

СПЕЦИАЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ: ЕДИНСТВО В МНОГООБРАЗИИ – ИНДИЯ 2007

Федерации

ЧТО НОВОГО В МИРЕ ФЕДЕРАЛИЗМА

ОКТЯБРЬ / НОЯБРЬ 2007

Многообразие – движущая сила индийского возрождения

КОНГО (КИНШАСА)
СКЛОНИЯТСЯ
К ФЕДЕРАЛИЗМУ

ИНДИЯ: УГОВОРЫ И КОМПРОМИССЫ
ПРИВОДЯТ В ДЕЙСТВИЕ
МНОГОПАРТИЙНУЮ СИСТЕМУ

ЧЕТВЕРТАЯ
МЕЖДУНАРОДНАЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ
ПО ФЕДЕРАЛИЗМУ



Форум федераций
ВСЕМИРНАЯ СЕТЬ ФЕДЕРАЛИЗМА
www.forumfed.org

Нигерия, Канада, Австрия, Швейцария, Австралия, Индия, Мексика, Эфиопия... ... а теперь и Германия.

Девять федеративных стран стали партнерами Форума Федераций на уровне правительств. Мы собираем вместе общественных деятелей, избранных чиновников и ученых федеративных стран, чтобы обмениваться знаниями и оптимальными способами решения стоящих перед ними сложных проблем. Новости на сайте: forumfed.org.

Наша миссия

Форум Федераций — независимая организация, созданная в Канаде, которая поддерживается многими странами и правительствами.

Форум изучает вклад, который вносит или может внести федерализм для поддержания и строительства демократических обществ и правительств. Эта цель достигается через:

- создание международных сетей, способствующих обмену опытом федеративного управления;
- углубление взаимного изучения и взаимопонимания среди практиков федерализма; и
- распространение знаний и технические консультации, которые представляют интерес для существующих федераций, либо идут на благо странам, стремящимся ввести федеративные элементы в правительственные структуры и тексты конституций.



Посетите сайт www.forumfed.org, узнайте новости



REUTERS/KRISHNAMURTHY SHAN

Октябрь | Ноябрь 2007
Выпуск 7, Номер 1

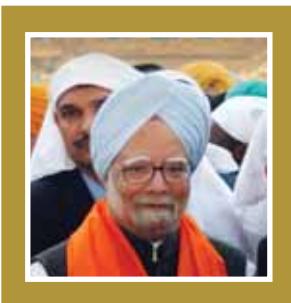
Федерацияци



с.6

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ:
ЕДИНСТВО В МНОГООБРАЗИИ**
**Многообразие, Индия и межправительственные отношения.
Женщины в очереди на избирательном участке показывают
приглашения на выборы, г. Патна на востоке Индии.**

НОВОСТИ



AFP PHOTO / ANAND SHARMA

Многообразие — движущая сила индийского возрождения

Премьер-министр Индии Манмохан Сингх посещает Золотой Храм в Амритсаре — сикхскую святыню. Будучи членом партии Индийский национальный конгресс он стал первым сикхом на посту премьер-министра. Многообразие Индии, ее история в качестве родины многих религий дали стране трех президентов-мусульман, многих президентов-индусов и одного сикха. Многообразие и pragматичные межправительственные отношения, благодаря которым процветает индийская система, — две темы Четвертой международной конференции по федерализму, которую проводило правительство Индии в Нью-Дели с 5 по 7 ноября 2007 г.

- 2 Бельгия: Социальное обеспечение ведет страну к распаду РИКАРДО ГУТЬЕРРЕС И БЕНЕДИКТ ВАЕС
- 4 Демократическая Республика Конго: Конго (Кинсаша) склоняется к федерализму ТОМАС ТЕРНЕР
- 24 Венесуэла: Упадок федерализма КРИСТИ РАНХЕЛЬ ГЕРРЕРО
- 26 Соединенные Штаты: В недавних конституционных постановлениях Верховный Суд США смещается к центру АЛАН ТАРР
- 28 Германия: Станут ли немецкие земли контролировать свои налоги? ФЕЛИКС КНЮПЛИНГ

СПЕЦИАЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ: ЕДИНСТВО В МНОГООБРАЗИИ

- 6 Введение РОД МАКДОНЕЛЛ
- 6 Индия: Уговоры и компромиссы приводят в действие многопартийную систему АШ НАРАЙАН РОЙ
- 8 Индия: Перестройка отношений между центром и штатами ГУРПРИТ МАХАДЖАН
- 10 Индия: Чрезвычайное многообразие делает плюрализм настойчивым АХТАР МАДЖИД
- 11 Нигерия: Федеративное устройство смягчает этнические конфликты ИСАВА ЭЛАЙГВУ
- 13 Швейцария: Главный удар национального многоязычия принимают на себя кантоны МАЛКОЛМ МАКЛАРЕН
- 15 Эфиопия: Конституция защищает многообразие МЕХАРИ ТАДДЕЛЕ МАРУ
- 17 Италия: Италия неспешно движется к федерализму ФРАНЧЕСКО ПАЛЕРМО И ЙЕНС ВЭЛК
- 19 Испания: Регионы обретают власть РОБЕРТ АГРАНОФФ

ДРУГИЕ РАЗДЕЛЫ

- СТРАНИЦА ПРЕЗИДЕНТА
- 32 Что Индия может показать миру ДЖОРДЖ АНДЕРСОН

БЕЛЬГИЯ

Социальное обеспечение ведет страну к распаду

«Если наша страна расколется, мы все будем жить хуже».

РИКАРДО ГУТЬЕРРЕС И БЕНЕДИКТ ВАЕС



REUTERS/FRANCOIS LENOIR

Бельгийцы ведут жесткие споры о системе здравоохранения. Недавно сотрудники больниц протестовали в связи с недостатком финансирования некоммерческого сектора здравоохранения.

О СТРОЕ ПРОТИВОСТОЯНИЕ, зреющее в Бельгии по поводу системы социального обеспечения, может изменить федеративное устройство страны. Под угрозой оказалась некогда щедрая сеть социальных служб, которая в значительной мере может быть свернута в результате недавних общенациональных выборов.

Борьба вокруг проблемы соцобеспечения с переменным успехом идет с 10 июня, после проведения всеобщих выборов в федеральный парламент. Поскольку ни одна партия не добилась явного преимущества, король Альберт II поручил Иву Летерму — лидеру фланандских христианских демократов, крупнейшей партии страны, сформировать коалиционное правительство.

Однако разногласия между партиями о том, следует ли передать соцобеспечение регионам Бельгии, завели ситуацию в тупик. Неизвестно, когда будет сформировано новое коалиционное правительство. Тем временем, Ги Ферхофштадт — уходящий премьер-министр, чья Фламандская либеральная партия потерпела поражение на выборах 10 июня,

согласился продолжать руководство в качестве временно исполняющего обязанности премьера.

Общины Бельгии, придерживающиеся разных точек зрения по проблеме социального обеспечения, составляют большинство населения в стране: на севере — Фландрия, где говорят по-голландски (58% от 10,4-миллионного населения Бельгии), а на юге — Валлония, где говорят по-французски (31% населения). Значительная часть населения страны живет в Брюсселе — анклаве, со всех сторон окруженному Фландрией, где говорят преимущественно по-французски.

Борьба разворачивается на фоне тревожных разговоров о разделе страны: в ходе недавнего опроса общественного мнения 43% жителей фланандского севера высказались за отделение от Валлонии.

Децентрализация социального обеспечения

Судьба бельгийской системы социального обеспечения, известной как *yéssi*, находится в центре дебатов между потенциальными партнерами «оранжево-синей» правительственный коалиции,

объединяющей христианских демократов (оранжевых) и либералов (синих) против социалистов.

Оторвавшись на выборах 10 июня от конкурентов, христианские демократы Ива Летерма хотят придать больший вес входящим в федерацию образованиям — (общинам и регионам). Это хорошая новость для фланандских националистов. Но она отнюдь не обрадовала франковорящих бельгийцев всех политических оттенков, которые видят в этом семена дестабилизации федеральной системы, начиная с вопроса о социальной защите.

Ставки высоки. Система социального обеспечения ежегодно предоставляет средства к существованию 1,7 млн пенсионеров, 600 000 безработных и 150 000 бельгийцев, готовящихся выйти на пенсию. В соответствии с ней выплачиваются семейные денежные пособия более чем одному миллиону семей, оплачивается 26 млн дней госпитализации, а также 70 млн визитов к врачу.

Однако нынешняя система соцобеспечения действует в условиях, отличающихся от тех, которые существовали в период унитарного бельгийского государства, когда она была создана в 1944 г., а именно, на базе обязательного всеобщего частного страхования. С тех пор бельгийское правительство стало в боль-

Р. Гутьеррес и Б. Ваес — бельгийские журналисты, работающие в Брюсселе.

forumfed.org

шей степени децентрализованным, а на регионы и общины центральная власть возложила некоторые законодательные полномочия, включая образование, благосостояние и культуру. Для Фландрции это только начало: регион также хочет играть роль в здравоохранении и трудовой занятости населения — двух областях, где социальная защита играет определяющую роль.

Лидер фламандских христианских демократов Летерм превратил пожелания избирателей в предложения правительству. В частности, его предложение предоставить регионам право участвовать в определении расходов на зарплату через целенаправленное сокращение выплат работодателей в фонд соцобеспечения. Этот проект предусматривает создание трех различных способов финансирования системы социального обеспечения: по одному для Фландрции, Брюсселя и Валлонии.

Два противоречивых подхода к будущему

Летерм, который, вероятнее всего, станет премьер-министром, выступает за постепенную регионализацию здравоохранения. Жители Фландрции хотят полностью децентрализовать профилактическую медицину, в то время как франкофоны хотели бы оставить ее в федеральной компетенции. За этим последуют пособия по безработице: для начала каждый регион будет нести ответственность за обеспечение работой людей, долгое время остававшихся безработными.

По мнению Робера Дешана, профессора экономики Намюрского университета и автора работы «Федерализм или раскол страны», «подобные меры несут в себе риск — без них особенно заметный — неизбежной дестабилизации федеративной системы, а с течением времени это может обернуться расколом страны, от чего выиграет лишь один партнер — самый богатый, самый могучий». Дешан писал, что опасается «упадка федеральной системы, от которого в основном пострадают самые бедные жители Брюсселя и Валлонии».

Может ли дело зайти так далеко, что процветающая и предпринимчивая Фландрция отделится от Валлонии, которая оказалась в состоянии постиндустриального кризиса? Это упрощенная и неконструктивная схема развития событий. Авторы работы, опубликованной в июне Центром исследований социаль-

ной политики при Антверпенском университете под названием «Социальная защита, пособия и федерализм», пришли к выводу, что в Валлонии получают больше социальных благ, чем во Фландрии, особенно в таких областях, как пособия по безработице и ранние пенсии. Тем не менее, с 2003 г. больше социальных выплат сделано фламандским пенсионерам, чем валлонским. Эта тенденция, вероятно, продолжится, поскольку на севере страны, где говорят на голландском языке, проживает большая часть населения преклонного возраста.

Одна из авторов этого исследования — Беа Кантайон, защищает принцип выплат, проводимых федеральной системой социальной защиты: «Различия в доходах в рамках и между фламандским и валлонским регионами сократились. Таким образом, сюда в значительной степени сокращает риск нищеты».

Тем не менее, многие во Фландрии решительно выступают за передачу соци-

тися на 4%, увеличив уровень нищеты.

Соавтор этого исследования Кантайон поинтересовалась, хотели бы пожилые люди Фландрии, чтобы в соседней Валлонии были низкие зарплаты и слабая социальная защита.

В области социального обеспечения Бельгия отстает от других стран ЕС

Соглашаясь с таким положением экономист Дешан отмечал: «В такой стране, как наша, с многочисленными межрегиональными связями, соглашения о сотрудничестве, предусматривающие обязательства и координацию, приводят к лучшим результатам с точки зрения экономического роста и занятости, нежели раскол. Иными словами, если наша страна распадется, мы все станем жить хуже».

Необходимость реформ нарастает, поскольку система социальной защиты стала менее эффективной. В феврале 2007 г., сопоставив бельгийскую систему с развивающейся европейской социальной политикой, Кантайон дала жесткую оценку: «В 1997 г. в борьбе с нищетой мы обогнали Данию, Норвегию, Францию, Германию и Нидерланды. Сегодня, в 2007 г., система нашей социальной защиты стала слабее; мы рискуем скатиться к минимальному уровню. Мы движемся от скандинавской модели к британской».

Однако ячейки в сети соцобеспечения могут оказаться слишком крупными. Риск нищеты особенно высок для тех семей, которые полностью зависят от социальных пособий, а именно, для многих матерей-одиночек и пенсионеров. Министр экономики отмечал, что каждый седьмой бельгиец (14,7%) живет за чертой бедности, уровень которой для одинокого человека составляет менее 822 евро в месяц. Для супружеской пары с двумя детьми эта сумма составляет менее 1726 евро. Такая ситуация сложилась для 10,7% населения Фландрии и 17,5% Валлонии.

Что поставлено на карту? Кантайон указывает на сокращение пособий семьям на первого ребенка, которое за 25 лет и без того потеряло треть своей стоимости. (Летерм выступает за его увеличение.) Кантайон упоминает также пенсии, «размер которых один из самых низких в Европе»: они не поспевают за ростом стоимости жизни. Тем не менее, недавно были приняты меры по постепенному увязыванию самых низких пенсий с социальными выплатами.

[СМ. ДАЛЕЕ НА СТР. 30]

Два противоречивых подхода к будущему

Летерм, который, вероятнее всего, станет премьер-министром, выступает за постепенную регионализацию здравоохранения. Жители Фландрции хотят полностью децентрализовать профилактическую медицину, в то время как франкофоны хотели бы оставить ее в федеральной компетенции. За этим последуют пособия по безработице: для начала каждый регион будет нести ответственность за обеспечение работой людей, долгое время остававшихся безработными.

По мнению Робера Дешана, профессора экономики Намюрского университета и автора работы «Федерализм или раскол страны», «подобные меры несут в себе риск — без них особенно заметный — неизбежной дестабилизации федеративной системы, а с течением времени это может обернуться расколом страны, от чего выиграет лишь один партнер — самый богатый, самый могучий». Дешан писал, что опасается «упадка федеральной системы, от которого в основном пострадают самые бедные жители Брюсселя и Валлонии».

Может ли дело зайти так далеко, что процветающая и предпринимчивая Фландрия отделится от Валлонии, которая оказалась в состоянии постиндустриального кризиса? Это упрощенная и неконструктивная схема развития событий. Авторы работы, опубликованной в июне Центром исследований социаль-

ного обеспечения регионам. Фландрия хотела бы передать под региональный контроль не только сюю. Недавно бывший фламандский министр Эрик Ван Ромпю отметил, что «новый курс» необходим для передачи контроля над бельгийскими «экономическими рычагами» региональным правительствам. В статье на сайте сепаратистской партии Флаамс Беланг утверждается, что в 1999 г. Фландрия финансировала 64% общенационального фонда социальных пособий, а получила обратно менее 57,6%.

Исследовательская группа Антверпенского университета дала оценку последствий крупного сокращения в системе выплат «север — юг». Во Фландрии средний доход отдельной семьи возрастет на 7%, а в Валлонии он бы сокра-

ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА КОНГО

Конго (Киншаса) склоняется к федерализму

26 новых провинций надеются избежать судьбы старых «мини-провинций»

ТОМАС ТЕРНЕР

В 2006 г. ПОСЛЕ КРОВОПРОЛИТНОЙ ПЯТИЛЕТНЕЙ ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ, ЗАКОНЧИВШЕЙСЯ В 2003 г., в Демократической Республике Конго (ДРК) были проведены первые за 40 лет свободные выборы, и теперь в республике создаются предпосылки для разделения власти между 26 провинциями и определяется статус четырех государственных языков.

В то время, когда страна пытается преодолеть последствия войны, вопрос о федерализме вновь стоит на повестке дня. ДРК – одна из крупнейших и наиболее населенных стран Африки. На ее территории проживают 68 млн человек, говорящих на 700 местных диалектах. Эти обстоятельства помогают объяснить ту упорную борьбу, которая велась как в эпоху колониализма, так и сразу после обретения независимости, направленную на выработку «правильной» формулы, которая позволит сбалансировать контроль центра и единые правила децентрализованного управления, ставящие на первый план интересы регионов.

Причиной многих войн была борьба за богатую добычу: ДРК принадлежат 30% мировых запасов кобальта, 10% всей меди, а также месторождения урана, золота и нефти.

Новый президент страны Жозеф Кабила, сын бывшего президента Лорана Кабилы, и премьер-министр Антуан Гизенга в конголезской политике являются последователями традиции централизации власти. Из 60 партий, представленных в новой Национальной Ассамблее, в названиях лишь трех небольших организаций есть слово «федеральный» или «федералистский», но ни одна из них не

имеет в парламенте более 8 членов. Тем не менее, есть и другие показатели укрепления в стране федералистских настроений и идеологии.

По новой конституции, одобренной на референдуме в 2005 г., существующие 11 провинций (Киншаса, Восточная провинция, Восточная Касай, Западная Касай, Маниема, Катанга, Южная Киву, Северная Киву, Нижнее Конго, Экваториальная провинция и Бандунду) должны быть разделены к сентябрю 2009 г. на 26 провинций. При этом конституция умалчивает о том, будет ли система правления федеративной или унитарной.

Раздел власти с провинциями

Как и многим другим федерациям ДРК придется приспособиться к многообразию. На территории огромной страны, в четыре раза превосходящей по площади Францию, проживают 68 млн человек, принадлежащих к 250 этническим группам и говорящих примерно на 700 местных языках и диалектах. Для того, чтобы приспособиться к такому разнообразию, стране пришлось обратиться к квазифедерализму.

Одно из проявлений такой квазифедеративной системы – выборы сената ДРК ассамблеями провинций. В настоящее время сенаторы не только являются выходцами из провинциальных законодательных собраний, но и выдвигаются ими в сенат. Это – часть нового конституционного порядка, установленного в ДРК, при котором полномочия распределяются между общенациональными, провинциальными и даже местными уровнями власти. Во-вторых, в соответствии с конституцией была создана конференция губернаторов, позволяющая провинциям высказать свою позицию.

Руководимая президентом конференция призвана заботиться о том, чтобы «обеспечить согласие между провинциями» и «служить совещательным органом двух уровней власти». В-третьих, для урегулирования разногласий между центральным правительством и провинциями по вопросам компетенции в любых областях был учрежден конституционный суд.

Для защиты многообразия в стране официально признаны четыре государственных языка: киконго, лингала, тшилуба и суахили, каждый из которых используется в повседневном общении в различных регионах в дополнение к официальному языку – французскому. Все законы, принятые центральным правительством в Киншасе, должны публиковаться в течение 60 дней на всех четырех государственных языках.

Федерализм и его противники

В конституционном плане отношение ДРК к федерализму отличается двойственностью. Во времена борьбы за независимость в 1960 г. новое государство получило «Основной закон», срок действия которого истекал через четыре года. После обретения независимости повсеместно начались процессы обосновления различных партий в тех небольших провинциях, где они стремились к господству. Предполагалось, что эти новые провинции должны соответствовать определенным критериям, включая «живеспособность» и минимальную численность населения – 700 000 человек. Большинство «мини-провинций» (как прозвали их журналисты) занимали территории одного, а иногда двух колониальных районов. Формирование новых областей дало рабочие места политикам и чиновникам и приблизило правительство к народу. Но вместе с тем, оно привело к началу нового витка межэтнических конфликтов. Захватывая территории соперников, провинциальные полицейские подразделения действовали как небольшие армии.

Томас Тернер – адъюнкт-профессор Виргинского университета содружества наций, автор книги «Войны в Конго» (Zed Books, 2007). Ранее был профессором политологии Национального университета Руанды и профессором международных отношений Высшего института общественных наук Туниса (Тунис).

forumfed.org



Богатство, ставшее причиной войн: меднорудный комбинат возвышается над городом Лубумбаши в провинции Катанга (Демократическая республика Конго).

