлемыми, потому что они привели бы к легализации выгоды, полученных во время войны. Эти «выгоды военного времени»

являются как территориальными, так и экономическими. Поскольку карта этих двух субъектов включала в основном территорию, контролировавшуюся то одной, то другой стороной, то после окончания военных действий, каждый локальный округ оказался в сфере влияния одной из сторон. И после «заполучения» округа правительство субъекта имело больше властных полномочий, чем центральное правительство, для установления правил экономического урегулирования, таких как возвращение имущества, похищенного у боснийцев лицами другой этнической принадлежности.

По словам Вернера Альмхофера, посла Австрии, страны, которая недавно председательствовала в ЕС, некоторые члены парламента голосовали против предложенных поправок к Конституции для того, чтобы заработать политические очки накануне предстоящих в октябре выборов, «сфокусировавшись на политических и этнических вопросах, а не на вступлении на европейский путь».

Дональд Хэйс, высокопоставленный американский дипломат и бывший представитель США в Боснии, приписал это поражение «кучке людей, которые мыслят категориями прошлого, хотят возродить агонию войны и установить старые порядки».

Выступая в защиту отклонения поправок, лидер Партии Боснии и Герцеговины Харис Силяджич, заявил, что они должны были быть отвергнуты, потому что «голосование субъектов» нанесет ущерб Боснии как стране.

С другой стороны, Милорад Додик, премьер-министр Республики Сербска и лидер партии Независимых социал-

демократов, заявил, что «голосование субъектов использовалось лишь как временная мера» и он не понимает, почему это создало такую большую проблему, особенно для Партии Боснии и Герцеговины.

Для хорватов сохранение двух субъектов расценивается как провал попытки создания пространства для боснийцев хорватского происхождения. Именно это повлияло на позицию тех хорватов-членов парламента, кто вышел из рядов партии HDZ и создал новую HDZ — 1990. Они высказались против «сохранения двух субъектов» в Конституции, считая, что хорваты в Боснии не будут играть конституционно зафиксированной роли в стране.

### **Самая многонациональная страна в Европе**

Босния расположена на историческом стыке трех цивилизаций: римско-католической, восточной православной и мусульманской, простирающихся от Балтийского и Черного морей до Адриатики, что привело к тому, что она является самой многонациональной страной в Европе.

Босния до сих пор ощущает на себе влияние прошлого, особенно в преддверии выборов. Легче говорить об «избирательных проблемах» или о травмах, пережитых каждой из этнорелигиозных групп, чем ставить и решать вопросы о «наущных проблемах», требующих больших новаторских перемен в политике. Хорошо известно, что нынешнее институциональное устройство является сложным в управленческом отношении, дорогим в бюджетном плане, экономически ненадежным и политически неэффективным. Это чрезвычайно затрудняет ведение переговоров с ЕС и другими международными организациями. Для решения этих проблем политические лидеры Боснии предложили четыре различных конституционных модели. Наиболее часто упоминаемые из них «Босния, состоящая из субъектов», «Босния как светское государство», «Босния, состоящая из этнических сообществ» и «Босния из регионов».

Провал конституционной реформы показал, что боснийцы не в состоянии принять решения, когда их будущее находится под вопросом.

### **Негативный сигнал**

В любом случае негативный сигнал был послан международному сообществу после неудавшейся попытки внести изменения в Конституцию. Босния сделала шаг назад и упустила свой шанс стать участником европейской интеграции. Боснийские политики, в первую очередь представители Партии Боснии и Герцеговины и партии HDZ — 1990, должны нести ответственность за это.

Миленко Бркич, председатель хорватской партии, HNZ, одной из восьми политических партий, подписавших 23 ноября 2005 г. законопроект о необходимости конституционной реформы, заявил, что процесс перемен не должен быть остановлен и что все политические силы несут ответственность за процветающее будущее в составе Европы.

Существует много моделей конституционного устройства сообществ демократических стран, которые Босния могла бы изучить и по возможности адаптировать к своим условиям. В Совете Европы, 46-местном органе, в который Босния вступила в 2002 г., есть специальная комиссия — Европейская комиссия по утверждению демократии через законодательство — сокращенно Венецианская комиссия. Эта комиссия сделала ряд предложений для Боснии в марте 2005 г. Она рекомендовала передать полномочия от «субъектов» центру, проводить выборы президента и членов парламента в соответствии с положениями Европейской конвенции по правам человека и выступила еще с рядом рекомендаций. Какими бы ни были изменения, ЕС придется довольствоваться тем, что члены всех трех этнических групп могут находиться под защитой закона у органов власти двух субъектов и что центральное правительство обладает достаточной силой, чтобы провозгласить Боснию и Герцеговину единой страной.



Индия ведет переговоры с повстанцами

## Угроза миру в Нагаленде

РУПАК ЧАТТОПАДХЬЯ

**Бывают** времена, когда правительство Индии и вооруженные сепаратисты не только хотят вести переговоры, но и договариваются о чем-то. Так случилось 31 января в Бангкоке, когда правительство Индии и одна из таких групп — Национальный Социалистический Совет Нагаленда — фракция Исаака Муива, известная как NSCN-IM, продлили действовавшее восемь лет соглашение о прекращении огня еще на полгода, в то время, как обе стороны пытались найти средство для разрешения этого давнего конфликта.

Центром восстания нагов является Нагаленд — один из семи штатов на северо-востоке Индии. Эти штаты известны как «семь сестер» — Нагаленд, Ассам, Манипур, Трипура, Мегхалайя, Аруначал Прадеш и Мизорам. Все они относятся к числу наиболее отсталых и неразвитых территорий Индии. Северо-восток — отдаленный район, связанный с остальной территорией страны тонкой полоской земли, граничащей с Непалом, Бангладеш, Китаем и Бутаном. Восточная граница Нагаленда проходит по пограничной линии между Индией и Мьянмой. Число местных жителей, говорящих на хинди как на родном, очень невелико, а многие из них относятся к тибетским и бирманским племенам, проживающим в районе. Корни сегодняшнего мятежа уходят к требованиям независимости от Индии, озвученным в 1947 году.

Соглашение о прекращении огня в Нагаленде появилось в результате четырехдневных переговоров между федеральным правительством и руководством фракции NSCN-IM в Бангкоке. Пределы индийского федерализма непрерывно подвергались испытаниям бунтовщиками и мятежниками со дня обретения страной независимости. Даже когда Индия, как государство, одерживала победу, процессы примирения, как правило, сказывались на эволюции индийского федерализма. Все движения, начиная с дравидского в пятидесятые годы и кончая сикхским сепаратизмом в восьмидесятые, содействовали усилению федеральной структуры Индии прямо, посредством вынужденного компромисса в национальных масштабах, примером чего стала политика официальных языков, либо косвенно, через содействие крушению политической системы с опорой на одну партию.

То, что соглашение о прекращении огня в Нагаленде в основном соблюдалось на протяжении восьми лет, говорит о серьезности намерений сторон найти способ разрешения данного конфликта, а также и о трудности поиска решений, отвечающих ожиданиям обеих сторон. Степень участия гражданского общества (особенно студентов, церковных групп и советов племен) в процессе мирного



Генеральный секретарь верхней палаты парламента Индии принимает членов законодательного собрания Нагаленда

урегулирования была весьма значительна, что говорит о силе желания установить мир. Мятеж нагов — самый продолжительный, а также один из самых сложных в истории Индии.

### Наги до 1975 года

Есть семнадцать больших и примерно столько же меньших племен нагов, каждое со своим собственным диалектом и обычаями, традиционно объединенным общим образом жизни и религиозными практиками, а в более близкие времена — еще и христианством. Насчитывается более

14 племен нагов. Годами межплеменные конфликты осложняли процесс мирного урегулирования в штате Нагаленд и других районах, населенных нагами. Наги также живут и на территориях штатов Аруначал Прадеш, Ассам и Манипур.

Восстание нагов восходит к дате обретения Индией независимости в 1947 г., когда сепаратистские настроения, выражаемые Национальным Советом Нагов (Naga Nation Council — NNC) под председательством А.З. Физо, послужили основой для требования государственной независимости для полумиллиона нагов. Эти требования увенчались образованием Нагаленда — полноправного штата в рамках Индийского Союза, которое было учреждено индийским парламентом в 1963 году. Образовав штат Нагаленд, федеральное правительство отказалось от прецедента образования штатов по лингвистическим границам (согласно Акту о реорганизации штатов от 1956 г.) и создало новый прецедент образования «племенных» штатов, таких, как Мизорам, Мегхалайя, Джарканд и Чатисгра.

Образование Нагаленда открыло возможность для присоединения к политической жизни большего числа групп. Хотя организация NNC подписала с индийским правительством соглашение о прекращении огня в 1964 г., внутриполитическая борьба внутри организации привела к тому, что от нее откололся Совет Народа Нагов (Council of Naga People — CNP). За образованием CNP последовало освобождение Бангладеш, в результате чего мятежники утратили безопасное убежище на востоке Пакистана, что значительно ослабило позиции NNC и нагских сепаратистов. В 1975 г. CNP и ее союзники заключили с индийским правительством мирное соглашение, известное как Shillong Accord.

### 1975: бунты NSCN

Ни придание полноты полномочий штату Нагаленд, ни последовавшее за этим подписание мирного соглашения Shillong Accord, по которому NNC принимала Конституцию Индии, не послужили спадом сепаратистских настроений в Нагаленде. Те из нагов, которые относились к означенному

Рупак Чаттопадхья — руководитель программы Форума Федераций по странам Азиатско-Тихоокеанского региона.



мирному соглашению как предательству дела независимости нагов, образовали организацию Национальный Социалистический Совет Нагаленда (NSCN), получившую поддержку у многих националистов нага. После 1975 г. влияние NNC уменьшилось до минимума.

Чего не хватало в мирном соглашении Shillong Accord, так это окончательного решения, определяющего отношения нагов с Индией, а также того, что способствовало бы оформлению их политического единства. Оба эти фактора послужили объединяющей идеей при создании NSCN — организации, образованной в 1980 г. более молодыми активистами NNC Исааком Сву, Туингаленгом Муивой и С.С. Каплангом. Подобно большинству движений до него, в 1988 г. движение NSCN также раскололось по племенному признаку, и Капланг сформировал фракцию NSCN-K.

В 1997 г. фракция NSCN-IM заключила с правительством Индии соглашение о прекращении огня, к которому в 2000 г. присоединилась фракция NSCN-K. Переговоры между правительством Индии и фракцией NSCN-IM, начавшиеся ранее с премьер-министром П.В. Нарасимхой Рао в середине девяностых, были затем продолжены следующим премьер-министром до того, как начались структурно формализованные переговоры между правительственной делегацией, возглавлявшейся представителем премьер-министра, и группой нагов, возглавлявшейся Туингаленгом Муивой, являющимся премьер-министром «Правительства Республики Нагаленд».

У всех сторон было множество причин для достижения соглашения о прекращении огня. Обе фракции подвергались существенному давлению со стороны гражданского общества, побуждавшему их к участию в процессе политического урегулирования с целью выработки окончательного решения. Десятилетия конфликта дорого обошлись нагам, истощив людские ресурсы и экономику. Обе стороны также несли потери от действий индийских и бирманских сил безопасности. С точки зрения индийского правительства мятеж нагов — это гордиев узел всех восстаний на северо-востоке страны и развязать его — значит обеспечить выгоду не только для региона, но и для страны в целом. Во-первых, мятежные наги, особенно из NSCN-IM служат логическим и философским оправданием для деятельности большинства других группировок в регионе, в том числе ULFA, NFLT и групп Бодо (Bodo). Без поддержки NSCN деятельность большинства этих групп была бы неэффективной. На деле, две других вооруженных группы сепаратистов — «Объединенный Фронт Освобождения Асома» (ULFA) и «Национальный Демократический Фронт за Бодоленд» (NDFB) недавно заключили с индийским правительством соглашения о прекращении огня. Во вторых, окончательное разрешение конфликта откроет дорогу инвестициям в регион, в частности, его практический нетронутый потенциал в сфере выработки гидроэлектротенергии может значительно облегчить энергетическое бремя страны.

## Грядущие угрозы

Окончательное соглашение пока не выработано, но уже предприняты важные попытки примирения. Несмотря на заявления, демонстрирующие отход от ранее достигнутых позиций, недавние высказывания со стороны NSCN-IM указывают на растущее недовольство медленным ходом переговоров. В своей речи в Бангкоке в начале 2006 г. Туингаленг Муива озвучил позицию NSCN:

«Отойдя от требования абсолютного суверенитета, мы заявили, что хотим выстраивать особые федеральные отношения с Индией, но Индия не предпринимает решительных шагов по организации подобных отношений, а также не делает ничего для объединения населенных нагами районов на северо-востоке страны».

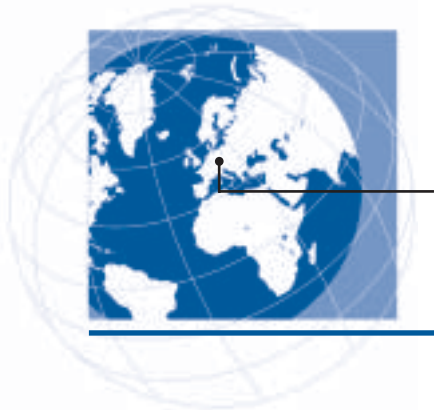
Фракция NSCN-IM настаивает на объединении населенных нагами районов в большой Нагаленд, называемый ими Нагалим, выдвигая, таким образом, требование, предшествующее его созданию. Учитывая то, что для этого придется делить территории трех штатов — Ассама, Манипура и Аруначал Прадеш, на что необходимо их согласие, федеральному правительству нелегко будет делать уступки по этому вопросу, не привлекая упомянутые штаты.

Второй по важности вопрос «особых федеральных отношений», скорее всего, будет разрешен легче. Выступая в Бангкоке в январе прошлого года, Туингаленг Муива подробно остановился на этом требовании, представляющем собой значительную и прагматичную смену позиций, в сравнении с теми, которых NNC и NSCN придерживались ранее. Он указал, что они готовы рассмотреть соответствующие федеральные отношения, закрепленные в соглашении, которое ни одна из сторон не могла бы изменять в будущем в одностороннем порядке. Более того, NSCN-IM готова обсуждать такой механизм разделения компетенций, который бы служил интересам и Нью-Дели, и нагов. Говоря о решимости индийского правительства искать «новые инициативы», г-н Оскар Фернандес, индийский министр, ответственный за процесс мирного урегулирования, подчеркнул серьезность реакции индийского правительства на предложения NSCN. Более того, сохранение правительства, где большинство составляют члены Партии Конгресса, поста представителя Индии на переговорах за бывшим статс-секретарем К. Падманабхайа, демонстрирует важность переговорного процесса для Индии.