Тем не менее, федерализм продолжает оставаться противоречивым явлением. Отчасти это связано с различными сепаратистскими движениями и гражданскими войнами, разразившимися после обретения независимости в 1960 г. и создания первого национального правительства, возглавлявшегося Патрисом Лумумбой, убитым в 1961 г.

В 1964 г. в столице бывшей провинции Касай было проведено конституционное собрание. «Лулубургская конституция» стала недвусмысленно федералистской. Она освящала политическую победу умеренных федералистов над сторонниками Лумумбы, лишенными власти после его убийства тремя годами ранее. Позднее в том же году разразилась гражданская война между сподвижниками Лумумбы и центральным правительством. В 1965 г., когда удача отвернулась от сторонников Лумумбы (лумумбистов), командующий армией полковник

Жозеф Мобуту захватил власть и начал наводить порядок. Он восстановил большинство колониальных провинций. Сохранили свои провинции только народности конго и луба-касая.

Тем не менее, Мобуту лишил все провинции их правительства. Каждую провинцию, район или территорию возглавил новый чиновник, который не мог принадлежать к местному населению. Чиновники префектур стали членами государственной партии Мобуту и наряду с административными полномочиями получили политические функции.

Пробные шаги Мобуту

В конце 1980-х годов правительство Мобуту начало эксперименты с территориальным управлением. Территориальные реформы были свернуты в ходе широкой борьбы между стареющим диктатором и силами, призывающими к демократии. Когда в начале 1990-х годов возобновилось многопартийное политическое соперничество, возникло множество партий. Часть из них поддерживала Мобуту, а другие выступали против.

Политическая ситуация в Конго менялась дважды. Война 1996–1997 гг. при поддержке Руанды и Уганды привела к власти Лорана Кабилу. Тем не менее, в ходе войны 1998–2002 гг. Руанда и Уганда поддержали противников Кабилы, и вторая война завела страну в тупик. Лоран Кабила и его преемник Жозеф Кабила удерживали южную часть страны, включавшую провинции Киншаса и Катанга. Руанда и Демократи-

ческое собрание Конго (ДСК) контролировали ее восточную часть. Уганда и Движение за освобождение Конго (ДОК) господствовали на севере.

После продолжительной войны и долгого мирного процесса был выработан и одобрен проект новой конституции, и в 2006 г. были проведены выборы. Новая конституция представляет собой компромисс между федералистами и централистами. Эта конституция имеет некоторые унитарные положения: центральное правительство обладает функцией надзора за децентрализованными территориальными образованиями, а президент страны имеет право назначать губернаторов и вице-губернаторов регионов. Элементы федерализма можно усмотреть и в разделении прерогатив между центральным правительством и провинциями, а также в административной автономии провинций.

2006 г. вызвали широкую волну насилия, поскольку партии и примыкающие к ним вооруженные формирования пытались установить контроль над тем или иным регионом. Для предотвращения в будущем такого насилия необходимо распустить различные вооруженные формирования или перевести их в национальную армию, а полицейские формирования преобразовать в федеральную структуру. Неясно, будут ли эти меры достаточными для обеспечения мирных выборов в будущем.

Ключевой вопрос касается распределения политической власти между центром и регионами. Попытка отделения богатых ресурсами провинций Катанга и Южная Касай и хаос эры «мини-провинций» в 1962–1966 гг. дискредитировали федерализм. В свою очередь, 30-летняя диктатура Мобуту подорвала позиции сильной централизации. Тот факт, что партия ДСК призвала к федерализму, ослабил его привлекательность. Президент Жозеф Кабила и премьер-министр Антуан Гизенга столкнулись с сепаратизмом народа конго на западе, и боевиков хуту и туцзы на востоке.

Раздел доходов от полезных ископаемых

Конституция 2006 г. не обошла вниманием спорный вопрос о разделе доходов от минеральных ресурсов. Провинции могут оставлять себе до 40% национального дохода от добычи полезных ископаемых на их территории. Провинции, богатые ресурсами, например, Катанга, таким образом, могут удерживать большую долю прибыли от их добычи полезных ископае-

мых. Кроме того, конституция создает «управительный фонд» для перераспределения до 10% национального бюджета, с тем чтобы эти средства расходовались на проекты по созданию инфраструктуры в бедных провинциях. Это создает трехсторонний баланс между богатыми и бедными провинциями и центральным казначейством в Киншасе. Будущее покажет, сможет ли эта система привести к снижению противоречий между силами централизации и сепаратизма в ДСК.

Богатства Конго должны приносить пользу всем гражданам страны. Это заранее предполагает наличие баланса интересов между центральным правительством и провинциями. Каким будет такое равновесие, решать конголезцам. И все же многие опасаются, что излишняя автономия провинций станет предлогом для нового иностранного вмешательства.



Сторонники президента Жозефа Кабилы празднуют в Киншасе его победу на выборах (Демократическая Республика Конго, ноябрь 2006 г.).

Наделение провинций полномочиями

В конституции детально перечислены прерогативы центрального правительства и провинций, а также сопутствующие правомочия. Центральное правительство разделяет с провинциями такие полномочия, как контроль над радио, телевидением и кино; гражданским и обычным правом; землей и полезными ископаемыми, а также защитой окружающей среды. К провинциям переходит ответственность за дошкольное и среднее образование. Кроме того, провинции получают независимые финансовые средства, включая налог на землю, налоги на доход с ренты и транспортный налог.

Новая конституция может создать рабочие места для политических деятелей, приблизить чиновничество и администрацию к народу. Большое испытание конституции предстоит во время следующего этапа выборов. Выборы

СПЕЦИАЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ
Единство
в многообразии
ИНДИЯ 2007



Введение

В специальном разделе этого номера журнала «Федерации» рассматриваются две классические темы федеративного правления – многообразие и межправительственные отношения, и их влияние на формирование внутренней политики некоторых федеративных государств.

Следующие восемь статей посвящены основным вопросам, волнующим практиков федерализма. Кроме того, они имеют целью повысить интерес к федеральному со стороны тех, кто еще только становится на этот путь.

Подборка статей посвящена анализу проблем единства и многообразия в Эфиопии, Индии, Нигерии и Швейцарии – четырех странах, которые не только ценят присущие им национальные формы многообразия, но и нашли самобытные пути его сохранения для укрепления единства своих стран.

Индия: уговоры и компромиссы приводят в действие многопартийную систему

Индийский федерализм изобилует парадоксами



REUTERS/JAGADEESH INDIA

Производители знамен, флагов и эмблем политических партий демонстрируют свою продукцию перед отправкой ее на избирательные участки из мастерских Бангалора.

Их связующей нитью являются законы, защищающие определенные права меньшинств.

Две из четырех статей по межправительственным отношениям посвящены вопросу о том, как Испания и Италия продолжают постепенно передавать полномочия регионам, тем самым подтверждая, что определенный уровень напряженности отношений между центральным правительством и субъектами федерации неизбежен и, несомненно, необходим.

В двух других статьях политика Индии рассматривается сквозь призму привлекательной индийской многопартийной системы и перестройки разделения власти в стране.

Эти темы – многообразие и межправительственные отношения, стали главными на Четвертой международной конференции по федерализму в Нью-Дели, проходившей с 5 по 7 ноября 2007 г. Две другие – местные правительства и феде-

ральные системы, а также налогово-бюджетный федерализм, являлись предметом специального анализа в недавнем номере журнала «Федерации».

2007 год – это год бриллиантового юбилея Индии, 60-летия ее независимости. Не случайно поэтому, что Международная конференция под девизом «Единство в многообразии: учиться друг у друга» была проведена в стране, устойчивое единство которой поддерживается через широкое многообразие. На опыте Индии можно многому научиться.

Мы надеемся, что эти статьи дадут пищу для размышлений и вызовут отклики у наших постоянных читателей и у тех участников конференции, которые читают наш журнал в первый раз.

• Род Макдонаелл, Главный редактор

АШ НАРАИН РОЙ

ИНДИЯ – НЕ ФЕДЕРАЦИЯ ИЗ УЧЕБНИКА. ПО КЛАССИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ ФЕДЕРАЛИЗМА ЭТО ВООБЩЕ НЕ ФЕДЕРАЦИЯ. В КОНСТИТУЦИИ ИНДИИ НЕ УПОМИНАЕТСЯ ТЕРМИН «ФЕДЕРАЦИЯ»; О НЕЙ СКОРЕЕ ГОВОРЯТ КАК О «СОЮЗЕ ШТАТОВ». ТЕМ НЕ МЕНЕЕ, ВЕРХОВНЫЙ СУД СТРАНЫ В ДВУХ ВАЖНЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЯХ 1977 И 1996 ГГ. ПОДТВЕРДИЛ, ЧТО «ИНДИЙСКИЙ СОЮЗ ЯВЛЯЕТСЯ ФЕДЕРАТИВНЫМ» И «ОН (ФЕДЕРАЛИЗМ) ПРЕДСТАВЛЯЕТ СОБОЙ ОСНОВОПОЛАГАЮЩУЮ ОСОБЕННОСТЬ КОНСТИТУЦИИ». ХАРАКТЕРИЗУЕМАЯ КАК «ФЕДЕРАЦИЯ БЕЗ ФЕДЕРАЛИЗМА», «КВАЗИ-ФЕДЕРАЦИЯ» ИЛИ «СОЮЗ НЕРАВНЫХ ГОСУДАРСТВ» ФЕДЕРАТИВНАЯ СИСТЕМА ИНДИИ ЧАСТО ВЫЗЫВАЕТ ОЖИВЛЕННЫЕ НАУЧНЫЕ ДИСКУССИИ.

ФЕДЕРАЛИЗМ В ИНДИИ РАЗВИВАЕТСЯ. С ПОЯВЛЕНИЕМ КОАЛИЦИОННЫХ ПРАВИТЕЛЬСТВ В НЬЮ-ДЕЛИ СТРАНА СМИРИЛАСЬ С ОГРАНИЧЕНИЯМИ УНИТАРНО-КОЛОНИАЛЬНОГО РЕЖИМА, КОТОРЫЕ УНАСЛЕДОВАЛА И КОТОРЫМИ ПОЛЬЗОВАЛАСЬ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ НЕЗАВИСИМОСТИ. ИНДИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ ВЫШЕЛ ЗА РАМКИ ФОРМУЛИРОВОК УЧЕБНИКА: ОН ИЗОБИЛУЕТ ПАРАДОКСАМИ.

УСПЕХ ДЕМОКРАТИИ И ФЕДЕРАЛИЗМА В ИНДИИ ИМЕЕТ МНОГО ПРИЧИН. ИНДИЯ – ГОСУДАРСТВО, ПОСТРОЕННОЕ НА ФУНДАМЕНТЕ ДРЕВНЕЙ ЦИВИЛИЗАЦИИ, НО ЕЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ ХОРОШО АДАПТИРОВАЛИСЬ К СОВРЕМЕННЫМ РЕАЛИЯМ. РАЗВИТИЕ ИНДИЙСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В ТЕЧЕНИЕ 60 ЛЕТ ПОСЛЕ ОБРЕТЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ ПРИНЕСЛО ЕЙ ОПРЕДЕЛЕННУЮ СИЛУ И СТАБИЛЬНОСТЬ. БАЗОВЫЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ РАМКИ В ИНДИИ ОСТАЮТСЯ ТЕМИ ЖЕ, КАКИМИ БЫЛИ СРАЗУ ПОСЛЕ ПРОВОЗГЛАШЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ.

ИНДИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ – ЭТО РАЗУМНЫЙ СПЛАВ ЖЕСТКОСТИ И ГИБКОСТИ. НЕЛЬЗЯ С ЛЕГКОСТЬЮ ПОМЕНЯТЬ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ. НЕКОТОРЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ТАКОГО РОДА ТРЕБУЮТ ДВУХ ТРЕТЬЕЙ ГОЛОСОВ В ПАРЛАМЕНТЕ, И КРОМЕ ТОГО ОНИ ДОЛЖНЫ БЫТЬ РАТИФИЦИРОВАНЫ НЕ МЕНЕЕ ЧЕМ ПОЛОВИНОЙ ЕГО ДЕПУТАТОВ. ЕСТЬ ТАКЖЕ СЛУЧАИ, В ЧАСТНОСТИ, ОБРАЗОВАНИЕ НОВЫХ ШТАТОВ, КОТОРЫЕ ТРЕБУЮТ ОДОБРЕНИЯ ПРОСТЫМ ПАРЛАМЕНТСКИМ БОЛЬШИНСТВОМ. ТАКИМ ОБРАЗОМ, ИНДИЙСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ

Аш Нараин Рой – заместитель директора Института общественных наук (Нью-Дели).

* **Луис Маунтбаттен** – вице-король (британский наместник) Индии, лорд. План Маунтбэттена – разделение британской колонии на два государства – Индию и Пакистан, был реализован 15 августа 1947 г. (Прим. редактора русского перевода.)

forumfed.org

открыта для изменений и развития через внесение поправок. К 2006 г. поправки вносились 96 раз.

Независимость и развитие

СУЩЕСТВУЮЩАЯ ФЕДЕРАТИВНАЯ СИСТЕМА СТРАНЫ ИМЕЕТ ГЛУБОКИЕ КОРНИ. И БРИТАНСКАЯ КОРОНА, И ПРАВИТЕЛИ КНЯЖЕСТВ, И ЛИДЕРЫ ДВИЖЕНИЯ ЗА НЕЗАВИСИМОСТЬ ПОЛОЖИТЕЛЬНО ОТНОСИЛИСЬ К ФЕДЕРАЛИЗМУ, ХОТЯ И ПО РАЗНЫМ ПРИЧИНЯМ. ДЛЯ БРИТАНИИ ФЕДЕРАТИВНАЯ ФОРМУЛА БЫЛА ЛУЧШЕЙ ГАРАНТИЕЙ ЕЕ ТОРГОВЫХ ИНТЕРЕСОВ. ПРАВИТЕЛИ КНЯЖЕСТВ, МЕСТНЫЕ НАСЛЕДНЫЕ ПРАВИТЕЛИ В БРИТАНСКОЙ КОЛОНИАЛЬНОЙ ИНДИИ ПОДДЕРЖИВАЛИ ТАКУЮ СТРУКТУРУ, ПОСКОЛЬКУ ОНА ПОЗВОЛЯЛА ИМ СОХРАНЯТЬ АВТОРИТАРНУЮ ВЛАСТЬ. А ЛИДЕРЫ ДВИЖЕНИЯ ЗА ОСВОБОЖДЕНИЕ ПОЛАГАЛИ, ЧТО ФЕДЕРАЛИЗМ СОЗДАЕТ ЛУЧШИЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ БОЛЕЕ БЫСТРОГО ДОСТИЖЕНИЯ ИХ ЦЕЛИ – ПОЛИТИЧЕСКОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ, И ЯВЛЯЕТСЯ КОМПРОМИССОМ, ПРЕДОТВРАЩАЮЩИМ РАЗДЕЛЕНИЕ ИНДИИ ПО РЕЛИГИОЗНОМУ ПРИНЦИПУ. ЧЛЕНЫ МУСУЛЬМАНСКОЙ ЛИГИ РАССматРИВАЛИ ФЕДЕРАЛИЗМ ТОЛЬКО КАК ПЕРВУЮ СТУПЕНЬ К СОЗДАНИЮ СУВЕРЕННОГО ПАКИСТАНА.

ИНДИЙСКОЕ УЧРЕДИТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ БЫЛО ГОТОВО РАЗРАБОТАТЬ ФЕДЕРАТИВНУЮ КОНСТИТУЦИЮ В ХОДЕ ПЕРВОГО СОЗЫВА В 1946 И НАЧАЛЕ 1947 ГГ. ТЕМ НЕ МЕНЕЕ, ПРОВОЗГЛАШЕНИЕ «ПЛАНА МАУНТБАТТЕНА»*, НАМЕТИВШЕГО РАЗДЕЛЕНИЕ ИНДИИ, ИЗМЕНИЛО НАСТРОЕНИЕ СТРАНЫ В ПОЛЬЗУ СИЛЬНОЙ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ВЛАСТИ. В ГЛАЗАХ РАЗРАБОТЧИКОВ КОНСТИТУЦИИ ФЕДЕРАЛИЗМ СРАЗУ СТАЛ ВЫГЛЯДЕТЬ ПОДОЗРИТЕЛЬНО.

ПОСЛЕ РАЗДЕЛА ИНДИИ И ОБРЕТЕНИЯ В 1947 Г. НЕЗАВИСИМОСТИ ПО СТРАНЕ ПРОКАТИЛАСЬ БЕСПРЕCEDЕНТНАЯ ПО МАСШТАБУ ВОЛНА РЕЛИГИОЗНОГО НАСИЛИЯ, СОПРОВОЖДАВШАЯСЯ ВЗАЙМНЫМ ПЕРЕМЕЩЕНИЕМ НАСЕЛЕНИЯ МЕЖДУ ДВУМЯ СТРАНАМИ. В ТОТ ПЕРЕЛОМНЫЙ ДЛЯ ИНДИИ МОМЕНТ ДЛЯ НЕЕ БЫЛ ВАЖЕН НЕ ФЕДЕРАЛИЗМ, А НАЦИОНАЛЬНОЕ ЕДИНСТВО И ЦЕЛОСТЬНОСТЬ. РАЗРАБОТЧИКИ КОНСТИТУЦИИ, НЕ ОТВЕРГАЯ ИДЕИ ФЕДЕРАЛИЗМА КАК ТАКОВЫЕ, ПРЕДПОЧЛИ НАДЕЛИТЬ ЦЕНТРАЛЬНУЮ ВЛАСТЬ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ. ТАК ИНДИЯ СТАЛА СОЮЗОМ ШТАТОВ.

Система Конгресса

ПО ИРОНИИ СУДЬБЫ НЕЗАВИСИМАЯ ИНДИЯ ВСЕГДА БЫЛА ФЕДЕРАЦИЕЙ, НЕСМОТРЯ НА ТО, ЧТО В КОНСТИТУЦИИ ПО ЭТОМУ ВОПРОСУ НЕ БЫЛО НИЧЕГО СКАЗАНО. В ПЕРИОД ОДНОПАРТИЙНОГО ГОСПОДСТВА ПАРТИИ ИНДИЙСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ КОНГРЕСС (ИНК), КОТОРУЮ

[СМ. ДАЛЕЕ НА СТР. 22]

ИНДИЯ

Обширная сеть консультативных органов упрочила федеративную структуру

Перестройка отношений между центром и штатами в Индии

ГУРПРИТ МАХАДЖАН

К ПРИНЯТИЮ ФЕДЕРАТИВНОЙ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ создателей конституции страны привели региональное неравенство, исторические различия и огромное культурное разнообразие Индии. Тем не менее, они включили в текст основного закона несколько централизующих элементов: должность назначаемого из центра губернатора, общеиндийские административные службы (высший чиновничий аппарат, обслуживающий как правительство центра, так и правительства штатов), высоко централизованное налоговое ведомство, право федерального правительства объявлять чрезвычайное положение в стране и распускать законно избранные правительства штатов. Эти механизмы позволили центральному правительству оказывать влияние на штаты и контролировать их.

После обретения независимости централизующие элементы федеративной системы были усилены ведущей ролью одной партии (ИНК). Поскольку ИНК эффективно контролировал оба уровня, любые разногласия между отдельными штатами (региональными правительствами), а также между центром и штатами решались путем вмешательства партийного руководства. По мере того, как внутрипартийная работа и организационная структура ИНК становились более централизованными, баланс сил все сильнее склонялся в сторону центра.

Изменения политической ситуации

В 1960-е и последующие годы изменения в политическом процессе дали толчок к реорганизации отношений между центром и штатами. Когда было покончено с господством ИНК, к власти пришли новые региональные партии, требующие большей степени бюджетной и административной автономии в рамках федерации. Этот процесс, иногда называемый сдвигом от централизованного федерализма к кооперативному, начался в середине 1970-х годов. Он усилился с 1990-х годов, когда коалиционные правительства стали формироваться в центре. Неспособность любой отдельно взятой партии получить большинство голосов в центральном парламенте и растущая зависимость общенациональных партий от поддержки со стороны региональных для обеспечения руководства цен-

тральным правительством дали субъектам федерации больше возможностей для ведения переговоров и влияния на принятие важных решений в центре.

Пространство, созданное политическим процессом для региональных участников и центральных штатов в отношениях с центром, в прошедшие годы было формализовано через ряд институциональных механизмов. Стремление к институциональным изменениям и нововведениям ускорилось в 1989 г., когда в центре к власти пришла коалиция Национального фронта во главе с премьер-министром В. П. Сингхом. Требование перестроить отношения между центром и штатами набирало силу с 1967 г., когда ИНК впервые проиграл выборы в девяти штатах. Структура реорганизации отношений между центром и штатами выстраивалась начиная с работы «комитета Раджмамара», учрежденного партией Дравида Маннетра Казагама, когда она стояла у власти в штате

Тамилнад, позже этот вопрос обсуждался в памятной записке об отношениях между центром и штатами, представленной Партией левого фронта в 1977 г., и, наконец, на совещании, скрыто проведенном оппозицией в 1983 г. в Шринагаре. Для изучения этого вопроса центральная власть создала «комиссию Шаркари». В 1988 г. в докладе комиссии были выдвинуты 247 рекомендаций, из которых 179 позднее были приняты. Они стали основой для проведения более широких консультаций о сотрудничестве между центром и штатами.

Новая структура институциональных механизмов

Статья 263 индийской конституции предусматривает создание институциональных механизмов для изучения, обсуждения и выработки рекомендаций по конкретным вопросам, касающимся отношений между центром и штатами. Один из самых важных институтов такого рода — Совет национального развития (СНР) — был учрежден в 1952 г. под председательством премьер-министра, в него вошли руководители всех штатов. Предполагалось, что СНР будет мобилизовать усилия по выполнению пятилетних планов. Его роль была существенно расширена в 1967 г., когда в соответствии с рекомендациями Комиссии по административным реформам, СНР стал консультативным органом, привлеченным к разработке планов и проведению контрольных проверок в ходе их реализации.

В 1990 г. возник еще один важный институциональный механизм — Совет по взаимоотношениям между штатами

Гурприт Махаджан — профессор Центра политических исследований при Университете им. Джавахарлала Неру (Нью-Дели).

forumfed.org

(Ай-Эс-Си) под председательством премьер-министра, в который вошли губернаторы всех штатов, шесть министров федерального правительства, назначаемых премьер-министром в качестве постоянных членов, и еще четыре федеральных министра со статусом постоянно приглашаемых членов. Если СНР привлекал штаты к определению приоритетов планирования, предполагалось, что Ай-Эс-Си будет способствовать более широкому диалогу. Недавно Ай-Эс-Си подготовил план действий по совершенствованию управления и внимательно изучил ход выполнения рекомендаций «комиссии Шаркария» по развитию отношений между центром и штатами.

За прошедшие годы для развития сотрудничества между центром и штатами были созданы еще несколько структур. Несмотря на то, что в своем большинстве это консультативные органы, они смогли сыграть положительную роль в изменении расстановки политических сил. В соответствии с Законом о реорганизации штатов 1956 г. были учреждены зональные советы. На совещаниях этих советов под председательством министра внутренних дел входящие в его состав губернаторы штатов принимают решения, призванные устранить разногласия между штатами и центром, и способствуют сбалансированному социально-экономическому развитию региона. В настоящее время действуют пять таких советов, которые предоставляют отдельным штатам возможность обсудить программы, имеющие взаимный интерес; в прошлом году в центре их внимания было развитие сельских районов, инфраструктуры, туризма, горнодобывающей промышленности и внутренней безопасности.

Кроме зональных советов существует ряд межштатных консультативных органов, которые рассматривают политику в области конкретных проблем: например, деятельность Совета по национальным водным ресурсам, Консультативного совета по производству и распределению продовольственного зерна, а также Консультативного бюро по минеральным ресурсам. Кроме того, в соответствии со статьей 263, были созданы организации по сбору данных в конкретных областях. В настоящее время к их числу относятся: центральные советы по здравоохранению, местному самоуправлению, семейному благосостоянию, транспортному развитию, налогам с оборота и акцизным сборам, а также по исследованиям в области традиционной медицины. Помимо этого, время от времени правительство созывает Финансовую комиссию для выработки рекомендаций по субсидированию штатов центром. Также существует положение о создании трибуналов для регулирования споров между штатами по вопросам совместного использовании речной воды.

Ограничения существующей структуры

Широкая сеть консультативных органов позволила штатам начать диалог с центром и друг с другом, помогла снизить напряженность и расширить рамки сотрудничества с федеральными структурами. Хотя вклад этих учреждений не следует переоценивать, сохраняются отдельные проблемы, кото-



Партийные руководители из законодательных органов власти штатов и центра разделяют общее веселье после обливания подкрашенной водой на празднике Холи, отмечаемом в марте. Назначенный губернатор штата Уттарханд Б. С. Хандури (справа) улыбается, когда известный индийский оппозиционер Л. К. Адвани, приглашает его пройти вперед.

рые следуют решать в духе партнерства этих институциональных объединений, а не с позиций патернализма центра по отношению к штатам.

Во-первых, независимо от того, насколько хороша структура этих учреждений, эффективность их деятельности зависит от поддержки или противодействия более масштабных политических обстоятельств, чем те, в рамках которых они действуют. Например, Ай-Эс-Си был учрежден в 1990 г., когда ИНК на выборах была отстранена от власти, а его первое заседание состоялось лишь в 1992 г. Однако, после того, как ИНК вернулся к власти, в течение последующих шести лет Ай-Эс-Си не собирался, что существенно подорвало его позиции.

Во-вторых, в период реформ возникли новые центры принятия решений, что уменьшило значение некоторых уже существующих консультативных органов. Именно это произошло в случае Ай-Эс-Си. Сегодня одобрение Ай-Эс-Си все еще требуется для утверждения пятилетних планов, однако на практике приоритеты планирования устанавливаются Комиссией по планированию – органом центрального правительства.

В-третьих, в ходе совещаний консультативных органов с различными политическими партиями не всегда присутствует дух диалога. Поэтому проблема заключается в том, чтобы на таких встречах были созданы возможности для подлинного сотрудничества.

И, наконец, даже при наличии механизмов сотрудничества и обмена мнениями, центр сохраняет за собой политическое влияние и в крайних случаях может прибегнуть к экстраординарным мерам, известным как «президентское правление», что дает центральному правительству право взять на себя всественные полномочия правительства штата, если оно, как полагают, не справляется со своими конституционными обязанностями.

С 1950 по 1967 г. «президентское правление» применялось в 10 случаях. С 1967 по 1983 г., когда ИНК уже не был ведущей партией, к этой мере прибегали 81 раз. В 1994 г. Верховный суд постановил, что подобное провозглашение чрезвычайной ситуации может быть оспорено в судебном порядке. С тех пор «президентское правление» применялось лишь около 20 раз, политические преграды для этого были усилены. В итоге, несмотря на наличие многочисленных учреждений по сотрудничеству и развитию независимости штатов, центр сохраняет значительное влияние, подкрепленное контролем над его субсидированием штатов по ряду проектов.

Несмотря на очевидные проблемы, с которыми сталкивается федеральный политический курс, многие спорные вопросы успешно решаются на основе действующих институциональных договоренностей. Есть и другой повод для оптимизма. Центральное правительство недавно признало необходимость превращения Ай-Эс-Си в более эффективное средство обсуждения основных социально-экономических проблем. В нынешний период коалиционной политики появится еще больше возможностей, которые помогут Индии достичь подлинно кооперативного федерализма.

ИНДИЯ

Культурная адаптация к индийскому духу либеральной демократии

Чрезвычайное разнообразие Индии делает плюрализм настоящим

АХТАР МАДЖИД

НА ПРИМЕРЕ ИНДИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ структуры видно, что культурное многообразие можно уважать, не нанося ущерба государству. В таких мультикультурных, полиглоссических, многоукладных обществах, как Индия и многие другие страны, социальная справедливость, экономический прогресс и политическая демократия могут быть достигнуты только путем примирения разнообразных и самобытных интересов. Законодательная система и правосудие черпают легитимность в недопустимости противоречия интересов одной группы потребностям других. В этом плане Индия представляет собой плюралистический сплав национальных культур с духом либеральной демократии.

Индия – страна размером с целый континент, занимающая площадь в 3,28 млн кв. км и численностью населения, превышающей миллиард человек, является самым плюралистическим обществом в мире. Здесь говорят на 22 государственных языках и еще почти 2000 диалектов, соседствуют дюжина этнических и семь религиозных групп, разделенных на многочисленные секты, касты и подкасты; страна состоит примерно из 80 социокультурных субрегионов, расположенных в семи природно-географических зонах. Успешная система правления должна признавать и с уважением относиться к их самобытности, способствовать решению возникающих проблем. Конституция Индии, учитывающая эти обстоятельства, является лучшей гарантией жизнеспособности и динамичного развития нашего государства.

В принципе, это не просто вопрос о правах большинства и меньшинства – это проблемы социальной справедливости и справедливого распределения благ в условиях либеральной демократии. Если демократия невосприимчива к интересам

СПЕЦИАЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ
Единство
в многообразии
Индия 2007



отдельных групп населения в неоднородном обществе, она остается лишь мажоритарной демократией, в рамках которой права меньшинств ущемляются. Поскольку мажоритарные процедуры и институты могут поставить меньшинства в невыгодное положение, индийская конституция предусматривает особые положения по защите прав меньшинств и предоставлению им равных групповых и индивидуальных прав.

Территория и этнический состав населения

Создатели конституции прекрасно понимали, что индийское общество неоднородно, но вместе с тем осознавали необходимость единства и консолидации страны. После раздела Индии в 1947 г. в результате которого возникли два государства – Индия и Пакистан, их обеспокоенность была вполне оправданной. Именно в таком плане представлялся тот особый тип федеративного правления, который с годами развился в многоуровневый федерализм, способный удовлетворить ожидания многих культурных групп. Большую роль переговоров в рамках индийского федерализма обусловило социально-экономическое разнообразие страны. Процесс принятия решений стал децентрализованным, сложилась консенсусальная демократия.

Создатели индийской конституции исходили из того, что сам размер и разнородность изначально крупных штатов препятствуют возможности возникновения самобытных образований размером с церковный приход. Тем не менее, они предусмотрели возможность реорганизации штатов по языковому принципу, что со временем привело к созданию 28 штатов и 6 союзных территорий. Многим странам с трудом удается сохранять национальную самобытность в условиях требования автономии и даже отделения. Успех разнородной Индии в сохранении своей целостности, несомненно, кроется в проводимых преобразованиях: урегулировании пограничных проблем штатов и создании новых штатов, что является прерогативой центрального правительства. В последние десятилетия, по мере того, как Индия становилась менее централизованной, менялась и политика преобра-

[СМ. ДАЛЕЕ НА СТР. 23]

Ахтар Маджид – профессор, директор Центра исследований по федерализму при Университете Хамдард в Нью-Дели (Индия).

forumfed.org



REUTERS/MAY MATHEU

Представительница касты «неприкасаемых» стала губернатором северного индийского штата Уттар-Прадеш. Майавати Кумари, лидер партии Бахуджан Самадж - партии Dalits или «неприкасаемых», пришла к власти в штате после победы ее партии в мае.

Бывший командир вооруженного формирования Муджахид Докудо-Асари пытался выдвинуть свою кандидатуру на выборах губернатора штата Речной, находясь в тюрьме по обвинению в государственной измене. 14 июня 2007 г. он был выпущен из тюрьмы новым президентом Нигерии Умару Йар'Адуа, который стремится принести мир в регион дельты Нигера.

Разнообразие способствовало появлению многочисленных клановых ополченцев



Федерации

11

ОКТЯБРЬ | НОЯБРЬ 2007

Федеративное устройство Нигерии смягчает этнические конфликты

ИСАВА ЭЛАЙГВУ

РАЗНООБРАЗИЕ ЧАСТО РАССМАТРИВАЕТСЯ КАК ПРЕПятствие, вредящее государственному строительству. В то же время, разнообразие может привести к более успешному решению проблем многонационального государства. В Нигерии федерализм стал инструментом для урегулирования проблем многообразия и улаживания потенциальных конфликтов.

Нигерия представляет собой чрезвычайно разнородное общество. По переписи 2006 г. население страны составляет около 140 млн человек, здесь существует более 400 языковых и около 300 этнических групп. При британском колониальном правлении в 1914–1960 гг. Нигерия пользовалась английским как единственным общим языком. Наиболее важными аспектами разнообразия в Нигерии являются язык, этническая самобытность, религия, конфликты между большинством и меньшинствами, а также регионализм или геоэтничность.

В радиусе 20 километров, как, скажем, в штате Плато, нередко можно услышать разговоры на десятке разных языков. Язык является главным показателем принадлежности к этнической группе. Часто этническая принадлежность совпадает для человека с территорией проживания. Иногда администра-

тивные границы частично совпадают с региональными, в пределах которых проживает господствующая этническая группа (например, хауса/фулани на севере страны, йоруба на западе, либо в восточном регионе). Тем не менее, в каждой области есть также многочисленные меньшинства со своими собственными специфическими типами самобытности.

В Нигерии три основные религии: традиционные африканские культуры, христианство и ислам. Если ислам был принесен в Нигерию арабами по северным торговым маршрутам, то христианство пришло с европейскими миссионерами с юга.



Ограниченнность связей во времена британского правления

Если разнообразие всегда было источником озабоченности для нигерийских правителей, при колониальной администрации, которая в 1939 г. разделила Нигерию на области, нигерийские этнические группы существовали, но имели мало контактов друг с другом.

В 1946 г. «Конституция Ричардса» собрала нигерийских лидеров вместе в Законодательном собрании, первое заседание которого прошло в 1947 г. Однако, к 1951 г., когда колониальный зонтик Британии стал постепенно складываться, националисты начали бороться за наследование британской политической власти. Таким образом, в 1951–1959 гг. основные этнические группы во многих регионах объединились против других регионов. В конце концов, подозрительность и страх среди нигерийских групп привели в 1954 г. к принятию системы федерализма для того, чтобы урегулировать конфликт. Тем не менее, колониальные власти сочли необходимым учредить «Комиссию Уиллинка» для изучения взаимных опасений среди этнических меньшинств в регионах и предпочли успокоить их путем включения статьи о правах человека в Конституцию независимости 1960 г.

Исава Элайгу — заслуженный профессор политических наук Университета Джос (Нигерия). Он был генеральным директором и президентом Национального совета по межправительственным отношениям, (Абуджа, Нигерия). В настоящее время — президент Института управления и социальных исследований (Джос). Автор книг: «Политика федерализма в Нигерии» и «Федерализм: опыт Нигерии».

forumfed.org

Различные региональные политики и группы продолжали оставаться настороженными. Юг боялся тирании со стороны северных групп, составлявших 54% населения. Север же опасался южной «тирании мастерства», поскольку южные области достигли больших успехов в области европейского образования и поэтому обеспечивали больше рабочих мест в развивающихся отраслях управления и бизнеса. Взаимная подозрительность и ожесточенность в значительной мере повлияли на ряд политических событий, в частности, на проведение переписи населения в 1962–1963 гг., федеральные выборы 1964 г. и выборы в Западном регионе в 1965 г., что, в конечном счете, привело к военному путчу в 1966 г. и срыву плана отделения Восточного региона – войне в Биафре в 1967–1970 гг.

Неустойчивая федерация

После военного переворота 1966 г. правительство генерал-майора Джонсона Агуйи-Иронси унаследовало все текущие проблемы неустойчивой федерации, при которой регионы имели большее влияние, чем центр. Поэтому была предпринята попытка изменить структуру федерации за счет создания в 1967 г. 12 штатов на базе существовавших четырех регионов. В 1976 г. число штатов выросло до 19, в 1987 – до 21, в 1991 – до 30, и в 1996 г. – до 36 штатов. Пересмотренная федеральная структура предоставила центральному правительству полезный механизм «раскассирования» конфликтующих территорий в старых регионах и дала возможность ослабить интенсивность конфликтов. Но по мере появления новых штатов, прежние меньшинства становились новым большинством, часто более устойчивым, чем их предшественники. Этническость и регионализм не исчезли с появлением новых штатов; зачастую нерешенные проблемы возвращались другими путями, в частности, при приеме на работу в государственные учреждения или при распределении материальных ресурсов.

Обострилась и языковая проблема. Во времена Второй Республики (1979–1983 гг.) Палата представителей в ходе проведения заседаний Учредительной ассамблеи 1978–1979 гг. обнаружила, что проще продолжать использовать английский язык в качестве официального. Тем не менее, в дополнение к английскому было одобрено использование языков хауса и йоруба. Такой шаг вызвал раздражение у представителей меньшинств, рассматривавших это как «культурное рабство». Полемика стихла после утверждения английского языка в качестве официального на уровнях федерации и штатов.

Религиозный конфликт

До конца 1970-х годов религия не являлась серьезным источником конфликта. На заседаниях Комитета по выработке проекта конституции в 1976–1977 гг. и во время сессии Учредительной ассамблеи в 1978–1979 гг. дебаты о шариате привели к межконфессиональному расколу. Внезапно религия вышла на первое место в политических речах. Попытка мусульман поднять шариат выше вопросов личностного и наследственного характера, а также учредить федеральный Шариатский апелляционный суд, вызвала сопротивление христиан. В качестве компромисса суд шариата и обычный суд предлагалось создавать в штатах по желанию. На федеральном уровне апелляционный суд должен был состоять из трех судей, обладающих глубокими знаниями о шариате и обычном праве, совместно рассматривающих дела. При единой системе пойти на такой компромисс было бы сложнее.

Однако в 1986 г. новость о присоединении Нигерии к Организации исламской конференции (ОИК) спровоцировала еще один религиозный кризис, в частности, между христианами и мусульманами. Несмотря на официальные заверения, никакого выхода из ОИК не последовало. Между 1980 и 2005 г. произошло около 45 жестоких религиозных конфликтов, в которых многие потеряли жизнь и имущество. Конфликт

особенно обострился, когда в 2000 г. штат Замфара расширил правоприменение шариата путем включения уголовных дел. 12 северных штатов быстро последовали этому примеру, переходя на шариатское судопроизводство. Вспышки насилия после введения суда шариата в штате Кадуна вызвали «встречные» убийства в юго-восточной части Нигерии. Благодаря федеративной структуре страны и автономии составляющих ее территорий пожар шариата не распространился на другие штаты.

Борьба за природные богатства

Еще одним источником конфликта является распределение полезных ископаемых. Большая часть доходов от нефти и газа, от которых зависит Нигерия, приходится на территории, заселенные в основном меньшинствами в области Дельта Нигера, которая включает штаты Дельта, Эдо, Аква-Ибом, Заречье, Речной и Байэлза. На протяжении многих лет чувствуя себя обманутыми и забытыми, эти штаты обвинили центральное правительство в использовании их ресурсов для развития других областей и стали угрожать взять их под свой контроль. В 2005 г. они вышли из Конференции национальной политической реформы, поскольку Конференция отказалась от формулы отчисления 25% нефтяных доходов пропорционально курсу мировых цен. Федеральное правительство пыталось решить эту проблему, учредив Комиссию по развитию Дельты Нигера. Тем не менее, план бывшего президента Олусегуна Обасанью был встречен скептически. Администрация Йар'Аду/Джонатана в настоящее время пытается решить эту проблему.