Одним из главных препятствий на пути к выработке постоянно действующего и внятного решения, является глубоко укоренившееся племенное разделение групп нагов. Настойчивость фракции NSCN-IM, заявляющей, что она выражает мнение всех нагов, опровергалась не только Каплангом, но и несколькими неправительственными организациями и религиозными группами. NSCN-IM не представляет интересов значительных по численности племен ангамов, аос и коньяков. Сам Муива относится к племени танкул из Манипура, и представители его племени практически не живут в границах Нагаленда. Подобным же образом Исаак Сву представляет одну из частей племени сема. Коньяки, единственное большое племя, представлено фракцией NSCN-K, у которой есть некоторые основания требовать права голоса при принятии окончательного решения. Наибольшую трудность для правительства Индии представляет само будущее соглашение, которое должно обладать полнотой и внятностью, не повторяя при этом недостатков прежнего соглашения Shillong Accord. Судя по предыдущим примерам принятия новых методов администрирования (горные советы, территориальные советы), имеется прецедент выработки решений, отвечающих ожиданиям недовольных. Угрозу в Нагаленде не следует недооценивать, и она несомненно послужит для проверки творческого начала у переговорщиков с обеих сторон, а также гибкости индийского федерализма.

С девятидесятих годов стало модным использовать недовольства в Кашмире в качестве лакмусовой бумажки для проверки крепости индийского федерализма. При таком подходе упускается из виду вклад, внесенный в укрепление федеративного устройства страны событиями на северо-востоке. С каждым последующим восстанием способность государства к восстановлению безопасности растет, но, что более важно, развивается и его творческий и прагматичный подход к принятию соответствующих конституционных мер. Демилитаризация Национального Фронта Мизо (Mizo National Front), образование Горного Совета Дарджилинга (Darjeeling Hill Council) и Территориального Совета Бодо (Bodo Territorial Council) — все это уроки управления этнически разнородными обществами в рамках федеральной системы.





Испания ведет борьбу с новым законом

## Сколько власти нужно для Каталонии?

ДЖОН БАРРАС

**30** марта 2006 г. нижняя палата испанского парламента одобрила 189 голосами «за» к 154 «против» законопроект, предоставляющий больше полномочий провинции Каталония. Этот законопроект должен теперь поступить в испанский сенат, а затем вернуться в Каталонию для референдума по нему.

Законопроект разделил каталонцев, хотя законодательный орган Каталонии подавляющим большинством проголосовал за предложенный закон. Предстоящий референдум должен в полной мере стать ареной дебатов по этому закону<sup>1</sup>.

Новый законопроект об автономии, известный под названием «Статут» был ранее одобрен 90 процентами каталонских законодателей. Принятие этого закона привело бы к увеличению финансирования Каталонии центральным правительством и к тому, что по некоторым судебным делам не нужно будет обращаться в Верховный суд Испании.

Статут был впервые представлен в законодательный орган региональной власти Каталонии, сформированный сейчас коалицией левого толка, возглавляемой PSC или Социалистической партией Каталонии. Коалиция была избрана в ноябре 2003 г. после 23 лет правления Жорди Пужоля, бывшего прагматичного лидера придерживающейся умеренных взглядов националистической партии *Convergència i Unió*. Правительство Пужоля знало толк в умении извлекать немало федеральных льгот путем уступок и перераспределения полномочий в ходе торговли с центральным правительством Испании под руководством коалиции социалистов, возглавляемой Хосе Луисом Родригесом Сапатеро, и прежним коалиционным правительством консерватора Хосе Марии Аснара. Однако придерживающиеся жесткой линии националисты левого толка настаивали на большем признании их «национального» статуса, ссылаясь на его историческую, языковую и культурную идентичность, и на получении большей доли от налоговых сборов.

Предложенная реформа об автономном статуте Каталонии была инициирована правящей коалицией социалистов, жестко настроенными националистами и партией «зеленых», возглавляемой преемником Пужоля социалистом Паскалем Марагаллом, и поддержана националистами Пужоля, представляющими сейчас оппозиционную партию в парламенте Каталонии.

**Джон Баррас** возглавляет службу новостей на радиостанции «Свободная Барселона». Ранее в течение шести лет был редактором газеты «Барселона бизнес». Он является автором рубрики «Каталония конфиденциально» в «Барселонарепортер» и участвует в подготовке монографий для Института исследований Каталонии.

<sup>1</sup> Референдум прошел в июне 2006 г., большинство каталонцев, принявших участие в голосовании, поддержали расширение автономии Каталонии. — Прим. ред. русск. изд.



Премьер-министр Испании Хосе Луис Родригес Сапатеро обменивается рукопожатием с каталонскими политиками Хуаном Саура (слева) и Хуаном Геррера (справа)

Когда выделение средств со стороны ЕС для Испании стремительно уменьшилось, Каталония стала получать на 2,5 млрд. евро меньше, лишившись финансового подспорья для выполнения намеченных парламентом программ.

Вызывающий споры новый закон направлен на сохранение прежнего уровня затрат Каталонии и ее финансирования путем меньшего отчисления доходов центральному правительству Испании на основании аргумента о «бюджетном дефиците» — деньгах, которых не хватает автономиям для обеспечения нужд населения.

Этот шаг, по мнению критиков, приведет к увеличению прогрессивного налогообложения. Ставки подоходного налога и корпоративных налогов в Каталонии и регионе Экстремадура находятся на одном уровне. Однако Каталония является одним из самых богатых регионов Испании. Некоторые экономисты утверждают, что этот регион вносит почти на восемь процентов больше средств от налоговых поступлений в государственную казну, чем он получает от центрального правительства. Даже в случае провала первоначальных требований, содержащихся в новом законе, уступки со стороны центрального правительства Испании — если будут внесены поправки в закон о статусе и финансировании муниципалитетов — позволят Каталонии сохранить для нужд региона 50 процентов от сбора подоходного налога и налога на добавленную стоимость и 58 процентов от доходов, получаемых производителями топлива, табака, алкоголя и других товаров. Эти процентные ставки будут со временем увеличиваться, достигая более высокого уровня. В соглашение может быть также включено предоставление дополнительной суммы в размере трех млрд евро на развитие общественных программ в Каталонии.

Министр финансов Испании Педро Солбес предложил, чтобы соглашение о распределении доходов от сбора налогов распространялось бы и на другие регионы страны. Такой шаг привел бы к трансфертам на сумму в 20 млрд евро в год региональным правительствам, что обескровило бы финансы правительства Испании на 15 процентов.

### «Правительство меньшинства»?

Никто не удовлетворен такими мерами. Причуды испанских парламентариев осуждаются как лидерами социалистов, так и консервативной оппозицией: Сапатеро и его социалистам — *Partitudo Socialista Obrero Español* или PSOE — не хватает 12 мест в парламенте для получения большинства, и поэтому они нуждаются в поддержке жестко настроенных националистов *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) в каталонском парламенте. Таким образом, получая эти

голоса, правительство Испании попадает в зависимость от настроенных на отделение членов ERC. Луис Мария Ансон, основатель газеты «La Razón», считает, что «Конституция должна быть пересмотрена для того, чтобы в стране была такая электоральная система, при которой большинство любой политической окраски не было бы предметом шантажа со стороны националистов». Это экстремальное заявление, но оно объясняется неординарным обладанием власти националистов ERC, которые представляют только 16 процентов каталонского электората или 2,5 процента всех испанских избирателей. Ансон является противоречивой фигурой на правом фланге политических сил Испании, однако его «La Razón» входит в шестерку ведущих ежедневных газет Испании.

Лидер ERC Карод-Ровира занимает гораздо более жесткую позицию, нежели спикер каталонского парламента Пужоль. Обвиняемый мадридской прессой правого толка в проведении секретных встреч с террористами ЭТА (в рядах которых есть несколько испанцев, бойкотирующих по тем или иным причинам интересы Каталонии), воинственно настроенный Жозеп Луис Карод-Ровира заявил, что закон о новом статуте Каталонии был размыт до неприемлемого уровня. В то время как торг по предложениям нового закона все еще идет в Мадриде, Карод-Ровира возглавил 18 февраля в Барселоне проведение марша в защиту независимости под лозунгом «Мы являемся нацией и имеем право на принятие решения». Организаторы этого марша утверждали, что в нем принял участие миллион человек, однако специалисты по мониторингу заявили, что в толпе манифестов было максимум 70 тысяч человек.

Однако позиции представителей политических сил в Каталонии могут не совпадать с мнением электората. В то время как 89 процентов каталонских депутатов в парламенте, представляющих 87 процентов электората — проголосовали 30 сентября за принятие нового закона, опросы общественного мнения, проведенные вскоре после этого, свидетельствуют, что 49,4 процента опрошенных каталонцев не считают Каталонию нацией, в отличие от тех 46,8 процента, кто считает иначе.

### **Права, коллективные и индивидуальные**

«В проекте реформы о статуте Каталонии содержится достаточно элементов, направленных на ущемление индивидуальных прав в различных сферах», — написал политический комментатор Хорхе Вильес. Многие эксперты по правовым вопросам работают над соглашением. Например, Франциско Хосе Гернандо, председатель Верховного суда Испании и Главного юридического совета заявил, что реформа о статуте вызывает у него «серьезную обеспокоенность». Некоторые требования, содержащиеся в проекте, будет трудно провести в жизнь, в частности то, как полномочия Каталонии в иммиграционных вопросах могут осуществляться в рамках двух договоров ЕС: Шенгенского и Римского?

Конституционный суд принял решение отложить экспертную оценку закона о статуте, пока специальный комитет не завершит формулировку его статей. Если Конституционный суд одобрит закон о новом статуте, он будет вынесен на референдум в Каталонии. Между тем, партия консерваторов в Мадриде — Partido Popular — собрала подписи порядка четырех миллионов человек в поддержку проведения общеиспанского референдума по вопросу о приемлемости закона о региональном статуте. Однако обращение с призывом о проведении референдума очень похоже только на пиар-компанию, потому что поставленный в нем вопрос связан с фундаментальными изменениями в законодательстве и потому что в других странах таких прецедентов множество.

К наиболее спорным пунктам договора о новом статуте относятся усиление протекционизма в отношении каталонского языка, ревизия распределения налоговых сборов и пересмотр юридических полномочий Верховного суда Каталонии (Tribunal Superior de Justicia de Catalunya) в сторону их существенного увеличения. Если договор будет

принят, это будет означать, что некоторые дела не смогут быть обжалованы в Верховном суде Испании.

### **Правосудие с завязанными глазами**

Выступая в поддержку новых положений закона, министр юстиции Жозеп Мария Валлес утверждал, что было бы ошибочным полагать, что «Каталония будет иметь свое собственное правосудие, которое заменило бы Конституционный суд Мадрида региональным верховным судом в качестве высшей судебной инстанции Каталонии».

Министр юстиции заявил, что «новые предложения нацелены на получение каталонским правительством права на полный контроль в отношении неюридического персонала и ограниченное право голоса, а отнюдь не решающие полномочия, в определении числа назначений на юридические посты».

Он подчеркнул, что «в Каталонии деятельность судов и назначение судей будут осуществляться в соответствии с испанским правосудием и с целью его укрепления».

Министр особо отметил, что это не является экстремальной мерой. «Речь не идет ни о сепаратном правосудии, ни о правовой системе федеративного государства, какая действует в Канаде, Германии и США», — сказал он.

Однако выступление Валлеса в защиту нового закона может быть оспорено по двум пунктам. При назначении на пост судьи высокий уровень знания каталонского языка будет «определяющим фактором», что может привести к дискриминации судей и должностных лиц, не являющихся каталонцами. Во-вторых, право на обжалование в Конституционный суд Испании будет недоступно по большинству дел, не связанных с конституционными правами. Таким образом, окончательный вердикт, к примеру, по коммерческим тяжбам и делам, связанным с мошенничеством, будет выноситься в рамках каталонской правоохранительной системы. Судебное заседание будет вести судья-каталонец на каталонском языке (перевод же на испанский язык в случае необходимости будет осуществляться в зале суда).

Еще одним критиком предложенного закона является член Европарламента, представитель испанских консерваторов Алекс Видал Куадрас. Он выступил с предостережением, что Конституционный суд Испании может оказаться заваленным тяжбами, связанными со злоупотреблениями, особенно в языковой и промышленной сферах, поскольку такие злоупотребления, как подчеркнул Куадрас, уже имеют место.

### **В центре внимания международной общественности**

В канун последнего Нового Года внимание средств информации всего мира было приковано на некоторое время к Каталонии, когда генерал-лейтенант Хосе Мена заявил, что восьмая статья Конституции, дающая военным право на защиту территориальной целостности Испании, может быть использована против Каталонии и ее инициатив по присваиванию больших полномочий. Такое бряцание оружием вызвало некоторую симпатию к каталонскому вопросу, однако оно также побудило региональных политиков к таким грубым и беспорядочным комментариям, что не представляется возможным процитировать их из местной прессы.

Ciutadans de Catalunya, группа левоцентристских интеллектуалов, планировала превратить свою влиятельную группировку, оказывающую давление на политику, в полномасштабную политическую партию. Было бы интересно увидеть, смогут ли не националистически настроенные члены Ciutadans собрать на следующих выборах значительное число голосов среди тех примерно пятисот тысяч избирателей, которые на прошлых выборах не пришли к избирательным урнам. Такова цель поставленная этой группой. Если им удастся получить не менее 12 депутатских мандатов, они смогут обеспечить политическое равновесие в Ассамблее. Такой исход, похоже, явился бы сдерживающим фактором в деле дальнейшей эрозии прав некаталонцев в Каталонии.





Федерализм в Судане

# Всеобъемлющее мирное соглашение и все то, что выходит за его рамки

ШОН ХУЛИХЭН

**Сторонники** федерализма в Судане столкнулись с ожесточенной борьбой с момента обретения им независимости в 1956 г. После пятидесяти лет и двух разрушающих страну гражданских войн федерализм стал центральным пунктом всеобъемлющего мирного соглашения, подписанного 9 января 2005 г. между правительством Хартума и Южным народным освободительным движением/армией (SPLD/A).

С начала 50-х годов требования южан о предоставлении большей автономии колебались от некоего типа федеративного устройства до полного суверенитета, однако неспособность достичь компромисса привела к первому этапу гражданской войны накануне обретения страной независимости. На протяжении последующих пяти десятилетий несколько раундов провалившихся переговоров или срыв достигнутых соглашений привели к скептическому и жесткому настрою политических деятелей на юге страны. Результатом стали две масштабные гражданские войны в периоды с 1955 по 1972 и с 1983 по 2004 годы.