Последний пример многообразия – появление этнических вооруженных формирований. После мая 1999 г., когда военные диктаторы передали бразды правления гражданским властям, скрытый национализм меньшинств перерос в открытое насилие. Конгресс народа одуа, Конгресс народа арева, Конгресс народа ибо, Бакасси бойз, Движение за самоутверждение суверенного штата Биафра, Молодежный конгресс Эгбесу и Айджко – все эти организации без исключения представляли собой военизованные формирования этнических меньшинств, бросившие вызов государству. Усилия Нигерийской федеральной полиции по поддержанию закона и порядка становилась все менее эффективными, вооруженные группировки этнических меньшинств набирали размах. Провозглашенные и своеобразно истолкованные «милиционерами» цели включали:

- защиту самобытности, культуры и моральных ценностей;
- требование «справедливой» доли от разработки полезных ископаемых;
- агрессивный ответ на «несправедливые» действия чужаков;
- готовность в любую минуту защитить жизнь и имущество соплеменников;
- защиту земли предков от пришельцев.

В Дельте Нигера некоторые лидеры создали военные подразделения политических группировок. После выборов 2003 г. эти политики потеряли контроль над своими боевиками. Насилие распространялось среди молодежи, которая противостояла попыткам контроля со стороны государства. Беспорядки в Дельте Нигера продолжаются. Остается только надеяться, что новые меры президента Йар'Аду смогут разрешить этот конфликт.

Сторонники федерализма стремятся найти формы компромисса для сторон, преследующих различные интересы. Федеративная структура в Нигерии позволила руководству страны «раскассировать» конфликты, связанные с этническими и региональными проблемами, сократив – хотя и не прекратив – число конфликтов. Это позволило сдержать агрессивный национализм этнических меньшинств. Разнообразие способно внести положительный вклад в процесс построения государства, а в смутные времена дать надежду на возобновление межгрупповых отношений, в то время как маятник продолжает качаться между федерализмом и централизмом.

Немецкий, французский, итальянский, ретороманский, а теперь... английский?

Главный удар национального многоязычия принимают на себя кантоны

МАЛКОЛМ МАКЛАРЕН

НА БАНКНОТАХ ШВЕЙЦАРСКИХ ФРАНКОВ НАДПИСИ сделаны на четырех языках, а латинское название страны — Гельвеция, украшает монеты и почтовые марки. Четыре языка — немецкий, французский, итальянский и ретороманский — используются на швейцарских банкнотах, потому что они являются языками Швейцарской Конфедерации. «Гельвеция» появилась на монетах и марках только для экономии места. Такой выбор финансистов бросает вызов единству Швейцарии, в основе которого лежит принцип многообразия. Официальной реакцией стало стремление к примирению. Швейцарские правительства иногда поощряли многообразие, а иногда сдерживали его.

Насколько эффективен швейцарский подход? Нелегко сохранять согласие и поощрять понимание и обмен между различными языковыми сообществами, особенно поддерживая и продвигая итальянский и ретороманский языки, которые используются меньше. Пример кантона Грионс, жители которого говорят на трех языках и его часто называют «Швейцарией в миниатюре», дает возможность проникнуть в самую суть того, что Швейцарии удалось достичь в области языковой политики.

Швейцария выделяется, прежде всего, многообразием, определявшим ее политику на протяжении всей истории и характеризовавшим стремление страны к преодолению разногласий, слабостей и внутренних противоречий. В 1848 г. многообразие обусловило выбор федеративной системы правления, оно же стало причиной появления 26 кантона и примерно 2728 муниципалитетов в стране, где свыше 7 млн граждан проживают на 40 000 квадратных километрах. Швейцария не является государством в традиционном этническом смысле, поскольку она не основана на общности языка, религии или культуры. Граждане страны, говорящие по-немецки, называют ее Willensnation — страной, созданной на основе стремления

СПЕЦИАЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ
Единство в многообразии
ИНДИЯ 2007



©ISTOCKPHOTO.COM/GABRIELA SCHAFERBERGER

Четыре официальных языка — французский, немецкий, итальянский и ретороманский, украшают банкноты швейцарских франков. Проблема многоязычия стоит перед кантонами острее, чем перед федеральным правительством, поскольку во многих из них школы и больницы располагаются на двухязычных территориях.

граждан жить вместе, мирно, при сохранении многообразия. Задача политических институтов заключается в том, чтобы способствовать существованию языковых и прочих сообществ, а также развитию единого швейцарского общества.

Язык и закон

По федеральной переписи 2000 г. 72,5% швейцарских граждан, проживающих в основном на севере и в центре страны, говорят по-немецки; по-французски говорит 21% населения, проживающего на западе; итальянский используют 4,3% тех, кто живет на юге; а на ретороманском языке говорят 0,6% граждан в юго-восточном кантоне Грионс. В статье 4 федеральной конституции сказано, что немецкий, французский, итальянский и ретороманский являются государственными языками, и подтверждается, что языковое многообразие и стремление жить сообща являются принципиальной политической исходной позицией государства. В частности, ретороманский считается не мертвым, а скорее живым языком, процветающим наравне с немецким, французским и итальянским; это положение не вызывает затруднений в понимании и является предпосылкой согласия по вопросам языка. Вместе с тем, на деле конституция

делает уступку практическим ограничениям: в то время как говорящие на ретороманском языке должны уметь общаться с федеральной администрацией на ее языке, не все федеральные законы должны быть переведены на ретороманский.

Швейцарское многоязычие обеспечивается путем индивидуального права на языковую свободу (ст. 18) и защитой целостности и однородности языковых сообществ (ст. 79). Эти потенциально противоречащие друг другу принципы претворяются в жизнь через государственные федеральные структуры.

В соответствии со швейцарской судебной практикой и юридической доктриной принцип «языковой свободы» означает право использовать любой официальный язык в общении частных лиц с государством и между собой.

Тем не менее, защита этого конституционного права реализуется через территориальный принцип, позволяющий ограничивать языковую свободу, чтобы сохранить традиционный состав, границы и однородность языковых территорий.

Малcolm Макларен — исследователь Института публичного международного и сравнительного конституционного права Университета Цюриха (Швейцария).

forumfed.org

Федерации

13

ОКТЯБРЬ | НОЯБРЬ 2007

Обеспечивая языковые сообщества необходимым для них пространством, территориальный принцип признает, что человек может осознавать себя членом только того или иного языкового сообщества.

Языковые территории защищаются не только ради них самих. Решения по ним чаще принимаются на уровне кантонов. В то время, как федеральное правительство должно принимать определенные меры в отношении итальянского и ретороманского языков, а также языкового согласия в целом, его роль вторична, и оно лишь поддерживает политику кантонов. Язык, как культура и образование, относится к ведению кантонов, которые весьма щепетильны при определении языков кантональной администрации и средних школ. Они несут основную ответственность за реализацию – а в случае необходимости, примирение – обязательств, относящихся к языковым правам и территории.

Языковые территории или многоязычие

Швейцарская языковая политика поддерживает стремление граждан мирно жить вместе. Тем не менее, сохраняется напряженность между языковыми сообществами и угрозой языкам меньшинств:

- **Федеральный мультилингвизм, кантональный унилингвизм и билингвизм.** На уровне федерации швейцарское правительство пользуется четырьмя языками. В кантональных правительствах используется меньшее число языков. Большинство кантонов имеют лишь один государственный язык. Официально двуязычны такие кантоны, как Берн (где большинство говорит по-немецки, меньшинство – по-французски), Фрибур (французское большинство, немецкое меньшинство), Вале (французское большинство, немецкое меньшинство). В кантоне Грисонс официально используются три языка (немецкое большинство, ретороманско и итальянское меньшинство).
- **Язык связан с территорией.** Попытка осуществлять одновременно «языковую свободу» и территориальный принцип приводит к частым юридическим спорам. Статья 70 конституции, защищающая права языковых меньшинств, иногда использовалась кантональными и муниципальными властями, которые настаивали на том, чтобы дети посещали общеобразовательные школы с преподаванием на языке большинства. Верховный суд страны часто созывается, чтобы примирить эти два конституционных принципа в тех районах страны, где языковые сообщества сильно перемешаны.
- **Создание нового кантона.** Это один из путей, с помощью которых Швейцария «разрешила» внутренний конфликт на языковой почве. Официально франкоговорящий кантон Юра был отделен от официально немецко- и франкоговорящего кантона Берн в 1978 г. после затянувшихся сложных переговоров и всеобщего голосования на всех уровнях. Тем не менее, статус франкоговорящих районов в кантоне Берн вызывает озабоченность и по сей день. Недавно кантон предоставил им ограниченную автономию, но некоторые группы в Юре хотят, чтобы их кантону вернули автономию.
- **Преимущество многоязычия.** В последнее время в Швейцарии выяснилось, что особенно трудно вести продуктивный диалог между лингвистическими и другими этнокультурными сообществами, чтобы использовать во благо тот огромный потенциал, который кроется в их разнородности. Это проявилось во время острых разногласий между франкоговорящими и другими областями по поводу инициатив шире открыть Швейцарию внешнему миру.
- **«Неофициальные» языки.** Швейцария стоит перед лицом двух новых языковых проблем. Во-первых, десятая часть ее населения – в основном иностранцы и приезжие иностранцы рабочие – не говорят на официальных языках, причем

самая большая группа изъясняется на боснийском, сербском или хорватском. Во-вторых, вызов швейцарским политикам бросает натиск английского языка. Поскольку английский во всем мире превращается в lingua franca, т.е. в языке универсального общения, большинство жителей Швейцарии владеют им лучше, чем любым другим государственным языком страны. Поэтому некоторые обозреватели предлагают признать английский в качестве языка, общего для всей Швейцарии.

Управление трехязычным кантоном

Опыт кантона Грисонс, жители которого говорят на трех языках, свидетельствует о том, как разные языки могут не только порождать культурные проблемы, но и обогащать культурное многообразие. Официальные языки в кантоне Грисонс – немецкий, ретороманский и итальянский. Однако, на ретороманском в Грисонсе – и других районах Швейцарии, говорят очень редко. Среди швейцарских граждан кантон Грисонс 73,5% говорят по-немецки, 16,9% – по-реторомански и 8,4% – по-итальянски. То есть, на ретороманском говорят менее 27 000 человек, и он нечасто используется в административных или судебных делах.

Статья 3 конституции кантон Грисонс направлена на примирение языкового разнообразия с компактностью языковых территорий и одновременно на сохранение языкового согласия при выработке политических решений. Статья предусматривает, что кантон и муниципалитеты обязаны принимать необходимые меры для сохранения и популяризации ретороманского и итальянского, а также поощрять понимание и взаимные обмены между языковыми общинами. Муниципалитеты и коммуны должны определять языки, применимые в административных учреждениях и школах совместно с кантоном.

Более 25 лет кантональное правительство Грисонса стремилось принять закон о языке, чтобы исполнить ст. 3 конституции. В конце концов, после жарких дебатов граждане Грисонса приняли такой закон в июне 2007 г. Новый закон устанавливает процентную норму для говорящих на родном языке, чтобы определить официальное одноязычие того или иного муниципалитета. Одновременно закон устанавливает более низкую норму для второго языка при определении официального двуязычия муниципалитета. Каждый из этих языков должен быть одним из официальных языков страны. Закон также отдает предпочтение говорящим на языке меньшинства при приеме на работу в кантональную администрацию и предусматривает, как правило, чтобы судебные разбирательства проводились на родном языке подсудимого. Это встретило жесткую оппозицию со стороны говорящих по-немецки граждан Грисонса, которые почувствовали себя ущемленными.

Будущее швейцарской модели

Некоторые лингвисты и эксперты в области права приветствовали закон о языке кантон Грисонс в качестве «модели для всей Европы». Однако, с этим согласны не все. Вне сомнения, государство с культурно неоднородным населением сохранит целостность только при условии, что его общинам считают это государство своим. В то время, как Швейцария сумела выжить, она не стала такой монолитной, как мечтали ее основатели. Гарантии для сильных, однородных кантонов, вероятно, снизили уровень противоречий, но не продвинули общую интеграцию.

Описанный опыт многообразия Швейцарии наводит также на мысль, что способность конституции предотвращать конфликты и способствовать пониманию и взаимному обмену между языковыми общинами имеет свои пределы. В Швейцарии по-прежнему меньше многоязычия и больше плюралистического моноглосса. Многоязычие не может быть навязано извне; его питает коллективное стремление самого общества.

Эфиопская конституция защищает многообразие

Но право на отделение создает серьезные проблемы на границах страны

МЕНАХАРИ ТАДДЕЛЕ МАРУ

MНОГОНАЦИОНАЛЬНАЯ Эфиопия удивительным образом осталась нетронутой, несмотря на сложные 30 лет, за которые она перешла от монархии к коммунизму, а потом к демократии, причем за эти годы прошло нескольких засух, царили голод и нищета.

Силу и способность все выдержать можно объяснить многообразием Эфиопии.

Здесь проживают более 85 этнических общин, говорящих на разных языках и диалектах. После Нигерии это вторая по численности населения африканская страна, расположенная в Сахеле. В Эфиопии существует и религиозное многообразие. Христианство и ислам — крупнейшие религии, но там еще практикуется иудаизм и ряд других конфессий.

Чтобы управлять этой страной с 78 млн жителей, одной из самых многообразных и противоречивых, правительство ввело «этнический федерализм», закрепленный конституционно в 1995 г. Один из главных приоритетов Эфиопии — политика в отношении ее этнических групп. Для эфиопской модели федерализма этот аспект — один из самых острых.

С IV в. н. э. до 1974 г. Эфиопия так или иначе управлялась христианскими монархами. Последний император Хайле Селассие был свергнут в 1974 г. марксистско-ленинской военной группировкой «Дерг», которую возглавлял Менгисту Хайле Мариам. После прихода к власти она создала коммунистическое однопартийное государство. Этот режим был свергнут в 1991 г. коалицией, в которую в основном входили этнические повстанческие движения, объединенные в Эфиопский народно-революционный демократический фронт (ЭНРДФ).

Конституционное признание общин

Вступившая в силу в 1995 г. конституция провозгласила создание федерации из девяти региональных штатов, разделенных



Менахари Тадделе Мару — эфиопский ученый, получивший степени магистра и бакалавра в Оксфордском университете. В настоящее время работает в Школе управления Дж. Кеннеди Гарвардского университета по программе Эдварда Мэйсона.

forumfed.org



Эфиопская женщина идет в синагогу в Аддис-Абебе в начале Рош-а-Шана — еврейского Нового Года, в сентябре 2007 г.

REUTERS/RADU SIGHETI

Федерации

15

ОКТЯБРЬ | НОЯБРЬ 2007

по этнолингвистическому принципу, и двух федеральных городов с особым статусом — Аддис-Абеба и Дыре-Дауа. К числу девяти штатов относятся Афар, Амхара, Бенишангуль-Гумуз, Гамбелла, Харари, Оромия, Эфиопское Сомали, Тыграй и Штат народов и народностей Юга.

Вместе с тем, конституция предоставляет самоуправление всем этнолингвистическим сообществам, включая, если они пожелают, право создания региональных штатов или даже отделения и образования независимого государства. В конституции четко указано, что «вся суверенная власть принадлежит нациям, национальностям и народам Эфиопии». Этнолингвистическая община определяется в ней как «национальность или народ... группа людей, которые имеют или в значительной мере разделяют общую культуру или схожие обычаи, взаимно понимают языки друг друга, верят в общую или схожую самобытность, имеют общие психологические черты и наследуют определенную и в основном компактную территорию».

Федеральная конституция предоставляет всем этнолингвистическим сообществам право защищать и развивать свою культуру, язык и историческое наследие путем самоуправления. В ней предполагается, что каждая община занимает собственную территорию, и провозглашается право на «полномочное самоуправление, включая право создавать органы власти на территории проживания...»

Многообразие региональных штатов можно определить в соответствии с их:

- населением;
- этническим многообразием (полиэтническое или однородное);

- религиозным многообразием (поскольку оно накладывается на другие факторы);
- образом жизни (кочевым или оседлым);
- городским или сельским ареалом обитания.

Региональные штаты Тыграй, Афар, Амхара, Оромия и Эфиопское Сомали названы по преобладающему там автохтонному населению. В каждом из них превалирует один господствующий автохтонный этнос и язык. Другие штаты — Штат народов и народностей Юга, Гамбелла, Бенишангуль-Гумуз и Харари — являются многоэтническими региональными штатами, не имеющими единой доминантной этнической общины.

Поскольку федеральная конституция дает этнокультурным общинам неограниченное право на самоопределение, ожида-

ется, что региональные штаты предоставляют – а в некоторых случаях уже предоставили – специальный административный статус этнокультурным общинам меньшинств путем создания особых зон, получивших название «Зон Лиу», или специальных районов «Лиу Уореда».

Целью этих федеральных мер является развитие «единства в многообразии» при гарантии сохранения культурных, языковых и религиозных отличий этнолингвистических общин, а также их самобытного образа жизни. Таким образом, в федеративной системе Эфиопии по отношению к различным самобытным сообществам не только проявляется терпимость, но они конституционно защищены, а также поощряется публичное самовыражение многообразных проявлений их самобытности в политическом плане.

Третейские решения верхней палаты

Другим институциональным выражением принципа «единство в многообразии» является Палата Федерации. Верхние палаты в большинстве федераций имеют равное количество представителей от каждого этноса, либо их состав формируется пропорционально численности населения. Однако эфиопская палата Федерации имеет по одному представителю от каждой этнической группы плюс дополнительного представителя от каждого миллиона человек общего населения этой группы.

В соответствии с этой формулой этнически многообразный Южный регион имеет более крупное представительство, чем такие более густонаселенные, но относительно однородные регионы, как Оромия и Амхара. Во всех случаях депутаты либо назначаются законодательными собраниями штатов, либо каждый штат организует прямые выборы. Роль палаты ограничена в общих законодательных областях, но более специфична в урегулировании конфликтов между регионами. Она выступает в качестве высшего третейского судьи по конституционным вопросам и в определении формулы распределения государственных доходов.

Рассматриваемые ниже города и регионы являются родиной различных этнических групп с разной этнической самобытностью и служат хорошим примером как многообразия, так и единства Эфиопии.

Религиозная напряженность преследует штат Сомали

В региональном штате Сомали живут три самобытные группы населения со сходными чертами. Около 96% его жителей представляют этнос сомали, примерно такой же процент составляют мусульмане, и при этом 85% населения – кочевники. Кочевой образ жизни связан с культурой ношения оружия чуть ли не с младенческого возраста. Три такие же самобытные группы характерны и для государства Сомали, имеющего общую границу с Эфиопией на протяжении 1600 километров. Пограничные земли долгое время служили базой для нескольких эфиопских движений за выход из состава страны и безопасным пристанищем для групп вооруженных сепаратистов, воюющих в Эфиопии.

Вдоль границ Эфиопии с другими странами, включая Сомали, проживают самобытные группы с взаимно накладывающимися характеристиками. Такие движения, как Освободительный фронт Западной Сомали, который был переиме-

нован в Национально-освободительный фронт Огадена, – это в своем большинстве квазиэтнические и квазирелигиозные движения, имеющие этнические связи с Сомали. Эффект «переливания через край», типичный для таких движений, которые предъявляют права на «свои земли» в Эфиопии и соседних странах, представляет для страны сложную проблему. Как определить, является ли конкретная группировка легитимным движением эфиопской этнической группы, настаивающей на своем законном праве на выход из состава страны, или это армия иностранных захватчиков, когда и те, и другие говорят на одном языке, принадлежат к одной этнической группе и проводят одну и ту же политику? Кроме того, некоторые проживающие вдоль границ эфиопы боятся, что религиозный радикализм государства Сомали может пересечь границу и распространиться в Эфиопии. Недавно в некоторых ее частях имели место спорадические конфликты и вспышки насилия между христианами и мусульманами, доселе известными мирным существованием и взаимным уважением.

ОН признает древний город

В июле 2007 г. город Харар, отнесенный ЮНЕСКО к миру вому наследию, отпраздновал свое тысячелетие. Окруженный средневековыми стенами древний город был важным центром исламской культуры и торговли, начиная с XIII в. В городе более 100 мечетей, и некоторые из них древнее тех, что находятся в Саудовской Аравии. Харар по праву принято считать четвертым по святости городом исламского мира.

Хотя некоренные народности оromo и амхара составляют здесь большинство, штат Харари принято считать территорией, которой должны управлять и обладать главным образом представители одноименного со штатом народа. По этой причинественные полномочия делят здесь между собой главным образом этнолингвистические общины харари и оromo. По сравнению с такими густонаселенными штатами, как Оромия (27,3 млн чел.) и Амхара (19,6 млн), Харари с населением 131 000 жителей логичнее было бы считать слишком небольшим, чтобы пользоваться привилегиями регионального штата. Тем не менее, в

истории Эфиопии Харари занимает особое место как один из центров исламской веры, и его культурное и религиозное многообразие оправдывает присвоенный Харари статус.

Столица привлекает сельских жителей

Два крупнейших города Эфиопии представляют собой урбанистические оазисы в стране с преобладающим сельским населением, «плавильный тигель» в окружении этногенных штатов и областей. С совокупным населением более 3,4 млн чел., Дыре-Дауа и Аддис-Абеба – это два особых «города-государства», имеющие региональный статус и отличающиеся фантастическим многообразием. Для Эфиопии эти мегаполисы – исключение из правил, поскольку почти 85% эфиопов проживают в сельской местности. В двух этих городах обитают представители практически всех этнолингвистических общин страны, в связи с чем вместо того, чтобы отчитываться перед отдельной этнолингвистической группой, города несут ответственность непосредственно перед федеральным прави-

[СМ. ДАЛЕЕ НА СТР. 21]

стью. Дыре-Дауа – это столица и крупнейший город страны, а Аддис-Абеба – ее политический центр. Оба города расположены в долине Омо, на юге страны, и являются важными центрами сельского хозяйства и промышленности. Аддис-Абеба – это также центр культуры и образования, где находятся университеты и научные институты. Дыре-Дауа – это центр сельского хозяйства и промышленности, где находятся различные фабрики и заводы. Оба города являются важными транспортными узлами, соединяющими южную часть страны с севером.



Мальчики народа хамер – одной из 85 эфиопских этнических общин, наблюдают за ритуальными прыжками через быка в нижней долине Омо.

Федерализация популярна на севере, но встречает сопротивление на юге

Италия неспешно движется к федерализму

ФРАНЧЕСКО ПАЛЕРМО И ЙЕНС ВЭЛК

ВТЕЧЕНИЕ ПОСЛЕДНЕГО ДЕСЯТИЛЕТИЯ Италия охвачена процессом федерализации. Задержки на этом пути привели к тому, что вокруг централистской политической культуры отстроена федералистская конституционная структура. Вместе с тем, богатые регионы севера требуют расширения автономии, а бедные регионы Юга обеспокоены тем, что развитие федерализации увеличит экономический разрыв между двумя частями страны.

Со временем объединения Италии в 1871 г. вплоть до 1948 г. страна имела унитарную форму правления. Лишь с принятием республиканской конституции в 1948 г. был предпринят новаторский, хотя и незначительный эксперимент по регионализации страны.

После Второй мировой войны власти отнеслись одинаково не ко всем итальянским регионам. С самого начала для итальянского регионализма была характерна ассиметричная конструкция — как с точки зрения конституционного права, так и с точки зрения полномочий, передаваемых регионам. Несмотря на конституционные положения о том, что в пределах всей страны действует единый стандарт регионализации, было создано только пять особых или автономных областей. Все они располагались на периферии: три на севере в Альпийском регионе, населенном историческими меньшинствами (Валле д'Аоста, Трентино-Альто Адидже, Фриули-Венеция Джулия), и две на крупных островах (Сицилия и Сардиния). Мирный договор, заключенный с союзниками после Второй мировой войны, накладывал на Италию международные обязательства, в связи с которыми возникли опасения, что эти периферийные территории могут решиться на отделение. Каждый из пяти названных регионов обладает сегодня осо-



На карте Италии северные регионы располагаются непосредственно выше Рима. Различия между севером и югом привели к движению за федерализм, которое проявляется сильнее на севере страны.

бым статутом, который по сути представляет собой основной закон, имеющий полную конституционную силу.

Третий путь

В рамках инновационного эксперимента по регионализации всей страны на политической карте появился некий «третий путь», промежуточный между федеративной и унитарной системами, который позволяет избежать слишком большой асимметрии в положении названных областей и остальной территории страны. Тем не менее, такая структура регионализации, заложенная в Конституции 1948 г., достигла полного развития лишь в 1970-е годы. К 1972 г. обычным регионам была делегирована законодательная власть. 8 из этих 15 обычных регионов — Пьемонт, Эмилия-Романья, Лигурия, Ломбардия, Марке, Тоскана, Венета и Умбрия — расположены на севере. Принято считать, что север и юг поделили между собой две области: Лацио и Абруццо. Еще пять — Апулия, Базиликата, Калабрия, Кампания и Молизе — находятся на юге.

С 1970-х годов постоянный рост региональных полномочий постепенно сужал разрыв между так называемыми «обычными» и «особыми» регионами. Путь к этой цели не был прямым и последовательным, он испытывал воздействие со стороны изменчивых политических приоритетов и постановлений конституционного суда. Поскольку и по сей день отсутствует гарантированное конституцией представительство региональных интересов на уровне центра, расширение федерализма, по существу, означало, что члены конституционного суда оспаривали общенациональные законы. Такие коллизии и постановления конституционного суда, в которых акцент делался на сотрудничество и консультации, привели к постепенному укреплению властных структур на региональном уровне, а также к созданию системы, которую можно охарактеризовать как «кооперативный регионализм».

Франческо Палермо — директор Института исследований федерализма и регионализма в Европейской Академии Болцано/Бозен и адъюнкт-профессор сравнительного конституционного права факультета права Университета Вероны (Италия).

Дженс Уэлк — старший исследователь Института исследований федерализма и регионализма в Европейской Академии Болцано/Бозен и преподаватель и исследователь сравнительного конституционного права факультета права Университета Тренто (Италия).

forumfed.org

Целый ряд важных реформ коммунальной администрации и системы местного самоуправления был проведен в конце 1980-х и в конце 1990-х годов. Эти реформы подтолкнули более активные регионы, и они стали развивать собственный потенциал самоуправления. Политические требования о предоставлении большего самоуправления стали абсолютным приоритетом для богатых промышленно развитых северных регионов, причем они одобрительным эхом отозвались на уровне центрального правительства в Риме. Давление со стороны федералистской, а в отдельных вопросах сепаратистской партии под названием «Лига севера» превратило федеративную реформу в политическую проблему, решение которой требует конституционной реформы.

На пути к федерализму

Принятые в 1999—2001 гг. две поправки к конституции привели к значительному усилению «обычных» областей. Первая поправка предусматривала прямые выборы региональных руководителей. Она также усилила конституционную автономию регионов, поскольку теперь базовые региональные законы вступают в силу на основе специальной процедуры, проводимой самими «обычными» регионами. Вторая поправка, принятая в 2001 г., привела к полному пересмотру тех положений конституции, которые касаются отношений между правительством страны и регионами.

По реформе равными объявляются все составные части Итальянской республики — ее правительство, регионы, провинции и муниципалитеты. Хотя подобная формулировка в применении к федеративной системе звучит необычно, в ней четко выражена концепция сфер деятельности, а не просто перечислены иерархические уровни власти. Подтверждена возможность двустороннего неравенства для «обычных» областей и автономий, хотя по просьбе отдельных «обычных» областей теперь возможна дальнейшая дифференциация. Важнее всего то, что реформа коренным образом меняет механизм распределения законодательных и административных полномочий между федеральным правительством и регионами.

В ст. 117 конституции теперь перечислены все законодательные полномочия правительства страны, а также все сферы применения сопутствующих законов. Сейчас все остальные полномочия принадлежат регионам. Административные прерогативы отныне не связаны с законодательными, и в соответствии со ст. 118 гибко распределены. Согласно ст. 119, новое положение о налогово-бюджетном федерализме предоставляет частичную финансовую автономию субнациональным субъектам. При этом все регионы должны учредить консультативный орган для представительства местных властей в пределах территории их юрисдикции.

До начала 1990-х годов между севером и югом действовало неписаное соглашение, позволявшее девальвировать лиру для поддержания конкурентоспособности страны в отношениях с другими европейскими государствами. Экономически слаборазвитый, зависимый от внешней помощи юг, в свою очередь, использовал общественные фонды как средство стимулирования потребления. Позднее, при вступлении Италии в Европейский валютный союз, на страну было оказано давление с тем, чтобы заставить ее сократить государственный долг и все общественные расходы. Нарушение соглашения Севера и Юга подорвало равновесие между северными и южными областями в вопросах о региональных расходах и налоговой политике. Связанные с коррупцией скандалы в начале 1990-х годов привели к краху старого порядка, роспуску Христианско-демократической и Социалистической партий. Крушение старого политического порядка ускорило эти изменения, а бюджетный кризис позволил безотлагательно осуществить целый ряд жизненно важных структурных преобразований.

Медленное воплощение в жизнь

Спустя шесть лет после принятия конституционных поправок реформа все еще далека от завершения. Хотя некоторые поправки, в частности, новый механизм распределения законодательных полномочий, сразу же вступали в силу, оказалось, что новые полномочия недостаточны и часто дублируют друг друга. Конституционный суд взял на себя титанический труд по перераспределению конкретных прерогатив. В результате нередко возникали логические основания для усиления роли правительства страны, исходя из предположения о юрисдикции центра, прежде всего, по делам, в которых взаимно пересекаются юридические интересы, а также исходя из понимания роли правительства как защитника национальных интересов.

Вторая группа реформаторских положений потребовала дальнейшей детализации законодательной деятельности, особенно в вопросе о налогово-бюджетном федерализме. К сожалению, правоцентристское коалиционное правительство под руководством победившего на выборах премьер-министра Сильвио Берлускони сразу после утверждения конституционных поправок не проявило ни малейшего интереса к проведению реформы, унаследованной от предыдущего кабинета министров. В результате в 2003 и 2005 гг. были приняты к исполнению только два законодательных акта, а вопрос о финансовых отношениях не решен и по сей день.

В довершение ко всему правительство Берлускони — опиравшееся и на правоцентристскую «Лигу севера», которая стремилась к более радикальным результатам, — предложило собственную конституционную контреформу. В ноябре 2005 г. этот проект, затрагивающий 53 статьи конституции, был окончательно принят голосами правоцентристской коалиции, составлявшей парламентское большинство. Однако этот законопроект был отвергнут голосами 61% избирателей, высказавших свою позицию на референдуме в июне 2006 г. Референдум прошел сразу после поражения кабинета Берлускони на всеобщих выборах. Новое правительство Романо Проди перехватило инициативу и сейчас пытается завершить претворение в жизнь реформы 2001 г.

Тем не менее, даже сами регионы отнюдь не стремились извлечь выгоду из новых возможностей, открывавшихся перед ними реформой, а процесс прохождения новых основных законов шел очень медленно.

Недостатки системы

Маловероятно, что в настоящее время будет предпринята более глубокая конституционная реформа. Последующие шаги по федерализации Италии, скорее всего, будут касаться налогово-бюджетного федерализма; возможны также сдвиги и в распределении прерогатив. В частности, достигнуто широкое согласие в том, что контроль над энергетикой должен принадлежать национальному правительству, а не дробиться по частям.

Сейчас Италию можно охарактеризовать как девальвированную асимметричную федеративную систему в процессе становления. Термин «девальвированная» вполне уместен, поскольку полномочия перемещаются от центрального правительства к регионам; а «асимметричность» отражает наличие двух типов регионов, причем осуществление принципов федерализма отличается от одного региона к другому; наконец, выражение «федеративная система в процессе становления» подразумевает, что даже после реформы 2001 г. термины «федеративная» или «федерализм» так и не появились в тексте конституции. Федерализм в Италии будет применяться постепенно, начиная с утверждения нового основного закона каждым регионом, когда все они смогут продвигаться вперед по мере проведения реформ. Конституционная структура Италии вполне допускает введение федеративной формы правления. Теперь дело за политиками, готовыми взять на себя ответственность.

Испанский премьер-министр Хосе Луис Родригес Сапатеро (справа) поддерживает Хосе Монтилью в ходе кампании за пост президента в Каталонии в октябре 2006 г. Монтилья победил на выборах.

Автономные общины и муниципалитеты берут на себя больше ответственности



REUTERS/GUSTAVO CARINO

Испанские регионы обретают власть

РОБЕРТ АГРАНОФФ

ПРОТИВОСТОЯНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО И СЕМНАДЦАТИ региональных правительств Испании может стать неустойчивым. Споры достигли точки кипения в середине 2007 г. в связи с требованием басков большей степени автономии, когда лидер оппозиции Мариано Рахой из Народной партии обвинил премьер-министра Хосе Луиса Родригеса Сапатеро в том, что он ведет переговоры с ЭТА «за спиной испанского народа, играя со структурой государства, словно это детский конструктор». Однако, опрос общественного мнения в августе 2007 г. показал, что популярность Сапатеро на деле пошла вверх после того, как 6 июня ЭТА отменила прекращение огня.

Ни одна страна не продвигалась к межправительственной системе так быстро, как это сделала Испания в последние десятилетия. Вскоре после смерти испанского диктатора Франсиско Франко в 1975 г. в Испании была восстановлена демократия, и политическая система стала федеративной фактически во всем, кроме названия, принеся автономию региональным и местным правительствам, поделив власть между центром и 17 регионами, получившими название «автономные общины». Амбициозные руководители в провинциях в основном стремились к дальнейшей децентрализации и передаче власти автономным общинам и местным органам управления. В 2005 г. кроме 17 автономных общин в Испании существовали 50 надмуниципальных провинций (семь объединились с автономными общинами), 81 образование на уровне округов, 8107 городов или муниципальных корпораций, 909 консорциумов (вертикальное сотрудничество между муниципалитетами, провинциями, автономными общинами и штатами), 988 межмуниципальных служб и около 3700 субмуниципальных подразделений и государственных

корпораций. Многие объединенные органы власти, состоящие из представителей центрального правительства и органов автономных общин, появились в процессе передачи полномочий и планирования совместных действий. Вступление Испании в Европейский Союз в 1986 г. повлияло на политику в таких областях, как землепользование, захоронение твердых отходов, управление прибрежными зонами, трудоустройство и иммиграция.

Как взаимодействуют правительства

Испанские межправительственные отношения (МПО) осуществляются на трех уровнях:

- **Макро-МПО** включают политическое взаимодействие между региональным и общенациональным руководством, а также решение важных вопросов, касающихся территориального устройства или делегирования полномочий;
- **Мезо-МПО** затрагивают менее очевидные, но важные повседневные контакты официальных лиц, переговоры о грантах и контрактах, установление межправительственного партнерства и т. п.;
- **Микро-МПО** представляют собой скрытый от общественного взгляда уровень связей, на котором обсуждаются проекты, претворяются в жизнь правила и стандарты, осуществляется руководство контрактами, отвод земель, выдаются разрешения на строительство.

Макро-МПО. Такого рода взаимодействие охватывает вопросы, связанные с региональными разногласиями и проблемами самобытности, полномочиями или финансированием. Кроме того, региональные партии часто обсуждают в центральном парламенте вопросы формирования коалиционных правительств. Политические конфликты всегда привлекают внимание, эта борьба в значительной степени влияет на МПО и определяет их сущность. Однако, здесь в игру вступают территориальные про-

блемы более широкого плана. Основные законы, принятые парламентом в Мадриде, также способствуют более динамичным МПО. Большинство полномочий «кассируются» нечетко и скорее затрагивают два и более уровней власти. Недавно проведенное исследование 74 проектов гражданской, внешней и вну-

СPECIALНЫЙ РАЗДЕЛ
Единство
в многообразии
ИНДИЯ 2007



Роберт Аграпофф — заслуженный профессор школы общественных и экологических проблем при Блумингтонском университете (Индиана) и старший преподаватель Института гуманитарных наук им. Ортеги-и-Гассета (Мадрид). Готовит к печати книги об испанских межправительственных отношениях.

forumfed.org

тренней политики, показало, что 17 из них подпадают исключительно под юрисдикцию центральной власти, 19 – под юрисдикцию автономных общин, а остальные 38 проектов носят смешанный характер. Последняя группа затрагивает такие важные области государственной политики, как образование, здравоохранение, социальные службы, дотации, торгово-экономическое развитие, транспорт, местное самоуправление и охрана окружающей среды. Управление системой образования и здравоохранения разделено между Мадридом и автономными общинами. Общенациональные законы, касающиеся избирательного процесса, финансирования, общей организации и оперативных услуг, увеличивают эффективность местного самоуправления.

Мезо-МПО. Испанская система широкого и тесного взаимодействия – при котором центральные общие законы дополняются детализированными законами и постановлениями на местах – означает, что оба уровня власти весьма заинтересованы участвовать в реализации программ во многих областях. По сравнению с парламентскими федерациями таких стран, как Австралия, Канада и Индия на уровне политической деятельности министров и глав правительства в Испании меньше контактов. Тем не менее, в стране недавно был создан Совет президентов автономных образований, который проводит консультации с премьер-министром два раза в год; основное внимание на этих встречах уделяется разработке политической стратегии, а прочие вопросы решаются в основном в рамках двусторонних контактов.

Вопросы разработки политической стратегии также важны для формирования МПО на мезо-уровне. В частности, правила городского планирования и районирования регулируются Мадридом лишь в самых общих чертах. Каждая автономная община имеет собственные законы, регулирующие городское развитие, лицензирование, строительство и юридические нормы. Каждый муниципалитет должен иметь и постоянно обновлять 10-летний план развития, одобренный автономной общиной и содержащий оговоренные исключения из правил. Такое же планирование и оперативные действия применимы к отношениям между автономной общиной и местными властями, когда речь идет о создании инфраструктуры, предоставлении социальных услуг, дотаций, развитии здравоохранения и образования. Во всех этих областях межправительственные отношения среднего уровня в значительной степени сместились от модели «Мадрид – автономная община» к модели «автономная община – местное самоуправление».

В результате, в ряде указанных областей большая степень инициативы передается в столицы автономных общин. Мэры и их советники ведут переговоры с региональными организациями по таким вопросам, как финансирование и анализ политики, пересмотр проектов и их утверждение. Аналогичным образом, основная организация, представляющая общественные интересы региональных управлений – Испанская федерация муниципалитетов и провинций, больше полагается на лobbирование через свои филиалы на уровне автономных общин, а также на защиту на уровне автономных общин интересов своих независимых партнерских образований в Стране басков и Каталонии.

Микро-МПО. Этот уровень, скрытый от общественности, включает переговоры по проектам, обеспечению стандартов и управлению контрактами. Многие небольшие испанские муниципалитеты не имеют достаточных средств, чтобы предложить полный набор таких необходимых услуг, как водоснабжение, сброс водных и жидких отходов, вывоз мусора, подъездные пути и санитарные службы. Для решения этих проблем у них есть три возможности: позволить предоставлять эти услуги провинциальным правительствам, сформировать особый район по предоставлению услуг совместно с близкайшими муниципалитетами, либо заключить договор с правительством другого муниципалитета или частным поставщиком услуг. Каждый из этих вариантов по характеру является межправительственным, и все они нуждаются в одобрении автономной общины. По таким вопросам, как выбор места для строительства новых школ, муниципалитеты взаимодействуют с чиновниками сферы образования в автономных общинах.

- Отраслевые конференции или многосторонние встречи и форумы по конкретным вопросам, на которых на первый план выдвигается региональная политика, а также обмен мнениями и решение проблем в связке «автономная община – Мадрид»;
- Комиссии по двустороннему сотрудничеству, а на практике – консультативные органы, где ведутся переговоры по конкретным проектам, состоящие из управлений общегосударственных и автономных общинных административных органов. Эти органы первоначально вели переговоры о

forumfed.org



Представитель Батасуны – нелегальной Партии независимости басков, выступает на пресс-конференции в Сан-Себастьяне в сентябре.