Основной камень преткновения между христианами и анимистами юга в принципе осталась прежним: «экономические привилегии» арабо-мусульманской элиты на севере; программы религиозной и культурной ассимиляции; распространение законов исламского шариата на немусульманское население и роль ислама в политической жизни страны в целом; спорная проблема использования Хартумом водных и земельных ресурсов и попытки пересмотра границы между севером и югом после обнаружения нефтяных месторождений в южном Судане в 1982 году.

## Федерализм был «неприличным словом»

Для северной элиты и их союзников независимость юга на протяжении этого времени была немислимой, и «федерализм» как таковой был недопустим для некоторых на севере. Его рассматривали как непригодный вариант по целому ряду причин, вращающихся вокруг подразумеваемой обязательности ислама, суданско-арабского национализма и других политических и экономических интересов в свою пользу. Пойти на уступки южанам означало — и означает до сих пор — большой риск, который может привести к возникновению аналогичных требований у меньшинств северных регионов, таких как Дарфур, что впоследствии может привести к балканизации Судана.

За пятнадцать месяцев после подписания мирное соглашение подвергалось серьезным нападкам, однако, оно продолжает действовать. Между тем, как только мир пришел на юг страны, конфликт Дарфура в западном Судане перерос в полномасштабный вооруженный конфликт. Дарфур стал еще одной гуманитарной катастрофой в плане прав человека, и подобная же перспектива грозит востоку страны.

Шон Хулихэн — руководитель африканских программ Форума Федераций. С ним можно связаться по электронному адресу [houlihan@forumfed.org](mailto:houlihan@forumfed.org).

**Имеется ли  
широкое согласие  
относительно  
роли федерализма  
в Судане?**

Многие люди ломают голову над двумя вопросами:

Может ли мирное соглашение продержаться в нынешней политической ситуации?

Может ли аналогичный тип федеративного распределения властных полномочий быть распространен на другие группы населения на севере как основа широкомасштабного жизнеспособного мира в Судане?

## Федерализм во всеобъемлющем мирном соглашении

Мирное соглашение предусматривает конституционно закреплённые четыре уровня власти:

1. правительство Национального единства (центральное правительство);
2. правительство Южного Судана с высоким уровнем автономии;
3. правительства 26 штатов (16 на севере и 10 на юге) и
4. органы местного самоуправления

Первые три уровня имеют полномочия в сфере сбора налогов и расходования средств; статус органов местного самоуправления (фискальный и политический) является более неопределённым. Центральное правительство, правительство Южного Судана и все 26 штатов имеют свои собственные конституции.

Споры вокруг мирного соглашения заключаются в том, что все вопросы между центральным правительством и южными штатами должны будут решаться через правительство Южного Судана. Эта в высшей степени асимметричная форма федерализма почти не оставляет пространства для прямых взаимоотношений между Хартумом и южными штатами. Еще одним спорным пунктом является то, что в соответствии с соглашением 50 процентов доходов от южных месторождений нефти — все то, что ранее монополизировалось Хартумом и изымалось у Южного Судана — теперь будет направляться правительству Южного Судана. Дальнейшее же распределение средств южных штатов является прерогативой правительства Южного Судана. Это в высшей степени независимое региональное правительство Южного Судана подогревает историческое стремление его населения к получению большей автономии. Крепкий статус штатов на юге страны также ведет к установлению «федерации внутри федерации», что может также способствовать сохранению многообразия и смягчению межэтнической напряженности на юге.

В центре предусмотрено несколько механизмов прямого воздействия на субъекты федерации, что весьма заметно на примере роли юга страны в делах центрального правительства. Президент правительства Южного Судана является первым вице-президентом правительства национального единства. Предусмотрены также квоты для южного правительства на места в центральном кабинете

министров и государственных структурах, а также в таких важных центральных правительственных комиссиях, как комиссия по государственной службе, комиссия по распределению финансов и сборов, комиссия по мониторингу и национальная нефтяная комиссия.

На исполнительную и законодательную власть южного правительства оказывает самое непосредственное влияние Южное народное освободительное движение, SPLM/A. В Хартуме Партия национального конгресса или NCP (исламистская партия) контролирует основную часть властных полномочий в центральном правительстве, а SPLM является младшим партнером.

Правительства южных штатов также находятся под контролем SPLM/A, тогда как на севере страны правительства штатов подчиняются NCP. Это нашло отражение и в составе высшего органа центральной власти — Совете штатов. Другие партии играют незаметную роль в обоих правительствах — южном и центральном, — а также в штатах. Похоже, что мирное соглашение является в большей степени сделкой о разграничении властных полномочий между двумя основными противоборствующими сторонами в гражданской войне: NCP и SPLM/A.

Мирное соглашение призывает к установлению шестилетнего переходного периода, после которого юг сможет провести референдум, и на основании его решить — останется ли он в составе Судана или выберет полную независимость. Стратегия мирного соглашения сводится к тому, чтобы во время переходного периода «сделать привлекательным единство» в глазах южан, чтобы они на референдуме выразили волю остаться в составе Судана.

### **Все, что выходит за рамки всеобъемлющего мирного соглашения**

В мирном соглашении заключено гораздо больше позитивного, чем того, что подвергается критике и скептицизму. Некоторый скептицизм базируется просто на подозрениях относительно политической воли и реальных задачах NCP, которая по сути является группировкой, пришедшей к власти в результате переворота в 1989 году. Многие полагают, что эта партия на деле не согласна с положениями и принципами мирного соглашения; ее отношение к соглашению в первые пятнадцать месяцев представляется смешанным. NCP, которая все еще является сегодня единственной самой влиятельной партией в Судане, обладает лишь незначительной долей власти, что представляет для этой партии как внешнюю, так и внутреннюю угрозу. В рядах NCP есть несколько опытных политиков, которые осознают, что центральное правительство заплатило слишком низкую цену за переговоры о мирном соглашении.

Критики также отмечают, что во всеобъемлющем мирном соглашении слово «всеобъемлющее» само по себе не соответствует действительности. В географическом плане это связано со стремлениями юга страны. В переговорный процесс не были включены обиженные меньшинства из периферийных районов севера, в том числе Дарфур. Аналитики неоднократно указывали, что «проблемой» Судана является не один конфликт между севером и югом или же конфликт между мусульманами и христианами. Если деление страны на север и юг является реальностью, то более опасным моментом является напряженность в отношениях между центром и периферией. Урегулирование

**Мирное соглашение призывает к шестилетнему переходному периоду, после которого юг сможет провести референдум по вопросу, оставаться ли ему в составе Судана...**

конфликта с меньшинствами севера, в том числе с населением Дарфура, также является фундаментальным элементом стабильного и прочного мира в Судане.

Мирное соглашение не является всеобъемлющим еще и потому, что, как отмечают критики, к его подготовке не были подключены важные политические партии. Наиболее примечательным является то, что за рамками переговорного процесса остались партия «Аль-Умма» (UMMA) и Юнионистско-демократическая партия, которых поддерживало большое число электората на всех трех прошедших свободных выборах в Судане. Эти две партии все еще

пользуются значительной лояльностью среди элитных кругов населения на севере Судана и в стане их союзников по всей стране. Влиятельность этих партий несколько уменьшилась, и они разделяют существенное бремя ответственности за неудачу в создании единого государства за последние пятьдесят лет. Однако большинство обозревателей полагают, что мирное соглашение не сможет просуществовать длительное время, если эти и другие влиятельные политические партии как-то не будут подключены к участию в нем.

### **«Федеративная идея» в Судане**

Еще одним важным моментом является то, как центральные и региональные органы власти отвечают за происходящее в Судане, и могут ли они изменить ход событий. В то время как ситуация остается в основном неустойчивой, простой факт достижения всеобъемлющего мирного соглашения дает наилучший шанс для установления мира в сложной истории Судана; его следует признать важным достижением и иллюстрацией гибкости и наличия нового неотъемлемого потенциала в плане «федеративной идеи» для Судана.

Много внимания было уделено регионам-донорам и другим техническим и институциональным аспектам, необходимым для установления федерализма в Судане, особенно на юге страны. Конечно, для различных уровней власти было важно уступить — или не уступить — и в вопросе получения «дивидендов от достижения мира» и в сфере государственного строительства на основе «федеративной идеи», оговоренной в соглашении. Однако люди должны также учитывать то, о чем писал один из известнейших теоретиков федерализма Рон Уоттс: «Функционирование федеративных систем зависит не только от конституции, но также и от органов управления, а самое главное — от общества» (Добавлен акцент).

Еще более важным вопросом является нестабильность ситуации — меняющиеся расчеты и маневрирование политической элиты. Это касается того, что мы наблюдаем: сдвиг в позициях и изменение политической культуры северного Судана. Если этот процесс расширения и углубления — пусть даже в начальной стадии — будет продолжаться, согласие среди представителей политических элит севера о роли федерализма может сыграть свою роль в создании альтернативного видения будущего для Судана? Взаимодействие между краткосрочными политическими расчетами и сделками, с одной стороны, и растущим пониманием и расширением консенсуса между ключевыми фигурантами, внедряющими федеративную идею в Судане, с другой, внесут весомый вклад в формирование долгосрочных перспектив по достижению мира в этой стране.



# Новое правительство консерваторов в Канаде перед лицом строптивых провинций

ДЖЕФРИ СИМПСОН

**Для** понимания канадской модели федерализма нужно вспомнить, кто обычно возглавлял федеральное правительство страны — это Либеральная партия.

Канадские либералы являются самой успешной политической партией Запада, потому что они находятся у власти почти 75 из последних 105 лет.

Но нынешнее поколение канадцев уже пресытилось либералами и дало возможность консерваторам прийти к власти. Так, 23 января 2006 г. канадцы избрали правительство меньшинства под руководством консерваторов после почти 12 лет правления либералов. Никто не может предсказать, сколько времени правительство консерваторов удержится во власти. Поскольку у них нет большинства по итогам состоявшихся выборов, партия с наибольшим числом членов парламента формирует правительство меньшинства. Продолжительность деятельности правительства меньшинства зависит от решения оппозиционных партий выразить вотум недоверия. Обычно правительства меньшинства придерживались у власти около 14–24 месяцев, а затем терпели поражение.

Консерваторы большей частью находятся в оппозиции, чем в правительстве. Отсутствие власти, естественно, формирует у них определенное отношение к канадскому федерализму, базирующееся на старом изречении, что враг моего врага — мой друг.

Они наблюдают за тем, как премьер-министры провинций атакуют федеральное правительство, требуя у него больше властных полномочий и денег, а также большего уважения к прерогативам провинций. Правящие консерваторы начинают полагать, что в результате их прихода к власти на смену либералам, наступит большая гармония в отношении с премьерами провинций, канадский федерализм будет лучше функционировать, а избиратели будут довольны больше, чем прежде.

Тот факт, что все эти предположения неоднократно опровергались реальностью, не мешает консерваторам верить в них. Мир оппозиции — это пространство иллюзий и забывчивость исторического прошлого.

Не удивительно, что январские выборы привели к власти правительство консерваторов во главе с премьер-министром Стефеном Харпером, находящегося в плену старых представлений, что в стране наступит большая гармония, если премьеры провинций в Канаде получают то, чего они настойчиво требуют: больше денег и власти.

После этих выборов его правительство представило в начале мая бюджет, предусматривающий снижение налоговой ставки на товары и услуги, канадского налога на добавленную стоимость, известного как GST, с семи до шести процентов. Это в совокупности со снижением других налогов, как ожидают, приведет через два года к сокращению налоговых поступлений в казну на 20 млрд долл.]

## Премьер-министр с запада

То, что Харпер является выходцем из Альберты, имеет важное значение. Альберта, в частности, и вся западная Канада в целом часто ощущали пренебрежительное

отношение со стороны Оттавы. Власти Альберты обычно ведут борьбу с Оттавой, отклоняя то, что они называют «вторжением» в полномочия провинций.

Обмен такого рода колкостями между Альбертой и Оттавой повлиял на отношение Харпера к канадскому федерализму. Он полагает, и не без причин, что федеральное правительство вторгалось в дела провинций, используя для этого свои необузданные властные полномочия. Он намерен изменить эту тенденцию, хотя до сих пор не ясно каким образом.

Харпер пообещал выправить «бюджетный дисбаланс» в Канаде. Эту неаппетитную фразу, если перевести ее на обычный язык, следует понимать как то, что провинции имеют слишком мало доходов для исполнения своих становящихся все более дорогостоящими конституционных полномочий, особенно в сфере здравоохранения и образования. Проще говоря: у Оттавы слишком много денег на выполнение своих задач, а у провинций денег слишком мало.

Ничего нового в этой жалобе со стороны провинций нет. Большие провинции, в частности Квебек, твердят об этом, не переставая, в течение десятилетий. Наличие «бюджетного дисбаланса» воспринимается сегодня как евангелие от Квебека, нашедшего сторонников в других провинциях и, судя по всему, и в лице федерального правительства.

Предвыборная кампания Харпера проходила под лозунгом: «Правительство консерваторов будет работать с провинциями с целью достижения долгосрочного соглашения по вопросу устранения до некоторой степени бюджетного дисбаланса».

Харпер заявил, что только во втором бюджете консерваторов на следующий год правительство намерено начать процесс перераспределения федеральных излишек и устранения бюджетного дисбаланса. Остается неясным, как это можно будет сделать и что следует понимать под «долгосрочным соглашением». Существуют различные пути решения этого, но все они заставлены капканами.

Канадский федерализм таков, что стоит только изменить одну формулу, как это неизбежно повлечет за собой изменение других. Каждая провинция хочет получать как можно больше или по меньшей мере не намерена получать меньше. Таким образом, если действия консерваторов, предусматривающие приведение федерации в состояние баланса, будут направлены на предоставление преимуществ каждой из провинций в условиях государственной системы выравнивания, когда денежные трансферты получают более бедные провинции, то это обещание обескураживает даже экспертов, задающих вопрос, как это можно сделать, не навредив по меньшей мере некоторым провинциям.



Премьер-министр Канады Стефен Харпер (справа) с премьер-министром Квебека Жаном Шаре

Джеффри Симпсон — обозреватель по вопросам государственной политики общенациональной газеты Канады «Глоб энд мейл».