REUTERS/VINCENT WEST

передаче социальных услуг «вниз», а позднее принимали участие в передаче некоторым регионам полномочий в области здравоохранения и просвещения;

- Совместные планы и программы, реализуемые Мадридом и правительствами автономных общин, в частности, те из них, которые выполняются в рамках ЕС;
- Наиболее многочисленными являются двусторонние и многосторонние соглашения о сотрудничестве. Более 5000 соглашений о сотрудничестве уже подписаны Мадридом и региональными правительствами, между провинциальными и муниципальными правительствами, а также особыми государственными агентствами.

От этих четырех типов соглашений и комиссий в немалой степени зависит создание испанского «государства автономных регионов» (*Estado de las Autonomías*).

При системе, не сбалансированной по вертикали, особенно важны связи в области налоговой политики. Новейшие исследования показали, что «собственный источник доходов» — местные налоги — в автономных общинках составил в 2005 г. лишь 0,9 % всех типов доходов. Автономные общинки получают 50,3 % доходов в качестве фиксированной доли различных налогов, собираемых центральным правительством от их имени. Еще 46% они получают из центрального бюджета. Исключения сделаны для автономных общин Басконии и Наварры, пользующихся особым налоговым режимом.

Несколько лучше положение обстоит в муниципалитетах. Если учесть прямые и косвенные налоги, гонорары, сборы, акцизы и другие источники доходов, в 2002 г. они получили около 65% всех местных доходов. Еще 13% поступают им из государственных фондов, а оставшиеся «проценты» приходятся на перечисления от провинциальных и автономных общин. Только часть из них выплачивается безоговорочно, а другие зависят от выполнения конкретных проектов.

Движущие силы межправительственных отношений

В последние годы динамичному развитию МПО способствовал ряд факторов:

- Конституционные и институциональные рамки, устанавливаемые государством, которые, в частности, гарантируют автономию и долю государственных доходов, а также обеспечивают взаимодействие разных уровней;
- Основные законы во многих ключевых областях государственной политики, а также базовая структура автономной общинки и местного самоуправления обеспечивают рабочую взаимозависимость этих уровней власти;
- Процесс европеизации означает, что деятельность в таких областях, как занятость, иммиграция, уборка мусора в городах, ремонт дорог, общественные поставки, продолжительность рабочего дня и защита окружающей среды составляют четвертый управленческий уровень;
- Конкурентные выборы, коалиционные правительства и ротация правящих политических партий укрепили автономные общинки и, в определенной мере, местное самоуправление, освободив их от мелочного контроля сверху и позволив тем самым проводить «чисто местную политику»;
- Испанская политическая культура, исходящая из приоритета местности и личности, породила традицию многочисленных односторонних контактов, имеющих отношение к любому многостороннему проекту;
- Административная и исполнительная формы федерализма в Испании — это два типа превалирующих режимов интерактивного управления, которые определяются региональными традициями глубокой административной вовлеченности в межправительственные отношения. Эти факторы усиливают природу федеративных начал испанских межправительственных отношений.

ЭФИОПИЯ [ПРОДОЛЖЕНИЕ СО СТР. 16]

тельством. Статистически большинство жителей Дыре-Дауа составляют представители оромо, но язык амхара — официальный язык городской администрации. И хотя большинство жителей Аддис-Абебы относятся к народности амхара, этот город остается столицей не только всей страны, но также главным городом регионального штата Оромия.

Кочевники запутывают демографическую картину

Последствия многообразия в пределах одного эфиопского региона можно проследить на примере штата Гамбелла, расположенного в юго-западной Эфиопии на границе с Суданом. Неоднородный в этническом плане штат, где нет господствующей этнической общины, Гамбелла — место проживания примерно 253 тыс. представителей народностей аниваа, нуэр, мезенгир, опио и комо; кроме того, здесь обитают переселенцы из штатов Тиграй, Амхара, Оромии, а также Южного регионального штата. Нуэры образуют крупнейшую общность — 39,7%, в то время как аниваа составляют 27,4% от общего населения штата.

Гамбелла имеет как оседлое, так и кочевое население. Миграционные потоки влияют на демографический и другие аспекты, такие как распределение властных полномочий или конфликты из-за ресурсов. Из-за «прозрачности» государственной границы с Суданом в штате Гамбелла есть районы, где этнические группы разделены государственной границей. В 2003—2004 гг. в этих районах вспыхивали вооруженные столкновения, положение и по сей день остается взрывоопасным.

Система распределения власти по этническому принципу, установленная федеральной конституцией, повлияла на отношения между этнокультурными общинами и привела к жестоким конфликтам на местном уровне, поскольку разные группы борются за законную, по их мнению, долю властных полномочий и контроль над природными ресурсами. Власти, безусловно, извлекут уроки из этого нежелательного опыта.

Прагматики выступают за этнический федерализм

К сожалению, Эфиопия не получает выгоду от широкого консенсуса политического класса страны по вопросу о соответствующих ее специфике роли и типе федерализма. Есть три политических подхода кэтнолингвистическому федеральному устройству Эфиопии. Сторонники первого поддерживают этнолингвистический федерализм как средство языковых общин на осуществление права на самоопределение вплоть до отделения. Они готовы поддержать федерализм даже ценой единства страны. Сторонники второго подхода воспринимают этнолингвистический федерализм как неудачный, но единственный способ предотвратить распад страны. По существу, они выступают против сепаратизма, но при этом поддерживают этнолингвистический федерализм как необходимое средство сохранения единства, а не за изначально присущие ему достоинства. Сторонники третьего подхода вообще отрицают этнолингвистический федерализм. Они хотели бы заменить его каким-то другой формой федерализма, либо унитарной системой. Автор этих строк полагает, что в случае претворения в жизнь данной точки зрения, страна может быть ввергнута в кровопролитную гражданскую войну. Более того, подобный вариант в конечном счете вызовет ее распад, а именно этого они больше всего опасаются. Другими словами, сторонники подобной позиции не понимают самой сути эфиопских реалий, которая сводится к тому, что только система, политически и юридически гарантированная и открыто приветствующая многообразие в Эфиопии, способна обеспечить прочный мир и единство страны. У Эфиопии есть конституционная структура, способная поддерживать многообразие. Задача заключается в том, чтобы честно применить ее в масштабах всей страны.

ИНДИЯ [ПРОДОЛЖЕНИЕ СО СТР. 7]

индийцы окрестили «системой конгресса», Индия, по выражению бывшего члена верховного суда В. Р. Кришна Аера, оставалась «унитарной по прихоти союза и федеративной к удовлетворению центра». Тем не менее, с ослаблением «системы конгресса» и появлением региональных партий индийские политические лидеры осознали, что федеративная система является краеугольным камнем здания индийской демократии.

Господство одной партии оказалось определенное нездоровое влияние на политику федеральных органов власти. Идея сильного федерального правительства была столь навязчивой, что региональные движения и стремления к самобытности стали своего рода анафемой для индийского государства. Однако, Закон о реорганизации штатов 1956 г. положил начало созданию штатов по языковому принципу, что завело в тупик требование автономии. Когда в 1960-е годы в Южной Индии бушевали страсти из-за того, что это было воспринято как насильтственное навязывание языка хинди, этнические беспорядки и националистические восстания охватили северо-восток страны. Некоторые движения были на грани выхода из союза, в то время как этнический подъем стал преимущественно результатом возросшего чувства пренебрежения и отчуждения. В 1980-х годах имели место три выступления за автономию штатов Пенджаб, Ассам и Кашмир.

Лидеры ИНК предупреждали, что усиление штатов приведет к ослаблению центрального правительства, и наоборот. Если в конце 1970-х – 1980-е годы страна была слабой и пылала по течению, утверждали они, это было результатом региональных требований автономии. Такой аргумент мог быть сочен неубедительным, поскольку он уводил в сторону от главного вопроса о распределении власти.

Конец однопартийного правления

Превращение Индии из страны с одной господствующей партией в страну с многопартийной системой способствовало усилию федерализма. Хотя ИНК остается главной силой, в Индии действует многопартийная система, включающая Индийскую народную партию (БДП) и многие другие, действующие в отдельных штатах. С 1996 г. региональные партии являются важной частью каждой новой федеральной коалиции. Время однопартийного правления прошло.

К власти приходили три типа коалиционных правительств: Объединенный фронт, в котором ни БДП, ни ИНК не имели большинства, хотя последняя поддерживала коалицию извне (1996–1998 гг.); возглавляемый БДП Национальный демократический альянс (1998–2004 гг.); и современный Объединенный прогрессивный альянс, возглавляемый ИНК (с 2004 г.). Альтернативная модель правления правительства Объединенного фронта предусматривала предоставление большей экономической и административной автономии штатам. Коалиционные правительства пришли к власти всерьез и надолго, и Индия к этому приспособилась. Стремление предоставить большую степень автономии штатам и передать их правительству основные программы, финансируемые центральным правительством, способствовало широкому признанию региональными партиями принципов федерализма.

В рамках индийской федеративной системы часто проводятся переговоры между сторонниками центральной власти и приверженцами автономии, между федеральным правитель-

ством и правительствами штатов. В конституцию неоднократно вносились поправки, хотя нередко достижение соглашений срывалось. В ходе этих непростых процессов федеративная система Индии обретала зрелость. В первое время после обретения независимости требования автономии чаще рассматривались как призывы к сепаратизму. Сегодня партии, выдвигающие эти требования, занимают важное положение в нынешнем коалиционном правительстве.

Изменившаяся федеративная система

Индия прошла долгий путь от сотрудничества в рамках федерализма, когда штаты и центральное правительство совместно планировали и притворяли в жизнь общие программы, до соперничества, при котором отдельные штаты борются за предоставляемые центром льготы, в частности, по снижению налогообложения. Центральное правительство пока сохраняет сильные позиции, но оно уже не пользуется тем влиянием, которое имело тогда, когда ИНК был единственной господствующей партией.

При нынешней многопартийной коалиции центральное правительство зачастую вынуждено убеждать и уговаривать те штаты, против которых оно когда-то применяло силовые методы. Бывали случаи, когда руководство штата брало на себя функции центрального правительства и открыто ему не подчинялось. Экстремальным проявлением этой тенденции стал арест двух министров центрального правительства руководством штата Тамилнад. 29 и 30 июня 2001 г. губернатор этого штата Дж. Джайалали арестовала своего соперника и бывшего губернатора М. Карунанихи вместе с двумя министрами центрального правительства – Мурасали Маран и Т. Р. Балу. Это событие стало актом политической мести. Вспышка общенационального протesta заставила освободить арестованных уже 2 июля.

Как пишут Сьюзен Хебер Рудольф и Ллойд Рудольф, «штаты заставляют прислушаться к своему мнению и дают почувствовать, что политически и экономически они сильнее, чем когда-либо». Индия движется от управляемого федерализма к многоуровневому политическому федерализму. В результате принятия 73-й и 74-й поправок к конституции был создан третий уровень власти. Эти поправки 1993 г. заложили структуру третьего уровня власти в лице выборных советов в сельской местности и в городах. Не менее трети мест в них заняли женщины.

В настоящее время в их работе принимают участие многие ранее бесправные группы населения и общин.

Экономические реформы дали новый импульс штатам; постепенно происходит переход власти от центрального правительства в «глубинку». С окончанием всевластия однопартийного правления и созданием модели коалиционного правительства Индия стремится к гармоничному сочетанию сильных штатов и сильного центра и формированию компетентных органов местного самоуправления.

Покрытую горами, джунглями и равнинами Индию, где официальными признаны 22 языка, проживает 1,1 млрд человек, соседствуют более пяти религий, трудно представить себе с иной формой правления, кроме федеративной. Если бы в конституции Индии отсутствовали положения о федерализме, скорее всего, она должна была их принять, чтобы выжить. За последние 60 лет федерализм изменил основы индийской политики.



Во время предвыборной кампании в Индии продаются печенье с партийной символикой. По часовой стрелке, начиная с верхнего левого угла: Индийский национальный конгресс, Индийская народная партия, Тинамул Конгресс и Коммунистическая партия Индии (марксисты).

ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ РАЗНООБРАЗИЕ ИНДИИ

[ПРОДОЛЖЕНИЕ СО СТР. 10]

зований в штатах. Там больше не ощущается давление со стороны центрального правительства и не чувствуется систематической дискриминации.

Это привело к ситуации, при которой к требованиям реорганизации штатов относятся не как к средству политического давления на Нью-Дели, а как к соображениям административной целесообразности.

Создание или преобразования штатов в Индии определяется такими критериями, как географическая близость, общность языка, схожие обычаи и традиции, сопоставимое социально-экономическое и политическое развитие, общность исторических традиций и опыта, схожий образ жизни, административная целесообразность и – прежде всего – широко распространенное чувство единства или самобытности.

Определение границ штатов

Реорганизация штатов способствовала совершенствованию управления за счет соблюдения четырех условий:

- административной целесообразности;
- экономической жизнеспособности;
- сходства в потребностях развития субрегионов;
- культурно-лингвистической близости.

Если этническая группа не проживает компактно, она имеет право на определенные экономические и политические преимущества за счет расширения региональной автономии.

В тех случаях, когда региональная автономия в рамках отдельного штата не является оптимальным решением или ее трудно предоставить в обозримые сроки, выдвигались требования об установлении режима наибольшего благоприятствования. Так, в частности, в штате Махараштра местное население требовало предоставления ему исключительных льгот. Многие требования о создании новых штатов основывались на, якобы, несправедливом распределении льгот на развитие в многоязычных штатах, например, в Ассаме в 1970–1980-е годы.

Подобно федеративной Индии – плюралистическому образованию с разнообразными компонентами, многие штаты объединяются скорее на многофакторной основе, чем лишь на базе самобытности. Штаты зачастую объединены в единое целое как политические и административные единицы, даже если они основываются не только на самобытности, но на самобытностях разного типа. В некоторых штатах жители претендуют на уникальную культурную самобытность; другие делают упор на экологическом факторе. Так, например, в Уттараханде защитники окружающей среды в гималайских общинах 30 лет тому назад протестовали против дальнейшего уничтожения лесов. Есть штаты с чисто этническим своеобразием, к их числу относятся Тамилнад, Карнатака или Керала. В другой группе – штатах Махараштра, Гуджарат и Западная Бенгалия – региональная

самобытность определялась исходя из наиболее распространенного языка. С другой стороны, в крупных штатах с многообразным составом населения, таких как Уттар-Прадеш, имеют место несколько типов самобытности, к числу которых относятся: язык/диалект, социальный состав общин, этнические регионы, демографические параметры, компактность территории, культурная модель, хозяйственная жизнь, исторический опыт, политическая культура и психологический состав, а также выраженное осознание групповой самобытности. При создании новых штатов были учтены перечисленные выше критерии.

Голос в местном правительстве

Кроме того, в этнических группах, стремящихся к автономии, существуют и такие общины, которые живут вне рамок политического процесса или местной экономической жизни. Например, в прошлом программы коммунального развития часто проваливались из-за того, что планирование осуществлялось бюрократами и политиками в столицах штатов при минимальном участии местных общин, для которых, собственно, эти программы и предназначались. Это вело к усилению зависимости от правительственные ресурсы и ослабляло ориентацию на собственные силы. В соответствии с поправкой к конституции в 1993 г. была создана новая система органов управления в сельской местности («панчаяты») и муниципалитетах. Эта система предусматривала создание панчаятов на трех уровнях – деревенском, промежуточном и районном. При

избрании сельского совета первичным источником власти теперь являлась деревня. Треть избираемых представителей в этих органах самоуправления обязательно составляют женщины, которым принадлежит почти миллион мест. Полномочия и ответственность предоставлены местным органам с тем, чтобы они могли разрабатывать и воплощать в жизнь планы экономического развития. Комитеты районного планирования готовят план развития в целом, сводят вместе планы, подготовленные сельскими «панчаятами» и городскими муниципалитетами. Таким образом, институты, созданные в рамках этой системы, стремятся реализовать цели децентрализованного управления, совместного с приятием решений людьми на самом низшем уровне.

В ходе диверсификации отношений в рамках национального государства и обеспечения того, чтобы культурные и этнические различия не стали поводом для неравенства отдельных частей населения, важную роль играло значение той или иной территории. Кроме того, различные группы не воспринимают друг друга как выше- или нижестоящих. Индийская государственность основывается на духе общности, обеспечивающем сосуществование разнообразных групп в рамках одной страны. Признание плюрализма важной ценностью сделало возможным укрепление как справедливости, так и самобытности в рамках единой политической системы.



Женщины в очереди на избирательном участке показывают приглашения на выборы, г. Патна на востоке Индии. Миллионы женщин гарантированы места в сельских советах или «панчаятах» в соответствии с поправкой к индийской конституции.



REUTERS/HO/NEW

Президент Венесуэлы Уго Чавес объясняет устройство мира школьникам в городе Матурин в сентябре. Его «миссии» в областях образования, здравоохранения и благосостояния формируют параллельную систему оказания услуг населению, которая бросает вызов существующему порядку.



Упадок федерализма в Венесуэле

Революция Уго Чавеса не оставила места сильной федеративной системе

КРИСТИ РАНХЕЛЬ ГЕРРЕРО

ВТЕЧЕНИЕ ВОСЬМИ ЛЕТ «БОЛИварианской революции» президент Уго Чавес проводил изменения, которые постепенно подрывали федерализм в Венесуэле, ставшей в 1811 г. первой федеративной страной в Латинской Америке.

Правительство Чавеса погубило большую часть доставшегося ему в наследство двухвекового федерализма.

После федеративной конституции 1811 г. в Венесуэле произошел сдвиг в сторону централизации под влиянием испанского наследия – иерархической и авторитарной политической структуры, а также централизованного контроля

над полезными ископаемыми. К концу XIX в. была введена высокоцентрализованная система управления. Венесуэла осталась федерацией лишь по названию.

Новая конституция 1961 г. позволяла провести децентрализацию, но в период глубокого политического и экономического кризиса было сделано немного, и только 1989 год принес необходимый консенсус. Это позволило реформировать центральное правительство с целью оживления федеративной природы страны через политическую, административную и экономическую децентрализацию.

Первая важная реформа создала условия для прямых, тайных и всеобщих

выборов губернаторов штатов. Кроме того, были учреждены должности мэров городов при прямом голосовании на выборах. Новый закон предусматривал юридическую поддержку передачи полномочий, услуг и ресурсов. Затем, в 1993 и 1996 гг., вступили в силу дополнительные законы, направленные на то, чтобы межправительственные перечисления средств удовлетворяли потребностям провинциальных правительств, и они были бы в состоянии выполнять свои новые обязанности.

В сентябре 2007 г. Национальная ассамблея во втором чтении приняла новые конституционные поправки, позволяющие одному человеку переизбираться на пост президента без каких-либо ограничений. Эти поправки, которые также дают правительству полномо-

Кристи Ранхель Геррero — профессор Андского университета (Венесуэла), координатор проекта Иbero-Американского Центра провинциальных и местных исследований, главный редактор журнала «Провинция».

forumfed.org

чия экспроприировать частную собственность без юридического одобрения, будут вынесены на общественный референдум в случае одобрения в третьем чтении*. Сенат Венесуэлы, который ранее должен был одобрять поправки к конституции, был упразднен в 1999 г., когда Конституционный съезд, 80% делегатов которого составляли сторонники президента Чавеса, принял новую конституцию.

Новый централизм

В июне 2007 г., проводя в жизнь свой декрет, Чавес создал Центральную комиссию по планированию. Комиссия вносит значительные изменения в экономическую систему страны. Создание Центральной комиссии вступает в противоречие даже с собственной конституцией Чавеса 1999 г., где сказано, что «Боливарианская республика Венесуэла является децентрализованным федеративным государством».

За последние восемь лет законы, принятые по новой конституции, имели целью развитие централизма нового типа. Это было сделано путем навязывания правил, соблюдаемых на всех уровнях управления в таких областях, как снабжение, правительенная деятельность, общественная администрация, сухопутные и транзитные перевозки, туризм и работа портов.