Вскоре после прихода к власти Харпер начал на словах отходить от своего смелого обещания разобраться с «бюджетным дисбалансом» — и по вполне понятной причине. Все доводы относительно «бюджетного дисбаланса» подкреплялись огромным — но раздутым — профицитом федерального бюджета, что вызывало недовольство в столицах многих провинций.

### От кампании обещаний к политической реальности

Консерваторы впоследствии с подачи группы наиболее опытных политиков уразумели, что дьявольские сложности бюджетного федерализма не могут быть преодолены просто или легко. Они начали осознать, что расширение властных полномочий провинциями и выделение им больших средств никогда не приведет к благодарности с их стороны, что они не удовлетворятся этим и захотят большего, и это едва ли добавит популярности правящей партии в Оттаве.

Тем не менее, партийные обещания остаются. И они должны быть как-то выполнены. Консерваторы обычно были в оппозиции из-за своей слабости в Квебеке. Они получили на выборах в январе 10 мест. Они преследуют цель получить от 20 до 30 мест на следующих выборах и, сменив либералов, составить правительство большинства и стать правящей партией.

Выборы в провинции Квебек состоятся в 2007 г. Федералистское правительство либералов в столице провинции Квебек-сити отстает от сепаратистов Партии Квебека. Победа Партии Квебека будет означать еще одну попытку раскола Канады. Таким образом, победа либералов в Квебеке явно в интересах Канады. Это является еще одной причиной для Харпера признать наличие «бюджетного дисбаланса» и при решении этой проблемы дать федералистам в Квебеке удержаться на высоте во время следующих выборов в этой провинции.

Поскольку Квебек настаивает на существовании «бюджетного дисбаланса» и поскольку для консерваторов приход к власти в Квебеке является первоочередной целью, кое-что должно быть сделано. Увеличить денежные трансферты для провинций-реципиентов, таких как Квебек? Передать всем провинциям часть федеральных налоговых пунктов? Дать провинциям два или три пункта от налога на добавленную стоимость, налога на товары и услуги в Канаде?

Все эти права будут обсуждаться. Однако не следует ожидать большого продвижения вперед в ближайшие два финансовых года, особенно сейчас, когда Харпер действительно снижает на один пункт налоговую ставку на товары и услуги, что составит примерно 5 млрд долл.

### Лучшее решение — и плохая политика

Есть гораздо более лучший способ решения «бюджетного дисбаланса», чем то, что предлагает Харпер, но это требует различных уточнений сроков решения.

Помимо признания того, что у Оттавы слишком много денег, а у провинций слишком мало, следует принимать во внимание, что Оттава имеет слишком много, а канадские налогоплательщики — слишком мало. Таким образом, в соответствии с этим моментом правительству консерваторов следует существенно снизить налоги, чем говорить провинциям: «Разберитесь сами на вашем налоговом пространстве, которое мы вам освобождаем. Вы, после всего, имеете примерно такие же налоговые полномочия, как и федеральное правительство». Однако, многие провинции, конечно, не осмелятся, особенно Квебек, который уже установил самые высокие в стране налоговые ставки своим гражданам. Для премьеров провинций легче требовать деньги у Оттавы, чем облагать налогом собственных граждан.

Более низкие федеральные налоги и более высокие налоги в провинциях оправданны, однако, в тех федерациях, где растет финансовая неразбериха. Харпер прав в одном: Оттава чрезмерно использовала свою власть во многих сферах ведения провинций при выдаче денежных средств. Бывшее правительство либералов во главе с премьер-министром Полем Мартином слишком уж вмешивалось с открытой чековой книжкой в каждодневные дела провинций, такие, как городской транспорт, муниципальная инфраструктура, здравоохранение.

### Результаты выборов в Канаде

Члены парламента, избранные 23 января 2006 года:

|                 |     |
|-----------------|-----|
| консерваторы    | 125 |
| либералы        | 102 |
| блок Квебека    | 51  |
| новые демократы | 29  |
| независимые     | 1   |
| всего:          | 308 |

Канада избирает всех членов парламента по одномандатным округам. Партия зеленых, получившая 4,5% на всеобщих выборах в 2006 г. не получила ни одного места в парламенте.

Харпер хотел бы уточнить роль центра и провинций внутри федерации, и, не говоря при этом как именно, лишит Оттаву возможности безгранично распоряжаться чековой книжкой и сфокусировать ее усилия в области таких бесспорных федеральных полномочий, как оборона и внешняя политика.

Даже в вопросах внешней политики Харпер учитывает требования Квебека. Это произошло, в частности, в мае, когда он объявил о том, что Квебек будет играть формальную роль в качестве ассоциативного члена в ЮНЕСКО — статус, какой Квебек всегда имел и имеет в рамках Франкофонии<sup>1</sup>. Конечно, наступит момент, когда Квебек потребует себе аналогичного статуса внутри других международных организаций. Харпер настолько сильно стремится к успеху в Квебеке, что политическая целесообразность затмила соображения согласованности в канадской внешней политике и анализах будущих последствий этого.

Харпер опирается только на правительство меньшинства. По всем вопросам, требующим одобрения парламента, в частности глобальных бюджетных перемен, после которых будут осуществляться трансферты из Оттавы в провинции, нужно получить поддержку от других партий. В первый год его премьерства ни одна из партий не захотела форсировать выборы; после этого сейчас можно все ожидать.

### Пространство для маневра за пределами парламента

Однако есть немало вопросов в канадских отношениях центра с провинциями, не требующих одобрения парламента, в частности в случае с ЮНЕСКО. Харпер будет использовать эти не требующие одобрения парламента федеральные полномочия, чтобы попытаться улучшить отношения с провинциями. Однако добиться улучшения отношений с премьер-министрами провинций может оказаться сложным делом.

Он обнаружит, что Онтарио считает себя сейчас имеющей тяжелое бремя внутри Канады, утверждая, что 23 млрд долл. были выкачаны из провинции для поддержки других регионов, тогда как правительство провинции имеет дефицит бюджета, а ее системы здравоохранения, образования и муниципальные структуры ведут борьбу за выживание.

Он найдет, что четыре атлантические провинции — Нова Скотия, Ньюфаундленд и Лабрадор, Нью Брунсвик и Остров Принца Эдварда — потребуют больше денег для осуществления своих экономических проектов. На Западе он обнаружит, что Саскачеван хочет изменений в формуле выравнивания, чувствуя себя обделенным. Он поймет, что Альберта, чьи прибыли от энергоресурсов идут в другие провинции, ожидает, чтобы Оттава занималась своими собственными делами. И он обнаружит, что все уступки, сделанные им Квебеку, были прикарманы правительством провинции, не высказавшим благодарности за получение денег и властных полномочий от Оттавы.

Другими словами, Харпер станет мудрее в вопросах канадского федерализма. Он узнает на посту премьер-министра, что управлять самой децентрализованной федерацией в мире гораздо сложнее, чем он, возможно, полагал, будучи лидером оппозиции.

<sup>1</sup> Франкофония — межгосударственная организация франкоговорящих стран, создана 20 марта 1970 г. Сегодня Международная Организация Франкофонии объединяет 63 страны и составляет 1/10 часть мирового населения. Она нацелена на распространение французского языка по всему миру и на защиту культурного разнообразия. — Прим. ред. русск. изд.



Здравоохранение США для бедных и престарелых

## Вашингтон сокращает, а штаты увеличивают расходы на медицинское страхование

ДЖОН МИЛГРЭМ

**Будучи** первой леди Соединенных Штатов, Хиллари Родхэм Клинтон потратила значительную часть первого президентского срока своего мужа, выступая в роли борца за пересмотр системы здравоохранения населения страны. Она выступала за гарантированное медицинское страхование для всех американцев, однако ее инициатива была подвергнута критике соотечественниками, придерживающимися правой политической ориентации, как нежелательный шаг в направлении «обобществленной медицины».

В 1993 г., когда демократы контролировали конгресс, 14% валового национального продукта страны в размере 6,6 трлн долл. выделялось на здравоохранение.

Этот план был отвергнут, когда консерваторы-республиканцы получили в следующем году контроль над конгрессом, и г-жу Клинтон многие обвиняли в поражении демократов.

«Я пыталась, но не смогла сделать этого», — написала она недавно, вспоминая свои первые попытки, направленные на реформирование системы здравоохранения.

В настоящее время г-жа Клинтон — американский сенатор от либерально настроенного штата Нью-Йорк и один из первых кандидатов на пост президента на выборах в 2008 г. Она также продвигает новый план реформы здравоохранения, но уже гораздо менее амбициозный. Действительно, многие политики в Вашингтоне, округ Колумбия, предлагали или поддерживали ряд инициатив по улучшению системы здравоохранения, утверждая, что она находится сейчас в кризисе.

Расходы на здравоохранение продолжают расти более быстрыми темпами, чем инфляция, и результаты переписи населения показывают, что в 2004 г. 46 млн американцев (почти 16% населения) не имели медицинского страхования. И в США, где доступ к врачевым услугам не является законным правом, некоторые считают, что в стране должно быть субсидируемое правительством медицинское страхование.

### Дебаты об универсальном медицинском обслуживании начались несколько десятилетий назад

«Это интенсивные дебаты, ведущиеся в Америке на протяжении нескольких лет», — сказал республиканец от штата Нью-Йорк Морис Хинчи — «Такие дебаты постоянно велись и во времена правления президента Теодора («Тедди») Рузвельта и во времена правления Трумэна (президента Гарри). Даже администрация президента Ричарда Никсона пыталась в какой-то форме продвигать вперед медицинское страхование населения».

В 2004 г. на здравоохранение было выделено 1,8 трлн долл., или 15% от валового национального продукта США, размер которого — 11,7 трлн долл. По некоторым оценкам, расходы на здравоохранение к 2011 г. возрастут до 17% от ВВП.

Планы по реформе здравоохранения, недавно выдвинутые конгрессом, включают в основном изменения в сфере медицинского ухода и помощи в рамках субсидируемых



Американский сенатор от штата Нью-Йорк Хиллари Клинтон

медицинских программ «Medicare» и «Medicaid» для престарелых и людей с низкими доходами. В феврале 2006 г. президент Джордж В. Буш подписал закон, сокращающий расходы на эти программы. Этот закон, известный как «Закон о сокращении дефицита 2005», был утвержден, но сейчас оспаривается в суде его противниками. Закон Буша предусматривает сокращение финансирования медицинской программы на 40 млрд долл. в течение пяти лет, что приведет к снижению в процентном отношении роста финансирования вышеуказанной программы. Критики считают это аморальным, тогда как сторонники называют этот шаг рациональным решением по ликвидации мошенничества и расточительства.

Но самое значительное изменение за последние годы было внесено в закон в конце 2005 г. и вступило в действие 1 января 2006 г. Речь идет о том, что в соответствии с новым и оспариваемым разделом D этой медицинской программы выделяются средства на отпуск лекарств по рецепту.

«Medicare» — это в основном субсидируемая правительством медицинская программа для престарелых и недееспособных. Под действие этой программы попадают почти все американцы старше 65 лет. С другой стороны, государство покрывает расходы на оказание медицинской помощи американцам с низкими доходами, на которых распространяются другие критерии приемлемости. Положения этой программы утверждены на федеральном уровне, однако в штатах финансирование этих программ колеблется между 24 и 50% их стоимости, а уровни приемлемости и специального медицинского обслуживания устанавливаются в зависимости от политической воли руководства штатов. Штаты часто выделяют средства на «необязательные услуги», такие, как отпуск лекарств по рецепту, которые зачастую необязательны с медицинской точки зрения. Это зависит скорее от относительного благосостояния штата, чем от политических симпатий, определяющих размеры средств, выделяемых штатом на предоставление «необязательных услуг». Одна из таких услуг зависит от политических взглядов штата — это аборт. В большинстве штатов расходы на эту операцию оплачивают, если речь идет об изнасиловании, incestе или возникновении угрозы жизни матери. В 16 штатах, политических более либерально-демократических, или в «голубых» штатах, таких, как Нью-Йорк, Калифорния и Массачусетс, аборт оплачивается в большинстве других ситуаций.

### Республиканцы Флориды увеличивают расходы на здравоохранение

Во Флориде, в большей степени республиканском или «красном» штате, популярном в среде пенсионеров и поэтому в основном населенном престарелыми людьми, политики предоставляют бесплатную медицинскую помощь своим гражданам. Это один из 27 штатов, где педикюр и работа частных сиделок по уходу за больными покрываются

Джон Милгрэм — репортер Телеграфного агентства Оттавы, работает в г. Олбани (штат Нью-Йорк). Регулярно пишет о государственной политике в штате Нью-Йорк.



расходами из медицинской программы. Это один из 35 штатов, где оплачиваются услуги по зубному протезированию. Однако губернатор Джеб Буш (брат Джоржа Буша) и законодатели-республиканцы предпринимают попытки по введению индивидуальных счетов в программу медицинской помощи, ограничивающих размер выделяемых средств на каждого человека в отдельности.

Республиканец-сенатор от этого штата Даррел Пиден-мл., возглавляющий Комитет по здравоохранению в сенате штата, заявил, что законодатели уделяют особое внимание заботе о престарелых людях. Речь идет о введении в учебных медицинских заведениях курса по уходу за пожилыми людьми и о распространении других независимых интересных программ. «В том, что мы делаем, мы обычно опережаем всех других года на два вперед», — сказал Пиден.

Самый консервативный штат Луизиана предлагает гораздо меньше из необязательных услуг. Это один из 6 штатов, где не оплачивается зубное протезирование, очки, и один из 4 штатов, где не компенсируются услуги по психологической реабилитации.

**Большинство из 44 миллионов американцев, не имеющих медицинского страхования, — представители рабочих семей. — Сенатор Хиллари Клинтон**

«Нужно иметь достаточно средств для получения предлагаемых (федеральных) грантов, вот в чем проблема, — сказал представитель Луизианы, республиканец Сидни Мэй Дуранд, председатель комитета по здравоохранению нижней палаты парламента штата. — Нужно иметь много денег, чтобы получить это, поэтому приходится использовать наши средства как можно эффективнее». Необходимость создавать соответствующие фонды или «нахо-

дить деньги» — очень тягостна для органов власти на местах. Это означает, что они могут собрать лишь часть необходимой суммы, остальное люди должны оплачивать сами.

Равно как реально существующие программы, такие, как оказание услуг престарелым людям, могут меняться в зависимости от политических пристрастий, так и контроль победившей на выборах партии над федеральным правительством может влиять на политику страны.

Политики типа Хинчи, придерживающегося значительно более левой ориентации, чем большинство в Вашингтоне, говорят, что сейчас гораздо больше причин, чем когда бы то ни было, чтобы заняться вновь общегосударственной системой медицинского страхования, однако контроль республиканцев в Вашингтоне не позволяет сделать этого.

«Большинство людей понимает, что настало время для этого», — сказал он, объясняя, что дотирование затрат на медицинское страхование составляет где-то от 1500 до 2000 долл. к цене одной машины, произведенной в США. «Отсутствие общегосударственного медицинского страхования делает очень сложной проблему выживания американской индустрии в глобальной экономике».

Оппозиция национальной системе медицинского страхования в лице политиков и промышленников определила ход дебатов, охарактеризовав выдвинутые предложения как «обобществленную медицину». Этот термин, когда-то вызывавший ассоциацию с коммунизмом, особенно памятен поколению, знакомому с периодом холодной войны, и повлиял на отклонение выдвинутых предложений, сказал Хинчи.

Между тем, недавнее включение в медицинскую программу «Medicare» положения о выделении средств на оплату лекарств по рецептам вызвало бурю политических страстей. Идея представлялась достаточно простой: предоставление нуждающимся возможности самим выбирать индивидуальные схемы получения субсидируемых государством лекарств. Законодательное оформление этого решения заняло, однако, 800 машинописных страниц. Получатели медицинской помощи по программе «Medicare» в зависи-

мости от потребностей могут выбрать схему получения лекарств по рецепту, страховых надбавок и сопутствующих совместных выплат. Но оказалось, что это сделать трудно, потому что информация от страховых компаний слишком медленно поступала в правительственную базу данных, а также из-за многообразия индивидуальных схем на разную продукцию. И те, кто пользовался одновременно



Президент США Джордж Буш

услугами медицинских программ «Medicare» и «Medicaid», были автоматически переведены с 1 января 2006 г. из сферы обслуживания медицинской программой «Medicaid» по предоставлению средств на получение лекарств по рецепту в сферу обслуживания программы «Medicare» по специально составленной схеме. Это вызвало большие сложности и неблагоприятную реакцию со стороны политиков.

### Штаты создали специальные программы

Для некоторых людей автоматический перевод с одной программы на другую не покрывает затрат на приобретение лекарств, в которых они нуждаются. Большинство законодательных органов власти в штатах создали специальную программу, по которой субсидируются покупки лекарств теми людьми, которые запутались в этой административной неразберихе. Только один штат Нью-Йорк выделил ошеломляющую сумму в 100 млн долл. за первые два месяца действия такой программы.

Сенатор Хиллари Клинтон отказалась от публичной поддержки «общегосударственной системы медицинского страхования» во время президентства ее мужа. Но она никогда не считала это безнадежным делом. Через два года в журнале «Нью-Йорк таймс мегезин» она вновь изложила свою модернизированную концепцию. Однако на этот раз ее призывы сводились в основном к существенному улучшению сферы информационных медицинских технологий, а не к большим переменам в финансировании и снабжении нуждающихся лекарствами, на чем она делала акцент в 1993 г.

Она отметила, что большинство из 44 млн американцев, не имеющих медицинского страхования, — представители рабочих семей и что 18 тысяч человек в возрасте от 25 до 64 лет умирают ежегодно из-за нехватки средств на лечение. В то же время, по ее словам, Соединенные Штаты по-прежнему далеко опережают все другие страны по расходам на здравоохранение и занимают в перечне стран 48-е место по продолжительности жизни.

«Все, чему мы научились за последнее десятилетие, свидетельствует о том, что нашей целью должно быть достижение того, что уже сделано в каждой другой промышленно развитой стране — это здравоохранение, доступное для каждого жителя», — писала она.

### Средства на здравоохранение в 13 федеративных странах \*

Таблица ниже показывает, что США расходуют на нужды здравоохранения из своего Валового национального продукта больше, чем другие страны, приведенные в списке, однако 16% американцев не имеют медицинского страхования, покрывающего расходы на лечение.

| Страна    | % от ВВП, потраченный на здравоохранение в 2002 г. |
|-----------|----------------------------------------------------|
| Австралия | 9,5                                                |
| Австрия   | 7,7                                                |
| Бразилия  | 7,9                                                |
| Канада    | 9,6                                                |
| Эфиопия   | 5,7                                                |
| Германия  | 10,9                                               |
| Индия     | 6,1                                                |
| Мексика   | 6,1                                                |
| Нигерия   | 4,7                                                |
| ЮАР       | 8,7                                                |
| Испания   | 7,6                                                |
| Швейцария | 11,2                                               |
| США       | 14,6                                               |

\* Эти цифры, представленные Всемирной организацией здравоохранения, включают как государственные, так и частные средства.





# Страница практика

**Канисиус Браун, Генеральный секретарь Конференции кантональных правительств, Берн, Швейцария**

## **Важность горизонтального и вертикального сотрудничества в Швейцарской конфедерации с точки зрения кантонов**

**Федерализм** является одним из базовых принципов Швейцарской конфедерации. Он гарантирует единство при сохранении многообразия в четырех регионах страны, имеющих свой собственный язык, культуру и самоидентичность. Он также вносит весомый вклад в эффективное и действенное исполнение текущих задач и способствует укреплению конкурентоспособности швейцарской экономики.

Система федеративного устройства Швейцарии гарантирует ее высокую и децентрализованную способность в деле разрешения споров в интересах граждан страны. Защита автономии кантонов и организационная гибкость являются, таким образом, главной общенациональной задачей, что позволяет увеличивать требования к кантонам.

Растущая интернационализация политики и как следствие этого размывание границ между внутренней и зарубежной политикой способствуют активизации уже существующих центристских тенденций. Существует множество факторов, побуждающих кантоны повысить уровень сотрудничества в таких вопросах, как интеграция Швейцарии в развивающееся политическое и экономическое пространство Европы, всеобщая тенденция к глобализации и растущая необходимость эффективного выполнения обязательных задач, несмотря на ограниченность территории.

Если кантоны хотят поддерживать и укреплять свои позиции в рамках федерации, то это вертикальное и горизонтальное сотрудничество должно приспособляться к новым условиям развития и соответственно корректироваться. В этом смысле Конференция кантональных правительств (по-французски: *Conférence des gouvernements cantonaux*, или CdC) стала, начиная с 1993 г., важным элементом в деле разграничения властных полномочий внутри конфедерации.

### **Создание и деятельность CdC**

В начале 70-х годов прошлого века была создана Кантональная конференция высших органов власти. 26 швейцарских кантонов — 20 полных и 6 полукантонов — являются членами этой организации. В конце 70-х годов был учрежден связующий орган Конфедерация кантонов. Но то, что не удалось осуществить эти двум органам, CdC делала с самого начала ее образования. CdC стала эффективным координирующим органом между кантональными правительствами, обеспечивая их весомое участие в процессе принятия решений в рамках Конфедерации, включая весь комплекс политических вопросов. Их недостаточное участие в неудавшихся попытках Швейцарии в деле европейской

интеграции привели к моральному бременю, которому CdC обязана своим быстрым успехом (на референдуме 1992 г. большинство населения Швейцарии и кантонов проголосовало за отказ участвовать в европейском экономическом пространстве, соглашении, которое в итоге оказалось выгодным для тех стран, кто стал его участниками).

Цели конференции кантональных правительств преследуют расширение сотрудничества между кантонами в рамках их юридических полномочий и в вопросах федерального порядка, относящихся к кантонам, для обеспечения координации и обмена критической информацией, особенно в таких сферах, как:

- обновление и развитие федерализма;
- распределение властных полномочий между Конфедерацией и кантонами;
- развитие и формулирование решений на федеральном уровне;
- исполнение кантонами задач федерального значения;
- иностранная политика и интеграция.

Высшим органом CdC является Пленарная Ассамблея, в которой каждый кантон представлен членом своего правительства. Задача Пленарной Ассамблеи, собирающейся ежеквартально, — принятие политических решений. Для принятия официальной позиции кантонов для последующего представления ее Конфедерации необходимы голоса по меньшей мере 18 кантонов.

Исполнительным органом CdC является бюро, и каждый из его 9 членов назначается туда в соответствии с региональной разделительной формулой. Бюро осуществляет контроль за текущими проектами, принимает решения по неотложным вопросам и готовит предложения для рассмотрения на Пленарной Ассамблее.

CdC опирается на работу секретариата, состоящего из 15 членов. Для решения важных дел создаются специальные комиссии, в состав которых входят представители политических и технических кругов. В работе этих комиссий приняла участие более 200 человек из многих кантонов. Успех CdC и доверие к этой организации зависят во многом от качества ее работы, выполняемой ее органами, и эта работа зачастую делается без промедления в сжатые сроки. CdC с самого начала имела позитивный политический импульс, потому что опиралась на сведения, получаемые из кантонов, на политиков, приглашенных в ее специальные комиссии, и на оптимально установленные деловые контакты со всеми кантонами.

CdC часто работает в тесной взаимосвязи с Межкантональными конференциями директоров, участниками которой являются члены правительства, ответственные за определенную сферу деятельности в каждом кантоне. Эти организации гармонично дополняют друг друга и координируют свои усилия как на уровне кантональных департаментов, так и на уровне федеральных агентств, ответственных за определенные участки работы. Существует 17 конференций директоров. Наиболее важными сферами деятельности являются вопросы образования, здравоохранения, финансов, а также социальные программы, внутренняя безопасность, экономика, общественная работа, планирование в сфере землепользования и охрана окружающей среды.

В отличие от конференций директоров, CdC по закону зависит от совместного суверенитета кантонов и от общей воли всех кантональных правительств. В результате CdC играет ключевую роль в принятии решений, касающихся жизни кантонов. И хотя инициативы в области внешней политики не входят в сферу полномочий CdC, эта организация пытается сузить круг своих инициатив в области внутренней политики для занятия вопросами, относящимися к сфере институциональной политики, глобальным принципам федерализма или взаимосвязанным проблемам.

### **Сферы участия кантонов в федеральной политике**

Многоплановость вопросов, которыми занимается CdC, выдвигает на первый план важность деятельности этой организации и ее осевое значение для правительств кантонов в их отношениях с федеральными властями. CdC внесла значительный вклад в сферы национальной политики, касающиеся обновления федерализма в Швейцарии, особенно в работе над подготовкой Федеральным Советом проекта федеральной Конституции, вступившей в силу 1 января 2000 г. Эта Конституция ознаменовала собой новый тип современного федерализма, детально прописывающего разграничение полномочий между Конфедерацией и кантонами.

В вопросах внешней политики CdC обеспечила участие кантонов в переговорах по двусторонним соглашениям между Швейцарией и ЕС. Полномочия, касающиеся участия кантонов во внешней политике Конфедерации, прошли проверку на прочность в ходе различных двусторонних переговоров. Законодательство 2002 г. было разработано и подготовлено Конфедерацией и кантонами в качестве равноправных партнеров и вступило в действие в 2002 г. Оно закрепляет роль кантонов на участие в принятии решений в сфере внешней политики.

Ключевым достижением итогов обновления федерализма в Швейцарии явилась реформа в области финансового выравнивания и распределения полномочий между Конфедерацией и кантонами (RPT). Население и кантоны ратифицировали RPT в ноябре 2004 г. и проложили путь к разного рода улучшениям, а именно: к более четкому распределению компетенций между Конфедерацией и кантонами, к финансовой независимости кантонов и к улучшению межкантонального сотрудничества.

Еще одним прогрессивным шагом в 2001 г. стало укрепление связей CdC с городами и муниципалитетами. Это произошло после образования трехсторонней Конференции муниципалитетов (СТА), организации, усадившей за стол переговоров Конфедерацию с кантонами и города с муниципалитетами. Это способствует разработке общей политики на уровне муниципалитетов, а также вертикального сотрудничества между Конфедерацией, кантонами и муниципалитетами.

В настоящее время CdC занимается более чем 30 вопросами, из которых 20 относятся к федеральной политике в сферах внешней, внутренней и финансовой политики.

### **Конфедерация также пользуется преимуществами деятельности CdC**

Инициативы CdC направлены не только в пользу кантонов. Это еще и возможность для Конфедерации вовлекать кантоны в решение ее политических задач. Качество и

эффективность ее решений и позиций являются существенными факторами для согласования политики Швейцарии в целом, особенно на федеральном уровне. Конфедерация, таким образом, жизненно заинтересована в структурированном межкантональном сотрудничестве, от которого зависит благополучие окружающей среды и национальное согласие в деле принятия решения, а также способность к действию.

Тот факт, что CdC предоставляет кантонам возможность быть услышанными и принимать оперативное участие в относительно сжатые сроки в ходе переговоров, рассматривается иногда как мешающий фактор для политики страны. В этом контексте часто ставится под сомнение легитимность CdC.

Однако, выступая на законном основании, по меньшей мере с правовой точки зрения кантонов, CdC в своих целях, задачах и деятельности прекрасно вписывается в конституционные полномочия кантональных правительств в области внешнего представительства кантонов. Все кантональные правительства являются законными представителями внешних интересов кантонов. Если парламент страны имеет особое право на участие в делах кантонов, то каждое кантональное правительство обязано уважать эти prerogative. Правительство может, к примеру, сделать такие оговорки, когда оно выступает с заявлением о своей позиции или решает не занимать никакой позиции по какому-то вопросу или проблеме. Таким образом, можно с полным правом заявить, что кантональные правительства являются представителями их кантонов и что CdC является лишь форумом, содействующим общему представлению в центр индивидуальных позиций кантонов. Критические замечания, высказанные CdC в адрес проводимой страной политики, основаны на решениях кантональных правительств и поэтому должны быть сделаны в соответствии с четкими правилами.

За последние два года дебаты о легитимности CdC в корне изменили свое направление и даже частично прекратились. В 2003 г. в результате процесса, координируемого CdC, кантоны на своем первом референдуме за последние 130 лет успешно выступили против серии фискальных мер, предложенных правительством. Они смогли в мае 2004 г. убедить явное большинство избирателей, что эти меры являются неконституционными.

### **Итоги и перспективы**

За короткую историю своего существования CdC стала катализатором кантонального участия в федеральной политике. Роль CdC становится все важнее, так как постоянно растет сложность задач, повышается влияние внешней политики на внутреннюю, нарастают требования отдельных групп граждан. Кантоны признали необходимость CdC за ее высокий уровень независимости, за эффективность и действенность ее органов в межкантональном сотрудничестве.