Следующий шаг, ведущий к централизации, был сделан путем изменения законов, относящихся к формированию государственного бюджета, за счет сокращения субсидий центрального правительства штатам. Были учреждены соседские организации, названные «коммунальными советами», состав и финансирование которых зависят от президента; они получили полномочия по общественному контролю за деятельностью штатов и муниципалитетов.

Выдвинутое правительством Чавеса конституционное положение требует принятия законов для создания новой федеративной системы и усиления децентрализации.

Последствия программы «демократического участия в управлении государством»

С 1999 г. Чавес проводит политическую программу, которая, по его словам, поддерживает «демократию прямого уча-

тия». С этой целью он начал навязывать централистский подход к предоставлению регионам правительственные услуги, что явилось отступлением от существующей федеральной системы. Президент создал, по его выражению, «миссии» в областях социального обеспечения, здравоохранения и просвещения за счет системы параллельного внебюджетного финансирования. Эта стратегия усилила его политическое влияние во многих штатах и муниципалитетах. В то же время, эти действия сократили полномочия и функции всех органов регионального представительства под аккомпанемент агрессивной кампании по их дискредитации.

- Создание не контролируемых внебюджетных фондов, расходование средств которых на централизованные общественные нужды передано на усмотрение правительства.

Примером последнего положения является расширение контроля над СМИ – радио- и телевизионными станциями, а также интернетом, что было сделано во имя защиты «демократии прямого действия» и тем самым уничтожило посредников между президентом и народом.

Эти практические действия центрального правительства имеют место в стране с очень слабыми политическими

партиями и разобщенным избирателем, в условиях, когда защитники федерализма обвиняются в переходе на экстремистские позиции.

Во ходе всеобщей забастовки 2002 г. правительства многих штатов и муниципалитетов вместе с оппозиционными лидерами закрыли государственные учреждения, пытаясь этим воздействовать на власть имущих на общенациональном уровне. Хотя большинство этих лидеров приняли участие в демократических мирных протестах, некоторые были причастны к неудавшемуся перевороту против Чавеса в 2002 г.

Наряду с этим, глубокая политическая поляризация между теми, кто поддерживает президентскую программу, и теми, кто выступает против, оставила мало возможностей для дискуссий о последствиях возврата к централизации и его влиянию на эффективное управление обществом, а также на демократическую систему.

Последствия централизации

Новая конституция, введенная Чавесом в 1999 г., на деле включала те аспекты децентрализации, которые уже имели конституционный статус. Тем не менее, это не способствовало проведению реформ, необходимых для более прочного закрепления федерализма, в частности, с помощью расширения полномочий штатов в области налогообложения или передачи им дополнительных прав и услуг. Вместо этого проявились противоположные тенденции, направленные на усиление процесса централизации через:

- Ликвидацию сената, палаты, которая представляла интересы географических территорий;
- Положение о том, что организационная структура и деятельность законодательных органов штатов определяется национальными законами (ст. 162);

[СМ. ДАЛЕЕ НА СТР. 30]



Венесуэльские солдаты охраняют радиостанцию «Радио Каракас ТВ» в Маракайбо после взятия ее под контроль в мае 2007 г. Президент Чавес отказался возобновить лицензию на ее передачи.

Некоторые из использованных им методов включали:

- Создание параллельных общенациональных структур для предоставления общественных услуг в рамках юрисдикции штатов и муниципалитетов;
- Отмену процесса делегирования полномочий;
- Манипулирование основными источниками общественных доходов с целью ограничить действие инакомысливших среди региональных представителей;

* Референдум в Венесуэле прошел 2 декабря 2007 г., большинством голосов поправки к конституции президента Чавеса не были утверждены: «против» проголосовало 50,7% участников референдума, «за» 49,29%. (Прим. ред. русского издания.)

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ



© STOCKPHOTO.COM/USA McDonald

«Никакого оружия, никаких наркотиков!» предостерегает объявление на английском и испанском языках у ворот начальной школы в Арлингтоне (Техас). Верховный суд США опротестовал федеральный законодательный акт о создании рядом со школами зон, свободных от оружия. Однако постановления штатов и местных законодательных собраний все еще остаются в силе.

В недавних конституционных постановлениях Верховный суд США смещается к центру

В судах федералистской революции не было и, видимо, не будет

ДЖ. АЛАН ТАРР

ВУРЕГУЛИРОВАНИИ РАЗНОГЛАСИЙ между федеральным правительством и штатами главную роль играл и будет играть Верховный суд США.

«Вопрос об истинных пределах власти, данной [федеральному правительству], возникает постоянно, и видимо, будет подниматься столько, сколько будет существовать наша система». Так писал председатель Верховного суда Соединенных Штатов Джон Маршал в деле «Мак-Каллок против штата Мэри-

ленд» (1819 г.), и его заявление оказалось пророческим. Во многих precedентах в Верховном суде основное внимание уделялось распределению полномочий между федеральным правительством и правительствами штатов. В некоторых из них Верховный суд поддерживал претензии федерального правительства, в других случаях стоял на стороне штатов.

Ключевую роль в американском федерализме играют девять судей Верховного суда США. Они контролируют разделение полномочий федерального прави-

тельства и штатов, отвергая как неконституционные те федеральные законы, которые покушаются на полномочия штатов, и те законы штатов, которые нарушают федеральные права. Если не считать их назначения президентом по «совету и с согласия» Сената, судьи независимы от законодательных и исполнительных ветвей власти, что позволяет им выступать в качестве нейтрального третейского судьи в разрешении споров о федерализме.

С течением времени Верховный суд США предлагал разные ответы на вопрос о том, как конституция распределяет власть между федеральным центром и штатами. Начавшийся в 1937 г. сдвиг в сторону федерального правительства продолжался, хотя и в меньших масштабах, до начала 1990-х годов, когда произошли некоторые

Дж. Аллан Тарр — известный профессор политических наук, директор Центра конституционных исследований при Университете Ратгерс–Камден; соавтор книги «Американское конституционное законодательство» (7-е издание, 2007 г.), один из редакторов сборников «Конституционные основы, структура и эволюция федеративных государств» (2005 г.) и «Федерализм, региональные конституции и права меньшинств» (2004 г.).

forumfed.org

изменения. Главный источник полномочий федерального правительства – конституционный пункт о регулировании торговли, который уполномочивает Конгресс регулировать внешнюю торговлю с иностранными государствами, племенами индейцев (коренных американцев), а также между разными штатами.

Конгресс опирался на этот пункт при разработке и применении многих законов, которые принимал, регулируя как коммерческую, так и некоммерческую деятельность. В 1937–1994 гг. Верховный суд последовательно отвергал обвинения Конгресса в превышении полномочий по пункту о регулировании торговли. Однако в делах «США против Лопеса» (1995 г.) и «США против Моррисона» (2000 г.) большинство членов Верховного суда в количестве пяти судей опротестовали федеральные законопроекты, сославшись на пределы компетенции Конгресса, ограниченные пунктом о регулировании торговли.

Когда штатам не удается защитить права человека

Еще один важный источник власти Конгресса – Четырнадцатая поправка, принятая в 1867 г. по окончании Гражданской войны. Эта поправка предоставляет Конгрессу право издавать законы в тех случаях, когда штатам не удается защищать права частных лиц. В течение XX в. Верховный суд в основном поддерживал федеральные законы, принятые в соответствии с Четырнадцатой поправкой. Однако в деле «Город Берне против

Флореса» (1997 г.) и последующих делах суды опротестовывали федеральные законы как превышающие полномочия Конгресса, определенные Четырнадцатой поправкой. В двух судебных делах в 1990-х годах они также отменили законопроект Конгресса, который «принудительно заставлял» официальных лиц штата выполнять федеральные программы.

Некоторые приветствовали агрессивную защиту судом рамок действия Конституции как «революцию федерализма». Однако, конгрессмены усмотрели в решениях суда неуважение к Конгрессу. Например, когда в 2005 г. в Конгрессе проходили слушания по утверждению Джона Робертса в качестве председателя Верховного суда, сенатор Арлен Спектер от Пенсильвании подверг критике постановления Верховного суда как «узурпацию» полномочий Конгресса. Какова бы ни была эта оценка, подавляющее большинство граждан пришло к выводу, что решения Верховного суда свидетельствуют о серьезном сдвиге, поскольку выполняется обещание бывшего председателя Верховного суда Ренквиста уважать принцип, согласно которому «конституция создает федеральное правительство, строго определяя его полномочия». Другими словами, конституция представляет Конгрессу лишь ограниченные полномочия.

Однако, задним числом становится ясно, что и чрезмерные надежды, и страхи оказались сильно преувеличенными. Не было никакой федералистской револю-

ции и маловероятно, что когда-нибудь она произойдет. Давайте, рассмотрим, что произошло в действительности и почему.

Применение пункта о регулировании торговли

В 1995 г., рассматривая дело «Соединенные Штаты против Лопеса», Верховный суд опротестовал федеральный законопроект о создании свободных от оружия зон рядом со школами. Пять лет спустя суд лишил законной силы статью федерального Акта о жестокости в отношении женщин, который давал право вызова виновных в насилии по половому признаку в федеральный суд. Эти решения, возможно, свидетельствовали о решительном сдвиге в практике Верховного суда. Однако ни в одном из этих случаев Конгресс не занимался непосредственным регулированием экономической деятельности и, следовательно, эти постановления Верховного суда могли просто означать, что федеральные законы, регулирующие некоммерческую деятельность в областях, к которым штаты традиционно имели отношение, столкнулись бы в Верховном суде со многими проблемами.

Такое более узкое толкование подтверждено Верховным судом в 2005 г. в деле «Гонсалес против Райч». В данном случае, федеральный закон вступил в конфликт с программой Калифорнии, которая разрешала врачам выписывать рецепт на применение марихуаны в медицинских целях и позволяла пациентам в этом случае выращивать или приобретать марихуану. Верховный суд поддержал правомерность федерального закона, отметив, что Конгресс регулировал непосредственно экономическую деятельность, коль скоро в штате имелся процветающий (хотя и незаконный) рынок торговли марихуаной, а Конгресс мог регулировать даже некоммерческую деятельность внутри штатов для осуществления своих обычных полномочий.

Толкование Четырнадцатой поправки

Четырнадцатая поправка защищает права человека от покушений со стороны правительства штатов и уполномочивает Конгресс проводить эту поправку в жизнь. В 1990 г. Верховный суд постановил, что правительства штатов не обязаны освобождать человека от соблюдения законов, которые вступают в конфликт с его религиозными убеждениями при условии, что законы применяются одинаково ко всем. Конгресс стремился опротестовать это постановление. Исходя из Четырнадцатой поправки, конгрессмены приняли закон, который требует, чтобы штаты демонстрировали «непреодолимый государственный инте-



Президент Джордж У. Буш в окружении четырех членов Верховного суда после ежегодного послания Конгрессу США, январь 2007 г. Слева направо: судьи Джон Робертс, Энтони Кеннеди, Стивен Брейер и Сэмюэл Алито.

[СМ. ДАЛЕЕ НА СТР. 31]



REUTERS/TOBIAS SCHWARZ

Призывая коалицию к дисциплине, канцлер Германии Ангела Меркель председательствует на заседании членов коалиции вместе с социал-демократом Петером Штруком, назначенным на пост сопредседателя объединенной парламентской комиссии по реформированию налогово-бюджетного федерализма в Германии.

Станут ли немецкие земли контролировать свои налоги?

Реформа налогово-бюджетного федерализма — «одна из самых сложных проблем после объединения страны»

ФЕЛИКС КНЮПЛИНГ

ВПРОШЛОМ ГОДУ ФЕДЕРАТИВНАЯ Республика Германия провела самую широкую конституционную реформу с момента своего возникновения. Серьезный пересмотр конституции, который немцы называют Реформа федерализма-1, позволил по-новому распределить законодательные полномочия между федерацией и входящими в ее состав землями.

В этом году проведение Реформы федерализма-2 начинается в тех областях, которые не затронула Реформа-1. В коалиционном соглашении о формировании федерального правительства после выбо-

ров в октябре 2005 г. христианские демо-краты и социал-демократы договорились о том, что после первой стадии реформ будет сделан следующий шаг, в процессе которого финансовые отношения между федерацией и землями будут приспособлены к новым основополагающим экономическим условиям, сложившимся в Германии и во всем мире.

На первой стадии этой реформы законодатели в Берлине едва затронули положения конституции, регулирующие финансы земель, понимая, что это может привести к тому, что весь процесс станет невыполнимой задачей. Однако даже

сейчас провести реформу достаточно сложно. Ее проведение координируется объединенной парламентской комиссией, созданной по решениям нижней палаты — Бундестага — и верхней палаты — Бундесрата. Как сказал лидер христианских демократов, председатель федерального парламента Норберт Ламмерт на первом заседании комиссии в марте 2007 г., налогово-бюджетная реформа — «вне сомнения, один из самых сложных вопросов, за решение которых федеральное правительство и земли брались после объединения Германии».

Комиссия должна принять решения о реформе

Сопредседателями объединенной комиссии являются Петер Штрук, председа-

Феликс Кнюплинг — директор Европейских программ Форума Федераций. Ранее в течение шести лет был депутатом немецкого парламента — Бундестага — и главным специалистом в комиссии члена парламентского комитета — Бундесрата по иностранным делам.

forumfed.org

тель социал-демократической фракции в Бундестаге, и христианский демократ Гюнтер Этtinger, премьер земли Баден-Вюртемберг. Каждая палата парламента направила в комиссию 16 постоянных членов. Четверо делегатов Бундестага являются одновременно членами федерального правительства. Почти все земли направили в комиссию своих премьеров.

Обе палаты договорились о комплексе мероприятий в резолюции, которая увязана с утверждением результатов первого этапа реформ. Перед комиссией поставлены следующие задачи:

- Разработка эффективных механизмов по предотвращению и управлению бюджетными кризисами в условиях огромного государственного долга ФРГ, который составляет более 1,5 трлн евро (свыше 2 трлн долл. США);
- Составление проектов модернизации финансовых отношений между федерацией и землями, особенно в областях экономического роста и политики занятости;
- Повышение ответственности региональных и местных властей и обеспечение их необходимыми финансово-ресурсами для выполнения своих обязанностей;
- Совершенствование управления и упорядочение деятельности государственных учреждений с целью повышения ее эффективности и сокращения бюрократической волокиты;
- Упрощение требований к добровольному объединению земель.

На текущий момент комиссия обсудила финансовые вопросы на открытом заседании в июне 2007 г., в котором участвовали 18 назначенных комиссии экспертов. Вторые публичные слушания, посвященные административным вопросам, запланированы на ноябрь. Их цель – принять окончательное законодательство в 2008 г.

Больше автономии землям?

Налогово-бюджетный закон в Германии относится преимущественно к федеральной юрисдикции, а на земли наложены многочисленные ограничения по сбору налогов и статьям расходов. Страна имеет смешанную систему сбора и распределения налогов. Самые важные из них – налог на добавленную стоимость, а также личный и корпоративный подоходные налоги – это совместные источники доходов для земель и федерального правительства. Вопрос о налоговой базе совместно

решается депутатами Бундестага и Бундесрата. Однако величина и база других налоговых источников, находящихся в исключительном ведении земель, таких, как налог на наследство или автомобили, также должны утверждаться решением обеих палат. По экспертным оценкам, лишь 2% всех доходов земель являются автономными. Сюда входят налоги на алкогольные напитки (пивной налог), налог на развлечения, на собак, а также на охоту и рыболовство. Единственное заметное исключение из системы согласования налоговых режимов – местный налог на предприятия, который каждая община и город могут устанавливать независимо, исходя из собственных нужд.

Налогово-бюджетный федерализм в ФРГ также отличается весьма сложной системой финансовых компенсаций, призванной создать сопоставимый уровень жизни для населения всей страны, как того требует немецкая конституция. После первоначального распределения доходов все земли получают дотации,

ставлять государственные услуги минимального качества, привели к тому, что земли полагаются на субсидии федерального правительства и используют заемные средства, чтобы по своему усмотрению латать прорехи в бюджете. Это, в частности, способствовало увеличению огромного долга страны.

Политика налоговой реформы

Некоторые из наиболее богатых и экономически мощных земель, управляемых правительствами, возглавляемыми христианскими демократами, требуют большей автономии в вопросах, связанных с увеличением подоходного налога. Они предпочли бы повысить уровень собственного налогообложения, прибавив его к доле сборов, причитающейся им по существующему законодательству. Очевидно, что подобная перестройка налоговой системы станет стимулом для конкуренции. Такой подход в значительной степени поддерживают христианско-демократические политики, представленные в Бундестаге и в более богатых землях, а также свободные демократы.

Однако, более бедные земли, особенно в Восточной Германии, экономический потенциал которых составляет около двух третей от среднеземельного показателя, с большой нехотой идут на создание более острой конкуренции. И многие социал-демократы по-прежнему настроены скептически, ссылаясь на структурные различия между разными землями. «Конкуренция требует, чтобы федерация, земли и общины находились в равном положении по исполнению своих обязанностей», – сказал мэр Берлина социал-демократ Клаус Воверайт в ходе парламентских дебатов 8 марта 2007 г. Соответственно, пре-

мьеры шести земель бывшей Восточной Германии дали ясно понять, что не собираются вводить никаких изменений в уравнительную систему. Одним из элементов такой системы является Пакт солидарности-2, о котором велись переговоры в 2001 г. По условиям этого пакта земли Восточной Германии до 2019 г. получат специальные федеральные гранты на общую сумму 159 млрд евро; гранты будут ежегодно индексироваться в сторону понижения, что позволит восточным регионам справиться с проблемами, связанными с объединением.

[СМ. ДАЛЕЕ НА СТР. 31]



Налог на пиво – одна из немногих независимых доходных статей региональных правительств ФРГ. Пиво пьет Гюнтер Этингер, премьер земли Баден-Вюртемберг, христианский демократ и сопредседатель объединенной парламентской комиссии по реформированию системы налогово-бюджетного федерализма в Германии.

которые повышают финансовый потенциал каждой из них до среднего показателя 97,5%. Критики утверждают, что уровень фискального выравнивания между землями слишком высок, и в результате более богатые из них не заинтересованы в повышении эффективности производства, так как большая часть их доходов будет передана более бедным землям. Эта система лишает и малоимущие земли стимула к повышению эффективности, поскольку в этом случае объем получаемых ими дотаций уменьшится.

Недостаточная автономия земель в области налогов и жесткие ограничения по затратам, заставляющие земли предо-

БЕЛЬГИЯ [ПРОДОЛЖЕНИЕ СО СТР. 3]**Отсутствие политического единства по вопросу социального обеспечения**

В августе расположенный в Брюсселе «Фонд короля Бодуэна» — благотворительная организация, основанная в 1976 г. для защиты справедливости, демократии и уважения многообразия, — направил специальный доклад лидерам всех политических партий, что усилило общую атмосферу разочарования. Авторы этого доклада — Мишель Ролан из Свободного университета в Брюсселе и Ян Де Месенер из Гентского университета — писали о несправедливости самой сущности системы здравоохранения. Они отмечали, что жизнь людей с низким уровнем доходов в среднем на пять лет короче, чем у их более обеспеченных сограждан. Кроме того, они сообщали, что люди с низким уровнем образования обладают крепким здоровьем в среднем на 25 лет меньше, чем образованные граждане.

В вопросах здоровья у бельгийцев нет равенства. Заявив, что бельгийское правительство остается безразличным к такой несправедливости, «Фонд короля Бодуэна» предложил правящей коалиции создать федеральную структуру, призванную бороться с неравенством в системе здравоохранения, способствовать развитию неотложной медицинской помощи и усилию профилактических мер.

Реформы потребует финансовых средств, которые в Бельгии имеются. С 2005 г. управляемый центральным правительством фонд пенсий, пособий по медицинскому страхованию, инвалидности, безработице, а также семейных пособий имел положительное сальдо. Деньги использовались на оплату долгов и помощи «Фонду стареющих граждан», созданному в 2001 г., в покрытии издержек, вызванных ростом численности пожилых граждан.