В Швейцарии, как и в других странах, федеральные политики следуют своим собственным принципам и зачастую берут верх над субнациональными сообществами. Сегодня, когда федеральная политика так или иначе нацелена на решение внутренних или внешних задач, партии, ассоциации, неправительственные организации и центральные средства массовой информации формируют часть общей картины. До исторического референдума в мае 2004 г. кантоны играли лишь второстепенную роль. Успех референдума и победа кантонов в голосовании по пакету бюджетных предложений существенно усилила их роль. Сейчас сами кантоны должны с учетом их расширяющегося участия в федеральной политике обеспечить, чтобы их конституционная значимость также учитывалась в решении общегосударственных вопросов. В этом контексте CdC помогает кантонам отстаивать свои конституционные права в рамках федеративного государства не из-за их личных интересов, а потому, что это наилучшим образом позволяет кантонам эффективно участвовать в решении федеральных задач в соответствии с интересами граждан.

Для получения более подробной информации о CdC, посетите сайт [www.cdc.ch](http://www.cdc.ch)





# Анализ: нефедеративный характер статуса Асеха в составе Индонезии

ДАМИЕН КИНГСБЕРИ

**С подписанием** в Хельсинки мирного соглашения по Асеху 15 августа 2005 г. закончилась история конфликта, длившегося на этой индонезийской территории 28 лет. Соглашение подписали представители правительства Индонезии и представители мятежной группы по освобождению Асеха или Gerakan Aceh Merdeka, более известной как GAM. В проникнутом идеями федерализма и автономии соглашении оба этих термина намеренно не употребляются. Термин «автономия» был неприемлем для GAM как отражающий достигнутое статус-кво, тогда как федерализм представлял собой прямую угрозу унитарному характеру индонезийского государства.

В определенные времена в истории страны политические условия становятся важнее реальности. Поэтому то, что говорится в Индонезии сегодня, не обязательно соответствует тому, что есть на самом деле. Отсюда, мирное соглашение по Асеху описывает автономные и федеративные отношения, отказываясь называть их так.

Конфликт, закончившийся с подписанием мирного соглашения, начался в 1976 году. Именно тогда GAM выступила против Индонезии за восстановление независимости Асеха, имевшей место до колонизации его голландцами. Когда GAM начала вооруженную борьбу, правительственные вооруженные силы отреагировали, в результате чего погибло 15 тысяч человек, были разрушены тысячи домов, а население численностью более четырех миллионов человек терроризировано.

## «Особая автономия»

В 2002 г., по окончании 32-летнего правления президента Сухарто (Suharto), наряду с другой территорией Папуа (большая часть западной половины острова Новая Гвинея, по другую сторону от независимой сегодня Папуа Новой Гвинеи), Асеху номинально была придана особая автономия по программе политической реформы, признающей исторический статус этих территорий.

На остальной территории Индонезии меры по приданию определенного уровня автономии регионам привели к передаче некоторых политических и экономических полномочий на уровень районов провинций. Эти меры были направлены на снижение уровня централизации и стимулирование активности районов при сохранении их территориальной малости, не позволявшей районам стать независимо жизнеспособными.

Особая автономия, приданная Асеху и Папуа, отличалась тем, что полномочия здесь передавались на уровень провинции, а не района. Делалось это с намерением примирить сепаратистски настроенное население. На деле, лишь небольшая часть доходов этих богатых ресурсами провинций, оставалась на их территории, политический

контроль центра был по-прежнему жестким и военные действия, активно осуществлявшиеся и прежде, стали более интенсивными.

Все это заставило GAM отвергнуть понятие особой автономии как фальсификацию, поэтому любое мирное соглашение, выработанное в Хельсинки, не могло содержать этого термина.

Сомнительным с точки зрения представителя индонезийского правительства был и термин «федерализм». Индонезия была образована как федерация в 1949 г., но с федерализмом покончили уже год спустя. Противники федеративного устройства утверждали, что оно неработоспособно и служит только для прикрытия голландских колониальных интересов.

Как правило, федерализм считается подходящей моделью для государств с достаточно высокой степенью политической идентичности регионов, объединенных, однако, более широкой политической общностью.

Индонезия объединяет восемь больших групп островов и порядка 13 тысяч населенных островов, население которых говорит на 12 основных языках и более 350 наречиях. Главная общность этих территорий — их колониальное прошлое. Нидерланды, управлявшие Индонезией как колонией с 1700 по 1949 годы, объединили эти острова в федерацию в период между 1946—1949 гг. в противовес Республике Индонезия, провозглашенной Сукарно и Мухаммедом Хатта в августе 1945 г., по окончании второй мировой войны. В декабре 1949 г. в голландскую федеральную Индонезию входило 16 государств-партнеров и автономных территорий. Индонезийские националисты считали такое федеративное устройство инструментом голландского империализма, еще одним примером старого империалистического принципа «разделяй и властвуй». На таком фоне, хотя Индонезия могла бы быть идеальным кандидатом для федеративного устройства, Республика Индонезия в 1950 г. была реформирована, превратившись в унитарное государство.

С 1950 г. Индонезия существует не только как унитарное государство, но в каком-то смысле, как реинкарнация яванской империи Маджапахит тринадцатого века. Индонезийские школьники все еще узнают об имперской доблести из учебников истории. Но в империи всегда было мало места для отношений между равными, и такое положение сохраняется и по сей день.

Поэтому неудивительно, что, как только правительство Индонезии в Джакарте упразднило федеральное устройство государства, в Южном Сулавеси и Амбоне поднялись сепаратистские восстания. Военные силы правительства подавили эти выступления, но в умах военных укрепилась мысль о том, что федерализм угрожает единству государства. Военные были готовы удержать целостность Индонезии и сформировать нацию любыми средствами, в том числе и силой.



Президент Индонезии Сусило Бамбанг Йодхойно

Дамиен Кингсбери — профессор Школы Международных и Политических исследований и директор отделения мастеров по международному и общинному развитию в университете Дикин, Викториа, Австралия. Автор книги «Политика Индонезии». В 2005 году был советником организации GAM на переговорах по мирному урегулированию в Хельсинки.



Участие Асеха в более масштабном восстании, инспирированном мусульманами в 1953 г., а также в другом региональном мятеже в 1958 г. только добавило властям Индонезии ощущения опасности и угрозы государству. Казалось, что территориям, располагавшимся на периферии страны, доверять нельзя. Подавив эти выступления, Индонезия из парламентской демократии превратилась в исключительно президентскую республику, что послужило дальнейшей централизации политической власти.

### **Федеративная Индонезия против Индонезии унитарной**

После падения президента Сухарто в 1998 г. и в свете того, что все чаще воспринималось как крушение индонезийского национального проекта, противостоящий Сухарто политический лидер Амьен Раис какое-то время выступал с идеей восстановления Индонезии как федерального государства, но безуспешно. Раис, занимавший с 1998 по 2004 гг. пост спикера верхней палаты законодательного собрания страны, был также председателем Партии Национального Мандата (National Mandate Party) и бывшим лидером одной из самых больших исламских организаций в Индонезии. Он выдвигался в президенты в 2004 г., но с результатом в 15% голосов занял только четвертое место.

Однако именно в это время в Восточном Тиморе (East Timor) начался процесс пересмотра отношений с Индонезией. Восточный Тимор был завоеван Индонезией в 1975 г., а в 1976 г. произошло его присоединение, причем и то, и другое осуществлялось в нарушение международного права. В ответ на возможность отделения Восточного Тимора в армии началась скрытая военная кампания по противодействию такому развитию событий, сопровождавшаяся риторическими заявлениями о важности государственного единства. Для обозначения государственного единства использовалась аббревиатура NKRI — Negara Kesatuan Republik Indonesia или Унитарное Государство Республика Индонезия.

NKRI стала настоящим заклинанием для военных и националистов, особенно после отделения Восточного Тимора в октябре 1999 года. В Асехе военные настаивали на том, чтобы чиновники не только произносили клятву верности NKRI, но и проходили проверку на ее понимание. Казалось, что ответом на ощутимые угрозы политического плюрализма может быть только восстановление унитарного государства.

С учетом деликатности процессов демократизации в Индонезии и непрекращающегося влияния военных на политику, ни один индонезийский политик не заявил публично о том, что государственное устройство Индонезии было когда-либо отличным от унитарного. В ходе проведения мирных переговоров по Асеху для переговорщиков со стороны правительства Индонезии было совершенно невозможно принять, не говоря о том, чтобы предложить, любое политическое решение, ставящее под сомнение риторическую ценность NKRI. Следовательно, федерализм как термин был совершенно неприемлем.

### **GAM отказывается от независимости в обмен на автономию**

Подписав соглашение, GAM отказалась от своего требования независимости в обмен на высокую степень действительной автономии. Правительство Индонезии практически согласилось с полу-независимостью Асеха, а следовательно — с функционально федеративным статусом.

В горячие дни, последовавшие за подписанием мирного соглашения по Асеху, в индонезийских средствах массовой информации развернулась широкая дискуссия о том, что соглашение могло бы стать шагом вперед в политических отношениях между Джакартой и остальными территориями.

В частности, быстро встал вопрос о том, возможно ли заключение подобного соглашения с провинцией Папуа, где также не утихают волнения. И если это возможно, то не

откроет ли подписание еще одного такого соглашения путь к становлению Индонезии как действительной федерации?

И прежде, чем в этом смогли разобраться, президент Индонезии Сусило Бамбанг Йодхано, бывший генерал, участвовавший в борьбе против Коммунистической Партии Индонезии в 1965 г. и в семидесятые годы служивший в Восточном Тиморе, а также несколько ведущих политиков в законодательном собрании «продавили» решение о разделении Папуа на три провинции. Последовавшее за этим решение Конституционного Суда санкционировало деление на две провинции, решение же по третьей еще ожидается.

Такой ход объяснялся необходимостью оптимизации распределения ресурсов на территории Папуа, однако на деле он направлен на изоляцию и усиление контроля за сепаратистскими настроениями в провинции. Одной из ключевых целей политики разделения Папуа на три или более провинций является создание препятствия на пути обретения территорией статуса особой автономии. Сторонники разделения опасались, что подобное развитие событий послужит усилению местной элиты, которая может использовать автономию для достижения независимости.

С учетом разделения, перспективы Папуа по достижению соглашения, аналогичного заключенному с Асехом, видятся сегодня как весьма отдаленные.

Несмотря на многообещающее начало, коренному населению Папуа так и не удалось достичь единства в своих рядах из-за малочисленности лидеров, способствующих объединению. Харизматичный лидер Теис Элуа был убит в 2001 г. правительственными силами специального назначения, а более поздние вожди стали политическими изгнанниками. Кроме того, один из них серьезно болен.

Что касается остальной Индонезии, то возврат к федеральному устройству приведет к тому, что другие индонезийские провинции потребуют политического переустройства, основанного на уступках требованиям автономии или сепаратизма. Подобные требования слышны в Индонезии, однако звучат они без должной убежденности и очень редко подкреплены какой-либо силой. Что касается индонезийской армии, то она недвусмысленно дала понять, что реакция военных на подобные инициативы будет адекватной.

### **Может ли появиться федеративная Индонезия?**

С учетом того, что правительство Индонезии предпринимает попытки деликатно уменьшить эффективную независимость военных, вряд ли возможно, что будут предприняты какие-либо шаги, могущие привести к прямой конфронтации с вооруженными силами. При этом не стоит забывать, что сегодняшним президентом Индонезии Сусило Бамбанг Йодхано в прошлом — армейский генерал-майор.

Федерализм может быть логичным для Индонезии при ее раздробленности и разности культур, а также во многом самостоятельной доколониальной истории составляющих ее территорий. Но против такого устройства возражают значительные, и, в ближайшем будущем, возможно преобладающие силы.

При условии, что заложенные в мирном соглашении по Асеху намерения осуществляются в действительности, отношения Асеха с Джакартой станут функционально федеративными. На практике это было достигнуто ценой партизанской войны местного населения, а также желанием договориться о чем-то, пожертвовав полнотой независимости. Этот пример может вдохновить других в их борьбе за местную автономию.

Но в сравнении с устройством на принципах местной автономии, шансы федерализма невелики. Из-за недостатка усилий в этом направлении и выраженной оппозиционности федерализму индонезийской армии, а также националистического пыла политиков-оппортунистов в Джакарте, возникновение где-либо в Индонезии федеративного устройства, будь оно риторическим или функциональным, вряд ли возможно.





От городских лачуг до современных жилищ

# Городам Южной Африки скоро будет не хватать жилья

ДОНВАЛЬД ПРЕССЛИ

**Кейптаун** называют одним из прекраснейших мест на земле. От Столовой горы, возвышающейся над городом на 1000 метров к северо-востоку к набережной Виктории и Альберта, от окружающей красоты может захватить дыхание. Но этот огромный южноафриканский город, население которого с 2000 г. насчитывает уже три миллиона человек, все еще борется за то, чтобы обеспечить жильем и основными ресурсами всех своих граждан. Южная Африка все еще занимается ликвидацией 46-летнего наследия апартеида.

Ожидается, что Кейптаун, как крупнейший мегаполис Южной Африки, станет основным поставщиком доступного жилья. Однако эта задача пока не выполняется. Прежний мэр города Номайндиа Мфекето, член партии Африканский Национальный Конгресс, в декабре 2005 г. признал, что для ликвидации недостатка жилья в ближайшие пять лет, городу понадобится финансирование в объеме около 750 миллионов рандов (121 миллион долларов США) в год. В Кейптауне необходимо строить от 20 до 30 тысяч домов в год. В период 2003—2004 гг. было построено 342 дома, а в 2004—2005 гг. — порядка 2 тысяч домов. В то же время в Кейптаун ежегодно прибывает по 16 тысяч бедняков, которые селятся в лачугах. В тот же период правительство провинции Вест Кейп недоосвоило около 112 миллионов рандов (20 миллионов долларов США) из строительного бюджета. В 2005—2006 гг. аналогичная сумма составила 94 миллиона рандов (15,2 миллиона долларов США).

Доходы, поступающие в бюджет южноафриканских городов, по Конституции 1996 г. признаваемых отдельными субъектами управления, в определенной степени зависят от национального правительства. Но национальное правительство раскошеливается неохотно. Практикуемые в Южной Африке фискальные ограничения, оказались неожиданно жесткими даже для оппонентов правящего Африканского Национального Конгресса (АНК). Когда АНК пришел к власти в результате первых нерасистских национальных выборов в 1994 г., его противники предсказывали резкое увеличение неконтролируемых расходов, но благоразумие победило, и дефицит бюджета был значительно более низким, чем во времена апартеида. Национальный доход распределяется по правительствам девяти провинций, финансируемых централизованно, но и местным администрациям достается кусок от пирога.

С приходом демократии местному правительству действительно пришлось пройти через многочисленные проблемы роста, в основном из-за того, что число городских администраций, основанных на апартеиде, сократилось к 2000 г. с 887 до 284. После устранения расовой сегрегации в администрациях городов в 1995—1996 гг. встала задача превращения местного правительства в финансово жизнеспособное. В Кейптауне семь городских администраций объединились в одну. Йоханнесбург боролся за слияние нескольких администраций, системы управления электроснабжением и транспортом в которых были зачастую совершенно разными.

Общую картину для местного правительства нельзя назвать привлекательной — растущие долги и фискальная база,

стоящая на зыбучем песке меняющихся систем налогообложения. На этом фоне списки очередников на получение муниципального жилья только удлиняются, а на окраинах городов и поселков страны появляются все новые скопления лачуг.

Предоставление жилья в Южной Африке относится к общей компетенции национального и провинциального правительств, в то время как полномочия местного правительства заключаются в реализации планов жилищного строительства за счет субсидий, выделяемых правительством провинции. Министр жилья Линдиве Сисулу недавно признал, что число лачуг в Южной Африке увеличилось с 1,45 миллиона в 1996 г. — спустя два года после прихода АНК к власти, до 2,14 миллиона в 2003 г. Такой рост можно объяснить ограничениями, принятыми в период многолетнего апартеида, когда черным африканцам запрещалось самовольно переезжать в крупные и мелкие города.

## Нехватка мощностей

У некоторых городских администраций не хватает мощностей для предоставления жилья или прямого назначения застройщиков. И именно на территориях таких администраций бедняки в основном занимаются строительством жилья собственными силами.

К 2014 г. правительство Южной Африки намерено ликвидировать все лачужные застройки и устранить отставание в темпах предоставления жилья, однако этому препятствует главным образом нехватка мощностей.

Нехватка жилья — только одна из проблем, стоящих перед молодой южноафриканской демократией, стремящейся достичь расовой гармонии и экономической развитости.

Можно оспорить тот факт, что в Южной Африке существует гибридная федеральная система со значительными

## 2006: города голосуют

За 12 лет правления АНК граждане Южной Африки в третий раз направились на участки для голосования 1 марта 2006 года, по случаю выборов в местные правительства и 66% голосов было отдано за АНК.

Но в Кейптауне радость победы омрачилась тем, что официальной оппозиции в лице Демократического Альянса (Democratic Alliance) удалось набрать достаточно голосов, чтобы с поддержкой со стороны меньших партий, провести в мэры своего кандидата Хелен Цилле.

А в конце марта АНК столкнулся с явлением, которое газета Mail & Guardian назвала «бунтом мэров», когда городские советники, в том числе и от АНК в администрациях, число которых превысило дюжину, проголосовали за право самим выбирать мэров, игнорируя официальных кандидатов от АНК.

Как бы то ни было, АНК выиграл повторные выборы в городских советах пяти крупнейших городов страны, где проживает основное население страны, в том числе в центре экономической жизни страны Йоханнесбурге, и в промышленном центре Nelson Mandela Metropolitan, куда входит город Порт-Элизабет.

*Донвальд Прессли — политический корреспондент южноафриканской финансовой службы I-Net Bridge. Также пишет для газет Mail & Guardian. Базирован в Парламенте, в Кейптауне.*



властными полномочиями, сосредоточенными на уровне местного правительства. Тем не менее, существует институциональный и конституционный баланс, тяготеющий к центру — то, что как раз поощряется президентом Табо Мбеки (Thabo Mbeki).

На политическом уровне управление местным правительством все более централизуется — последнее слово при выборе кандидатов в мэры в городских администрациях в составе городских агломераций остается за национальным исполнительным комитетом АНК. За несколько недель до выборов в муниципалитеты АНК объявил, что обнарудует имена кандидатов в мэры только после посещения избирателями участков для голосования. Такой шаг объяснялся тем, что избиратели голосуют за партию, а не за отдельное лицо.

### **Президент Мбеки рассматривает местное правительство как основного агента по предоставлению услуг**

Силами местного правительства формируется около 86% доходов или 114 млрд рандов (18,5 млрд долларов США) дополнительно. Правительства девяти провинций, получившие в период 2005—2006 гг. порядка 210 млрд рандов (34 млрд долларов США), самостоятельно заработали только 5,7 млрд рандов (923 млн долларов США). Эта сумма образовалась за счет поступлений от выдачи прав на вождение транспорта, медицинских платежей и налогов на игорный бизнес. Такое положение дел делает правительство провинции зависимым от фискального диктата национального правительства.

Таким образом, на шее провинциальных правительств затянута фискальная петля. Получение равной доли — это безусловный грант, который провинции распределяют на свои нужды по собственному усмотрению. Доля, получаемая правительством той или иной провинции, основывается на формуле, выводимой из экономического развития провинции, с учетом мер по преодолению бедности. Но затраты на здравоохранение, образование и социальное обеспечение составляют основную часть расходов, в то время, как целевые гранты должны расходоваться на интегрированное жилье и эффективные меры по борьбе с ВИЧ и СПИДом.

### **Дамоклов меч над провинциями**

Кроме того, над провинциями, по крайней мере над некоторыми, висит политический дамоклов меч, поскольку центральное правительство не раз указывало на то, что оно открыто для обсуждения вопроса о том, нужны ли Южной Африке целых девять провинций. Уменьшение количества провинциальных правительств способствовало бы снижению расходов.

Последним событием на уровне местного правительства было заявление о том, что к июню этого года сборы, взимаемые службами региональных советов будут отменены, вероятно, в пользу более эффективного налога на бизнес. Это централизует процесс сбора налогов и будет выполнимо, при том, что доходы от налогов на бизнес будут направляться обратно в районные и муниципальные советы в рамках городских агломераций. В бюджете, принятом 15 февраля 2006 г., центральное правительство объявило, что оно обеспечит направление средств в бюджеты советов в среднесрочной перспективе, для компенсации бюджетных дефицитов.



Президент Южной Африки Табо Мбеки встречает своих сторонников во время празднования годовщины АНК в Кейптауне.

### **Новая инфраструктура или фискальное ограничение?**

На местные правительства оказывается значительное давление в деле повышения эффективности, и президент Мбеки рассматривает местное правительство как основного агента по предоставлению услуг. Но для местного правительства остается нерешенной проблема несобранных платежей. К счастью, согласно Акту по управлению муниципальными финансами все безнадежные долги подлежат выявлению, однако такое положение вещей может повлиять на кредитный рейтинг муниципалитета. Большинство муниципалитетов основные услуги — определенный объем электричества и воды — предоставляют населению бесплатно, взимая плату только за перерасход оговоренных объемов.

Тем не менее, главный аудитор Шукет Факи, говоря о задолженности в 19,2 млрд рандов (3,1 млрд долларов США) двадцати трех крупнейших муниципалитетов страны (на март 2005 г.) назвал ее «гигантской суммой». Она практически равна объему финансирования, предоставляемого центром правительствам местного уровня, что означает, что местные правительства не имеют доступа к «значительным средствам для предоставления услуг и инвестиций в инфраструктуру».

Министр финансов Тревор Мануэль 16 февраля заявил депутатам парламента, что многие муниципалитеты укомплектованы кадрами с «низким уровнем навыков», в результате чего возникает неподотчетность местных правительств. Например, задолженность Йоханнесбурга — крупнейшего муниципалитета Южной Африки, составляет 7,3 млрд рандов (1,2 млрд долларов США), и образовалась она вследствие неуплаты платежей и сборов жителями в конце 2004 года. Для решения этих вопросов в муниципалитеты привлекаются советники из сферы государственного и частного бизнеса. Первый успех был зафиксирован, когда в конце 2005 г. муниципалитет Йоханнесбурга объявил о том, что сумма собранных доходов превысила намеченные 164 млн рандов (26,5 млн долларов США), и теперь город направит свои усилия на разрешение вопросов по счетам, уплату долгов и обеспечение кредитного контроля. Муниципалитет инициировал программу уплаты задолженностей, по которой часть долга может быть списана с плательщика при условии регулярно осуществляемых платежей.

Как будет решаться жилищная проблема в Южной Африке? Шансов на то, что централистское мышление АНК изменится, весьма немного. Ответ может заключаться в придании национальному жилищному агентству более эффективных полномочий, чем те, которыми сегодня располагает национальный Жилищный Департамент, и координация с местными правительствами в сфере предоставления жилья. Это вполне укладывается в траекторию предложенной централизации местных налогов. В среднесрочной перспективе, пока местные и провинциальные правительства только обучаются искусству эффективного предоставления столь необходимого жилья, это может быть единственным ответом.





# Члены иракской делегации из первых рук изучают опыт канадского и швейцарского федерализма

РОД МАКДОНЕЛЛ

**Делегация** известных иракцев недавно покинула свою разрушенную военными действиями страну для изучения в ходе 17-ти дневной интенсивной исследовательской поездки сложных аспектов канадского и швейцарского федерализма и побывала в четырех городах в Канаде и пяти городах в Швейцарии.

Целью этого визита было изучение механизма работы двух действующих и зрелых федераций и выбор того, что может быть использовано и что будет действовать в Ираке.

Хотя иракцы приняли Конституцию, ожидается, что у них будет возможность для ее ревизии. Уроки, полученные в Швейцарии и Канаде, наверное, могут способствовать корректировке правовых, являющихся краеугольными, основ будущего Ирака.

Делегация, прибывшая в Монреаль, состояла из трех членов Национальной Ассамблеи Ирака, главного судьи, губернатора Наджифа и нескольких адвокатов неправительственной организации, занимающейся вопросами прав человека. В состав делегации вошли сунниты, шииты, курды и христиане. Уже в Швейцарии к ним присоединилось еще несколько делегатов из Ирака.

Поездка была организована Форумом Федераций и правительством Швейцарии с целью оказания поддержки национальным демократическим институтам Ирака.

Всюду, где они побывали — от Монреаля, Кингстона, Торонто и Оттавы в Канаде, до Берна, Сент-Галлена, Мутие и Базеля в Швейцарии, — делегаты старались получить как можно больше информации.

В ходе каждого мероприятия, куда приглашались многочисленные эксперты, было задано множество вопросов для получения из первых рук более детального и глубокого познания всех сложных аспектов федерализма. Все детали обсуждавшихся проблем, будь то бюджетный федерализм, обеспечение государственной безопасности, разделение федеральных властных полномочий, управление нефтяными или газовыми ресурсами интересовали иракцев для их возможного применения по возвращении домой.

Возможно, самые отрезвляющие слова были сказаны иракцам Даниэлем Турпом, членом национальной Ассамблеи Квебека и одним из лидеров партии квебекских сепаратистов Партии Квебека, чьей первоочередной целью является возможная победа на референдуме и обретение независимости для провинции, где проживает в основном франкоговорящее население.

**Род Макдонелл** — старший директор Департамента публичной информации и образования Форума Федераций. Он отвечал за связи со СМИ во время поездок иракских представителей в Канаде.



Вийдан Салим из Ирака (слева) и Алаа Абдулла Алсаадон (справа), члены Национальной Ассамблеи Ирака с Науель Хамиди (в центре) в офисе Форума

«Неважно, насколько сильно мы хотим отделения Квебека от Канады, мы никогда не прибегнем к насилию и не допустим его», — сказал Турп: «Об этом вообще не может быть речи».

Слова Турпа, адресованные иракцам — мусульманским суннитам и шиитам, а также их соотечественникам курдам — были восприняты в полном молчании участниками делегации, звонившими ежедневно домой и получавшими жуткие сведения о недавних взрывах, устроенных террористами, и убийствах в стране, находящейся на грани риска погружения в пучину гражданской войны.

## Телефонные линии отражали эхо боев в Ираке

Один из членов национальной Ассамблеи Ирака, Вийдан Салим, сообщила по секрету, что когда она звонила в то утро в Ирак, чтобы поговорить с мужем и детьми, то по телефону были слышны раскаты бомбовых взрывов. Взрывы произошли недалеко от ее дома.

Ее коллега-суннитка, член Национальной Ассамблеи Алаа Абдулла Алсаадон сообщила журналистам в Кингстоне, Онтарио, что она живет в состоянии осады под бдительным круглосуточным присмотром. Рядом с ее домом живут пятеро вооруженных телохранителей, охраняющих ее и семью, состоящую из мужа и восьми детей. Ее дети не могут даже выйти на прогулку.

В различных районах Ирак не прекращаются дерзкие акции повстанцев и саботаж инициатив, направленных на демократизацию страны. Все это сопровождается нарастающей напряженностью между религиозными общинами. Поездка дала участникам делегации возможность дистанцироваться от происходящего в Багдаде и поразмыслить над будущим страны.

В Кингстоне, Онтарио, членам делегации был предложен четырехдневный учебный курс по сравнительному федерализму, в ходе которого делегаты смогли познакомиться с опытом федеративных стран всего мира. Этот курс был организован совместно с Институтом межправительственных отношений Королевского университета. В один из дней было проведено заседание в Королевском военном колледже Канады, где старшие офицеры объясняли, как в условиях демократического федеративного правления действуют установленные законы. Офицеры ответили на вопросы, посвященные выборам правящих органов страны. Конечно же, делегаты — среди которых учителя и адвокаты — знакомы с теорией управления обществом, городского планирования и подобными сферами деятельности. Однако увиденное и услышанное помогает воспринимать все более реально. Участникам поездки была предложена важная предметная экспертиза, и они получили возможность ознакомиться с

многообразием реальной жизни в федерации. Одним из таких ознакомительных моментов явилось посещение утром средней школы в Торонто, городе, где более половины трехмиллионного населения являются выходцами из других стран.

В школе учатся дети из 45 различных стран, некоторые из них из Ирака. Делегаты интересовались мнением учащихся о федерализме и многообразии в Канаде. Подростки объяснили, что мультиэтнический состав населения страны таков, что они могут сохранить свою национальную идентичность в многокультурном обществе. Так, несмотря на долгие и холодные зимы, они хотят быть канадцами.

После спокойного общения с учащимися делегаты посетили в Торонто исследовательский научный центр, институт С.Д. Хоува, где делегатов ознакомили с проблемами нефтегазовой отрасли. Огромные запасы нефти в Ираке, будут, судя по всему, платой за восстановление страны, хрупкая инфраструктура которой пришла в упадок при криминальном режиме Саддама Хуссейна. Много из того, что осталось было разрушено взрывами террористов. За это придется расплачиваться.

Кто будет расплачиваться по счетам и будет возрождать страну, во многом зависит от того, кто станет владельцем этой нефти, вопрос, серьезно беспокоящий суннитов, проживающих в той части Ирака, где нет крупных месторождений нефти.

### **Как поделить доходы от нефтяных ресурсов?**

В ходе дискуссии с группой специалистов в институте С.Д. Хоува три эксперта рассказали, как Канада распределяет свои нефтяные ресурсы, и какие налоги платят производители нефти. Иракские делегаты интересовались мнением этих экспертов относительно перераспределения запасов нефти в Ираке. Эксперты считают, что нужно иметь два вида налогообложения — подоходный налог, который должен распространяться и на производителей нефти, и плата за добычу природных ресурсов (нефти). Это поможет диверсифицировать методы распределения доходов. Они также обсуждали преимущества задействия формулы выравнивания, что позволит обеспечить справедливое распределение доходов в те регионы Ирака, которые не добывают нефть.

Делегат-суннит заявил газете «Торонто стар», что он больше не является противником федеративного устройства и что он планирует поделиться с другими неправительственными организациями в Ираке приобретенным опытом о федерализме в Швейцарии и Канаде.

«Я изменил сейчас свое мнение», — сказал Зайяд аль Коваеши — «Канада и другие страны успешно используют федеративную систему, и результаты становятся все лучше и лучше».

### **Федерализм по-швейцарски**

В Швейцарии участники поездки перевели дух, прежде чем погрузиться в изучение путей развития более сложного федеративного устройства, в рамках которого официально существуют четыре языка: немецкий, французский,

итальянский и руманишский<sup>1</sup>, тогда как в Канаде только два языка. Они прибыли в Швейцарию уставшими, и пока их размещали совершенно обессилели.

Члены делегации получили большой объем информации о совершенствовании швейцарской Конституции, сотрудничестве кантонов, сохранении языкового многообразия, бюджетном федерализме, безопасности и о методах разрешения конфликтных ситуаций. Члены делегации-курды, чье сообщество пользуется относительно независимым статусом в Ираке, проявили значительный интерес к дискуссиям по таким темам, как договоры и международные отношения с субнациональными территориальными единицами. Они выразили свое согласие, когда узнали, как распределяются властные полномочия кантонов.

Различные представители Швейцарии устроили три официальных обеда для иракских визитеров. Один обед был дан федеральным департаментом по внешним делам, на котором почетным гостем был бывший президент Швейцарии Арнольд Коллер, являющийся в настоящее время Председателем Управляющего Совета Форума Федераций.

Один делегат напомнил, что в то время как участники сочли сложными механизмы управления канадской федерацией, те же механизмы Швейцарии, с ее традиционным кооперативным федерализмом, являются еще более сложными.

Иракские делегаты в ходе недавнего общения сказали, что при выполнении своей миссии им удалось избавиться от усталости. Многие сохраняют оптимистическую веру в то, что Ирак еще увидит лучшие дни и что он преодолеет мятежи, внутренние раздоры и хаос, так подорвавшие его жизнеспособность.

<sup>1</sup>Один из диалектов ретороманских языков. На руманишском языке, одном из четырех государственных языков Швейцарии, говорят жители кантона Граубюнден. — *Прим. ред. русск. изд.*

### **Форум направляет экспертов по федерализму в Ирак**

В июне и июле 2005 г. Форум направил 6 экспертов в Багдад для участия в дискуссии за круглыми столами с членами Национальной Ассамблеи Ирака. Боб Рае, бывший премьер-министр Онтарио и бывший Президент Форума Федераций, профессор Давид Камерон из Торонтского университета, и Тим Гульдманн, представляющий правительство Швейцарии, говорили о функционировании федерализма на практике. Профессор Виолетта Рюиц Алмендраль из университета имени Карлоса III в Мадриде и Раджеев Дхаван из Международной комиссии юристов говорили о конституционном законодательстве в федеративных странах. Джордж Андерсон, президент и глава исполнительного отдела Форума Федераций, рассказывал о природных ресурсах в федеративных странах.



# Краткие сообщения

## Черногория должна проголосовать за независимость

Субъект федерации Республика Черногория 21 мая будет голосовать за независимость от Сербии<sup>1</sup>. Премьер-министр Черногории Мило Джуканович намерен разорвать узы, связывающие Сербию и Черногорию, объединенные сейчас в федеративное государство. После переговоров с Европейским Союзом выступающая за независимость коалиция Джукановича и оппозиция в парламенте Черногории договорились о проведении референдума. Для признания действительными итогов референдума ЕС установил планку для голосования за независимость в 55 процентов, более чем половины электората.



Мило Джуканович,  
президент  
Черногории

## ЭТА объявила о «перманентном» прекращении огня в Испании

Вооруженная группировка баскских сепаратистов Euzkadi Ta Askatasuna (Отечество басков и свобода или ЭТА), которых обвиняли в гибели 800 человек с конца 60-х годов, объявила 22 марта 2006 г. о «перманентном» прекращении огня. Заявление о прекращении огня было зачитано по баскскому телевидению женщиной в маске, рядом с которой находились двое мужчин, тоже в масках. Эта группировка, основанная в Испании во времена диктатуры Франко, уже объявляла ранее в 1998 г. о прекращении огня после серии взрывов, когда были прерваны переговоры с премьер-министром Хосе Луисом Аснаром. Нынешний премьер Испании Хосе Луис Родригес Сапатеро осторожно отнесся к этому заявлению, равно как и президент Франции Жак Ширак. Испанские проправительственные настроенные газеты преподнесли это заявление как крупное достижение. Более осторожная в оценках Испанская электронная служба новостей, Periodista Digital, прокомментировала для журнала «Нью-Йорк таймс», что было бы наивным верить в серьезность намерений ЭТА. В заявлении, сделанном ЭТА, также содержится призыв к Франции и Испании начать уважать право басков на самоопределение. В Испании проживает почти два миллиона Басков и приблизительно 250 000 через границу во Франции.

## Парламент Сомали собрался в преддверии угрозы начала боевых действий

Первое заседание парламента Сомали, этой истощенной войной страны Африканского Рога, проходило на фоне самых серьезных военных столкновений в последние годы.

<sup>1</sup> По результатам прошедшего 21 мая 2006 г. референдума за независимость Черногории высказались 55,5% голосующих, после этого черногорский парламент принял Декларацию о независимости Республики Черногория. 12 июня 2006 г. Россия признала независимость Черногории. — Прим. ред. русск. изд.

Вспышки насилия в древней столице Могадишу произошли в конце февраля 2006 г. и продлились до конца апреля, что побудило многих жителей покинуть город. Несмотря на это, парламент сомалийского федерального правительства на переходный период собрался в 240 километрах юго-западнее Могадишу в городе Байдоа, объявленном недавно столицей Сомали на период военных действий. В стране нет еще единой сомалийской армии, и многие регионы страны контролируются отрядами милиции, военачальниками или политическими группировками.

Бои в Могадишу начались между отрядами трех военачальников и силами исламистов. Исламисты, известные как Суды исламской милиции, хотят ввести законы шариата для прекращения кровопролития в столице. Военачальники Мохаммед Дире, Мохаммед Квануаре и Башир Радех объединились в «Альянс по восстановлению мира и борьбе с терроризмом». Они утверждают, что исламисты укрывают мужчину-суданца, известного как Зивейдан, разыскиваемого США по подозрению в совершении террористических актов. Дире, Квануаре, Радех и их союзники-бизнесмены контролируют значительную часть Могадишу и взлетно-посадочные площадки вокруг столицы.

Парламент в Байдоа отметил возвращение в Сомали недавно сформированного правительства, находившегося в изгнании в Кении (см. «Сомалийское правительство переходного периода приступает к строительству федеральной демократии», «Федерации», вып. 4, № 4, март 2005 г.).

## Новый редактор «Федераций»



Род Макдонелл — главный редактор «Федераций». До начала работы в Форуме Федераций в декабре 2005 г. на посту Главного директора общественной информации и образования, он был исполнительным директором организации «Канадские журналисты за свободу слова», базирующейся в Торонто. Он также работал в Институте Мирового банка в Вашингтоне, округ Колумбия,

выступая с курсом лекций для журналистов развивающихся стран, пропагандируя эти лекции как на видеокассетах, так и лично в различных странах в Африке, Юго-Восточной Азии, Латинской Америке, Центральной и Восточной Европе. Ранее он сотрудничал с Канадизн пресс, был репортером, ведущим расследования, в «Монреаль газетт» и вел курс по СМИ и законотворчеству на факультете журналистики университета Конкордия в Монреале. Он был победителем и обладателем трех премий Юдифь-Жасмин, высшей награды для журналистов в Квебеке. Он имеет ученую степень в области юриспруденции, полученную в Шербрукском университете в Квебеке.



# Лист-опросник для читателя «Федераций»

Дорогой читатель «Федераций»!

Вы являетесь одним из 15 000 наших уважаемых подписчиков журнала «Федерации» по всему миру. Я хотел бы попросить Вас уделить несколько минут для заполнения этого опросника.

Пожалуйста, сообщите нам о том, что Вам нравится или не нравится в журнале и что, на Ваш взгляд, можно было бы улучшить. Вы можете заполнить опросник, зайдя на сайт [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org); или послать по факсу: 613-244-3372; или отправить обычной почтой по адресу: Federations Survey; 700-325 Dalhousie St; Ottawa, ON; Canada; K1N 7G2

Большое спасибо за то, что Вы делитесь с нами своими мыслями,

Род Макдонелл,

Главный редактор «Федераций»

## 1. Где Вы работаете? (Назовите одно место работы или несколько):

- ☐ а. Органы власти, специальность: ☐
- ☐ i. госслужащий
- ☐ ii. избранное официальное лицо
- ☐ iii. прочее
- ☐ б. Колледж или университет, специальность:
- ☐ i. преподаватель или профессор
- ☐ ii. студент
- ☐ iii. прочее
- ☐ в. Агентство или Неправительственная (общественная) организация, специальность:
- ☐ i. вопросы охраны окружающей среды
- ☐ ii. вопросы прав человека
- ☐ iii. вопросы развития
- ☐ iv. вопросы управления
- ☐ v. прочее
- ☐ г. Правоохранительная система
- ☐ д. Средства массовой информации
- ☐ е. Частный сектор
- ☐ ж. Пенсионер
- ☐ з. Прочее

## 2. Ваш пол?

- ☐ а. Мужской ☐ б. Женский

## 3. Журнал «Федерации»: периодичность выхода в свет

Журнал «Федерации», начиная с этого номера, будет выходить 3 раза в год вместо 4. Он будет иметь 32 страницы в каждом номере вместо 24. В каждом номере будет больше статей.

Ваша точка зрения о периодичности выхода журнала:

- ☐ а. Слишком часто
- ☐ б. Недостаточно часто
- ☐ в. Достаточно часто
- ☐ г. Нет мнения на этот счет

## 4. В журнале «Федерации»: что Вам нравится больше всего?

Пожалуйста, используйте для ответа следующую схему (1 = нравится больше всего; 2 = нравится меньше; и т. д.)

- ☐ а. Информационные статьи или очерки о проблемах в отдельных федеративных странах
- ☐ б. Статьи-очерки о политических вопросах или лучшей практике в сравнении с опытом многих других федеративных государств
- ☐ в. Краткие сообщения по текущим вопросам в разных федеративных странах

## 5. Статьи на какие темы Вы бы хотели прочитать в следующем номере журнала «Федерации»?

Сообщите нам три первоочередные темы (1 = самая предпочтительная; 2 = вторая менее предпочтительная; 3 = третья еще менее предпочтительная)

- ☐ а. Разрешение конфликтов
- ☐ б. Экономика, фискальная политика
- ☐ в. Охрана окружающей среды и энергетика
- ☐ г. Права на язык, права меньшинств, проблемы аборигенов
- ☐ д. Политика (конституции, выборы, партии, межправительственные отношения)
- ☐ е. Социальные вопросы и здравоохранение
- ☐ ж. Прочее \_\_\_\_\_

## 6. Что Вы думаете об электронной службе Форума, @Forumfed

- ☐ а. Нравится все
- ☐ б. Нравится не все
- ☐ в. Не нравится совсем
- ☐ г. Никогда не читал и не получал сообщений

Если Вы хотите получать их, сообщите нам Ваш электронный адрес: \_\_\_\_\_

## 7. Хотите ли Вы и в дальнейшем получать «Федерации» по почте?

- ☐ а. Да ☐ б. Нет

## 8. Хотели бы Вы быть извещенными по электронной почте о выходе следующего номера журнала и размещении его на вебсайте?

- ☐ а. Да ☐ б. Нет

## 9. Что может быть улучшено в работе журнала «Федерации»?

Напишите своими словами, что Вы думаете о работе журнала «Федерации» и что, на Ваш взгляд, может быть улучшено.

---

---

---





## Конституционные основы, структура и изменения в федеративных странах

Редакторы: Джон Кинкайд и Г. Алан Тарп

«Эта поистине выдающаяся книга представляет собой печатный вариант обмена опытом и научными познаниями представителей разных федеративных государств».

Д-р Арнольд Коллер,  
бывший Президент Швейцарии

«Это впечатляющее издание будет полезно для практиков и ученых в трудном процессе нахождения баланса интересов. Я надеюсь, что мои американские соотечественники будут вовлечены в этот очень важный диалог».

Дэн Спрайк,  
Исполнительный директор  
Совета правительств штатов

0-7735-2916-0 \$29.95 бумага  
0-7735-2849-0 \$85.00 ткань  
6 × 9 472 с. 13 карт

Французское издание ожидается весной 2006 г. под названием:  
*Origines, structures et changements constitutionnels dans les pays fédéraux*



## «Диалоги по конституционным основам, структуре и изменениям в федеративных государствах»

Редакторы: Рауль Блинденбахер  
и Абигейл Остиен

0-7735-2939-X \$12.95  
бумага 6 × 9 68 с.

Французское издание выйдет под названием:

*Dialogues sur les origines, structures et changements constitutionnels dans les pays fédéraux*

## «Диалоги по распределению властных полномочий и сфер ответственности в федеративных государствах»

Редакторы: Рауль Блинденбахер  
и Абигейл Остиен

0-7735-2940-3 \$12.95  
бумага 6 × 9 68 с.

Французское издание выйдет  
в июне 2005 г. под названием:

*Dialogues sur la répartition des compétences et des responsabilités dans les pays fédéraux*



 **Forum of Federations**  
www.forumfed.org  
**iacfs**  
INTERNATIONAL ASSOCIATION OF  
CENTERS FOR FEDERAL STUDIES

# McGILL-QUEEN'S UNIVERSITY PRESS

www.mqup.ca

Недостававший экземпляр вернуть по адресу:  
Forum of Federations  
325 Dalhousie, Suite 700  
Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canada

Соглашение по рассылке № 40745010 Канадской почты