Профессор экономики Дешан выступает за расширение обязанностей регионов и развитие сотрудничества между федеральным правительством и субъектами федерации.

«Сотрудничество у нас все еще носит фрагментарный характер в отличие от таких стран, как Германия, где федерализм, действительно, вступает в пору зрелости».

По мнению Кантинон, настоятельно необходима зрелость. «Во Фландрии народ считает лучшим выходом отделение. Жители другой части страны ощущают постоянную угрозу. Это выдвигает на первый план проблему социальной защиты. Нынешнее положение не позволяет нам предлагать более конструктивные решения.»

ВЕНЕСУЭЛА [ПРОДОЛЖЕНИЕ СО СТР. 25]

Настенная роспись в Каракасе изображает Фиделя Кастро и Уго Чавеса. Надпись гласит: «Куба и Венесуэла — два братских государства».

- Заявление об участии общенациональной власти в организации муниципалитетов (ст. 168);
- Установление централизованного контроля над правительством страны, равно как и правительствами штатов (ст. 165);
- Концентрацию власти у президента республики (ст. 236);
- Установление верхнего предела на постоянные перечисления средств национального правительства штатам и муниципалитетам через «конституционные выплаты»;
- Предоставление центральному правительству права ограничения полномочий штатов и муниципалитетов в области налогообложения (ст. 156).

По сути дела, после прихода к власти президента Уго Чавеса в 1999 г. процессы децентрализации и федерализации были повернуты вспять. Однако Чавес не мог повернуть стрелки часов назад и перечеркнуть влияние достижений предыдущего десятилетия на конституцию, принятую в 1999 г.

Тем не менее, по словам известного специалиста в области конституционно права Алана Брюэра-Кариаса, текст конституции 1999 г. противоречит ее изначальному замыслу и «прикрывает демократической вуалью высокоцентрализованную и авторитарную систему, при которой власть может быть сосредоточена в одних руках, как это и случилось на самом деле». Защитники правительства Чавеса предлагают другую интерпретацию, к числу сторонников которой относится депутат парламента и специалист по конституционному праву Карлос Эскарра. По его словам, конституция 1999 г. рассматривается, с тем, чтобы, в числе прочего, усилить «власть народа». Правительство, добавил он, надеется углубить рассредоточенную децентрализацию, предложенную президентом Чавесом.

Будущее федерализма

Федеративная структура позволила венесуэльской оппозиции в 2006 г. сплотиться вокруг единственного серьезного кандидата оппозиции на пост президента — Мануэля Росалеса, губернатора штата Сулия. Губернаторы и мэры были выбраны коалициями, находящимися в оппозиции программе президента. Они выступают против президентского Декрета № 5841, в соответствии с которым создается принудительная система централизованного планирования для правительств всех уровней, включая штаты и муниципалитеты.

В финансовом плане все штаты зависят от выплат, производимых национальным правительством. Оно использовало административные рычаги, чтобы задерживать выплаты, хотя наиболее значительные переводы средств, названные «конституционными выплатами», не подлежат задержке. Это обеспечивает штатам определенную автономию в бюджетных расходах, а выплаты реально выросли с увеличением бюджета национального правительства. Большинство венесуэльцев одобрили изменения, произошедшие после децентрализации, и это, видимо, пока защищает бюджеты правительств штатов. Венесуэльцы по традиции связывают свои культурные ценности и индивидуальные права с географическими районами. Большинство населения страны не могло поверить, что политическую децентрализацию можно повернуть вспять.

Попытки президента Чавеса ограничить стремление штатов к автономии свидетельствуют о том, что до настоящего времени даже ослабленный федерализм препятствует намерениям президента сосредоточить всю власть в руках центра. Для сторонников федеративного развития Венесуэлы нынешнее положение остается неопределенным.

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ

[ПРОДОЛЖЕНИЕ СО СТР. 27]

ресс» до того, как потребуют, чтобы человек действовал вопреки своим религиозным убеждениям. Однако в деле «Город Берн против Флореса» (1997 г.), Верховный суд объявил этот закон неконституционным. По заключению Верховного суда, полномочия Конгресса в соответствии с Четырнадцатой поправкой не прощают до «вмешательства на каждом уровне управления, отмены законов и запрета официальных действий практически каждого вида независимо от сути дела». В обязанности Верховного суда входило определение того, преступали ли Конгресс эти границы. Но затем Верховный суд отошел от конфронтации с Конгрессом, его постановления отражают глубокое уважение к решениям последнего.

Обвинения в принуждении

В других случаях Верховный суд выносил решения не в пользу федерального правительства, когда оно диктовало правительству штатов то или иное поведение.

Например, Верховный суд признал, что закон, касающийся радиоактивных отходов, является неконституционным. Положения закона требовали, чтобы штат, который не смог уничтожить низкоуровневые радиоактивные отходы, впредь считался их владельцем и нес ответственность за все последствия их хранения. Судья Сандра Дэй О'Коннор постановила, что конституция просто не дает Конгрессу полномочий требовать от штатов, чтобы они регулировали подобные вопросы.

«Там, где федеральные интересы достаточно сильны, чтобы заставить Конгресс осуществлять законодательную власть, он должен делать это непосредственно; он не может рассматривать правительства штатов как своих агентов», — постановила судья.

Далее Верховный суд опроверг положения Закона о личном стрелковом оружии, который обязывал служащих правоохранительных органов рассматривать вопросы приобретения кемлибо из них личного стрелкового оружия. Верховный суд постановил, что привлечение сотрудников правоохранительных органов штатов к выполнению какойлибо федеральной программы нарушает суверенитет штатов.

Несмотря на шум, поднятый в обществе в связи с этими постановлениями, они не оказали большого влияния на американский федерализм. С одной стороны, Конгресс очень редко прибегал к возможности принуждения должностных лиц штатов к выполнению поставленных задач. С другой, как указывалось

в решении Верховного суда по делу «НьюЙорк против Соединенных Штатов», Конгресс все еще может регулировать напрямую, либо предупреждать соответствующие действия штатов. Конгресс может также учреждать программы грантов, побуждающие штаты проводить политику, которую он поддерживает, в качестве условия получения средств из федеральных фондов.

Штаты противостоят судебным процессам

В вопросе о том, может ли Конгресс вводить в действие законы, позволяющие правительству штатов разрешать частным лицам подавать иска без согласия на то штатов, Верховный суд занимает неоднозначную позицию. В 1990-е годы суд опроверг семь федеральных законов, в которых Конгресс предоставлял право отдельным лицам подавать иски против штатов. Тогдашний Председатель Верховного суда Ренквист отмечал, что «каждый штат является суверенным образованием в рамках нашей федеральной системы», и что «природе суверенитета присуще противиться возбуждению против него судебного преследования без его на то согласия».

Тем не менее, суды Верховного суда позже приняли постановление о том, что служащие Невады могут привлечь к ответственности работодателей через федеральный суд за нарушение Акта о семье и медицинском отпуске. И в последующих распоряжениях Верховный суд продолжал демонстрировать уважительное отношение к Конгрессу.

Разногласия среди судей

Вопреки предсказаниям большинства обозревателей федеральные инициативы Верховного суда в 1990-е годы оказались менее революционными. Отчасти это могло быть вызвано разногласиями среди судей. Многие постановления Верховного суда, касающиеся федерализма, были приняты пятью голосами против четырех. Отчасти это может отражать отсутствие среди судей юридической приверженности федерализму. Некоторые склонялись к мысли о том, что постановления Верховного суда скорее отражали стремление укрепить его юридическую власть за счет Конгресса, чем принципиальную преданность идеи федерализма. Отдельные решения суда подтверждают подобную точку зрения. Тот факт, что из состава Верховного суда недавно выбыли его председатель Ренквист и судья О'Коннор — два ярых поборника федерализма, — свидетельствует о том, что последнее слово в вопросе о пределах власти, фактически противопоставляемой федеральному правительству, пока еще не сказано.

ГЕРМАНИЯ [ПРОДОЛЖЕНИЕ СО СТР. 29]

Применение «долгового тормоза»

Одно из предложений о том, как справиться с долговым кризисом, сводится к необходимости нажать на «долговой тормоз», то есть, прекратить все займы. Другой вариант — создать «систему раннего оповещения», которая позволит избежать неприятных бюджетных сюрпризов. Однако, такие меры помогут только предотвратить будущую задолженность. Гюнтер Эттингер, председатель комиссии, предложил учредить специальный «фонд солидарности», чтобы помочь землям сократить долги. Некоторые земли хотели бы сначала заключить соглашение о том, как избежать роста долгов в будущем, а уже потом обсуждать, что делать с накопившимися долгами.

Тем не менее, очевидно, что если будет введен «долговой тормоз», земли — особенно более бедные регионы на востоке — столкнутся с колossalной проблемой. В настоящее время они имеют лишь два способа сбалансировать бюджеты: сократить расходы или заимствовать новые средства, увеличивая тем самым общую задолженность. Однако сокращение расходов — не лучший вариант, поскольку большинство затрат предписаны землям федеральными законами. Если будет включен «долговой тормоз», в будущем они не смогут занимать деньги.

ГансПеттер Шнайдер, исполнительный директор Института федерализма в Ганновере, утверждает, что восточно германские земли могут быть заинтересованы в большей налоговой ответственности, поскольку знают, что это своего рода выход из положения. «Земли нуждаются в большей налоговой автономии, — объясняет Шнайдер. — Вопервых, им следует иметь законодательные полномочия по получаемым ими налогам. Во вторых, нужно им позволить самим финансировать конкретные проекты, изымая необходимые средства из налогов, собираемых совместно с федеральным правительством. Наконец, они должны проявлять гибкость в практическом применении федеральных законов и иметь возможность отходить от федеральных стандартов, которые иногда слишком дорого обходятся землям». В целом, утверждает он, немецкую форму федерализма необходимо смелее менять на творческую и конструктивную модель.

Реформа федерализма 2 не будет завершена до 2008 г. «Большой коалиции» придется искать компромиссы с землями, чтобы достичь соглашения по законодательству и добиться его принятия в Берлине. Когда это произойдет, в развитии немецкого федерализма будет сделан большой шаг вперед.

Что Индия может показать миру

ДЖОРДЖ АНДЕРСОН

Индия — крупнейшая в мире демократия и федерация, появилась на свет в ужасных условиях, которым сопутствовали раскол страны, самое масштабное в истории человечества переселение людей, грамотность на уровне 12%, постоянная угроза голода и «шахматная доска» с клетками штатов и княжеств, которые до этого никогда не находились под единым правлением.

Несмотря на эти тяжелейшие проблемы, индийская демократия выжила, окрепла и одновременно возросло ее благосостояние. Эти успехи относятся к самым важным позитивным политическим событиям послевоенного периода. (На мой взгляд, к другим эпохальным событиям относятся деколонизация, объединение Европы и крах Советского коммунизма).

Успех независимой Индии уходит корнями к взглядам ее основателей на плюралистическое государство и единое общество, включающее самые разные составляющие — языковые, региональные, кастовые, гендерные и религиозные. Страна виделась им как демократическая и федеративная, светская и уважающая права меньшинств. Такой была мечта Ганди, Неру и других деятелей в ходе долгой борьбы за независимость. Индийцы разрабатывали конституцию с величайшей тщательностью. Учредительная ассамблея, в состав которой входило 300 делегатов, за три года заседала 165 дней. Работе Ассамблеи помогали многочисленные комитеты, а также доклады и предметное изучение опыта самых разных моделей демократии. Несмотря на различия взглядов по таким основополагающим вопросам, как прерогативы штатов, статус языков и религии, в конце концов была принята конституция, ставшая итогом широкого и всестороннего обсуждения самими индийцами, а не даром ушедшей империи.

После обретения независимости Индия справилась практически со всеми проблемами, известными политикам — войнами, внутренними мятежами, серьезными общинными претензиями со стороны языковых и религиозных групп, межкастовой и классовой напряженностью, коррупцией и даже сумела преодолеть разрыв в ходе нормального

демократического правления. Были там, конечно, и черные дни, а развитие Индии в некоторых областях вызывало разочарование. Однако, по большому счету, в стране достигнут выдающийся успех в деле приверженности идеям основателей государства, консолидации демократии

и важных социальных преобразований.

Создатели и руководители Индии черпали вдохновение не только в великих уроках индийской истории, но и в политическом опыте и учениях всего мира. Теперь миру есть чему поучиться у Индии. Поэтому будет правильно, если именно Индия проведет 4-ю Международную конференцию по федерализму. Пятьсот индийских и пятьсот международных юристов и экспертов по федеральному смогут обменяться опытом по таким вопросам, как многообразие, налогово-бюджетный федерализм, местное самоуправление и межправительственные взаимоотношения.

Индийцы непременно проявят традиционный интерес к урокам, извлеченным другими. Однако и другие получат возможность обратить серьезное внимание на опыт Индии и те уроки, которые она может преподать миру. Например, проведенная там впечатляющая реформа местного самоуправления привела к 3 миллиона граждан в выборные органы, что оказалось колossalное воздействие на принятие решений на местном уровне и укрепление роли женщин. Индийский опыт очень подходит для использования его еще хрупкими демократиями развивающихся стран, решающих проблемы бесконечно разных и зачастую конфликтных сообществ. Вместе с тем, занимая второе в мире место по численности мусульман и других меньшинств, Индия накопила опыт, который вполне могли бы использовать и давно устоявшиеся демократические режимы, которым ныне приходится решать проблемы мультикультурализма и сосуществования со значительными по численности представителями религиозных меньшинств. Масштабы Индии и сложность ее бытия во многом превосходят положение в Европе, где проекты создания объединенного общества в усло-



ниях неисчерпаемого многообразия и исторических противоречий предлагают интересные аналогии и противопоставления.

Конференция затронет саму суть стоящих перед Форумом задач — извлечения уроков из их сравнительного опыта. В год юбилея страны вряд ли можно найти более подходящее место для проведения этой встречи, чем Дели — столица Индии.

Федерации

Издание Форума Федераций

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР Род Макдонелл

ПОМОЩНИК РЕДАКТОРА Карл Стирен

РЕДАКТОРЫ НОМЕРА Эрнст Хиллен

и Роберт Чинтерс

РЕДАКЦИОННЫЙ/АДМИНИСТРАТИВНЫЙ

ПОМОЩНИК Рита Шампань

МАКЕТ Шэннон Элиот

ОТВЕТСТВЕННЫЕ РЕДАКТОРЫ РУССКОГО

ИЗДАНИЯ Кара-кыс Аракаа (Ассамблея народов России), Роза-Анна Максунин (Форум Федераций)

Журнал «Федерации» публикуется Форумом Федераций три раза в год. Цена на подписку 25 кан. долл. в год в Канаде, 25 долл. США в других странах мира. Мы будем рады получать рукописи ваших статей. Контакты с редакцией указаны. Форум Федераций не гарантирует возврат не утвержденных к публикации рукописей.

СОВЕТ ДИРЕКТОРОВ

Арнольд Коллер, Председатель (Швейцария);
Биолетта Руис Алмендраль (Испания); Самоэль
Ассефа (Эфиопия); Дэвид Камерон (Канада); Ким
Кэмпбелл (Канада); Джон де Частелайн (Канада);
Вольф Линдер (Швейцария); Вольф Окресек
(Австрия); Амитаба Панде (Индия); Джоанна
Луарье (Канада); Роджер Уилкинс (Австралия).

ИЗДАНИЯ НА ДРУГИХ ЯЗЫКАХ:

на английском (основное) — *Federations: What's new in federalism worldwide*

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

Return undeliverable Canadian addresses to:

FORUM OF FEDERATIONS

325 Dalhousie, Suite 700

Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canada

Tel: 613-244-3360

Fax: 613-244-3372

forum@forumfed.org

www.forumfed.org

Canada Post Publications Mail Agreement no. 40745010

ФЕДЕРАЦИИ: ЧТО НОВОГО В МИРЕ

ФЕДЕРАЛИЗМА (на русском языке)

Совместное издание Форума Федераций (Канада)

и Ассамблеи народов России (Россия)

Редакционный совет: Рамазан Абдулатипов,

почетный председатель редакционного совета;

Кара-кыс Аракаа, ответственный редактор.

Перевод с английского: Юрий Стома.

Издательство «Научная книга»

(тел.: (495) 246-8247; e-mail: flerus@newtech.ru)

Москва, 2008.

Сборник-справочник по федеративным государствам, 2005

(На английском языке)

РЕДАКТОР: ЭНН Л. ГРИФФИТС

КООРДИНАТОР: КАРЛ НЕРЕНБЕРГ

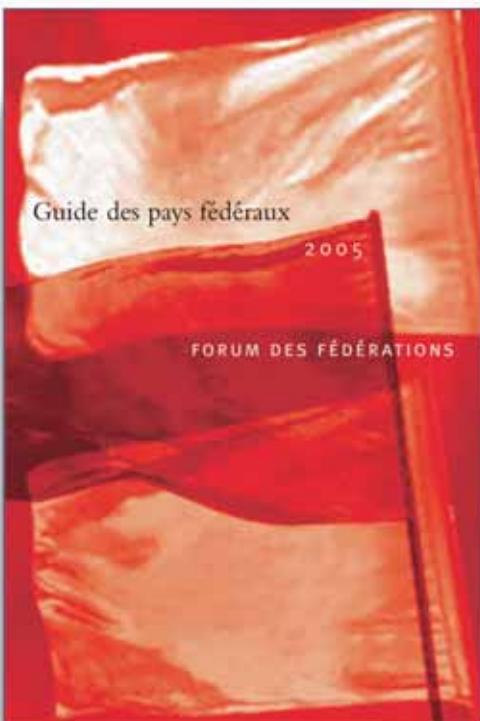
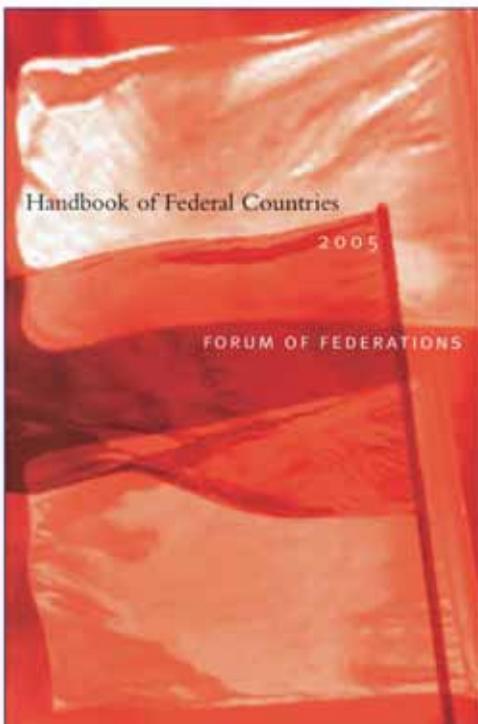
Трудно обойтись без этого справочника, который содержит информацию по развитию, политической динамике, институтам и конституциям всех федеративных стран мира. В новой пересмотренной версии справочника содержатся современные данные по 25 странам, включая Нигерию, Индию, Бельгию, Германию, США, Канаду, Бразилию, Мексику, Испанию и Южную Африку.

0-7735-2888-1 5 \$ 65,00

Цельнотканевый переплет,

488 с. 30 карт

Издан по заказу Форума Федерации



Guide des pays fédéraux, 2005

SOUS LA DIRECTION DE ANN L. GRIFFITHS,
COORDONNÉ PAR KARL NERENBERG

C'est l'ouvrage de référence indispensable sur l'évolution, la dynamique politique, les institutions et les constitutions de tous les pays fédéraux du monde. Il s'agit d'une nouvelle édition, comprenant des données actuelles sur 25 pays dont le Nigeria, l'Inde, la Belgique, l'Allemagne, les États-Unis, le Canada, le Brésil, le Mexique, l'Espagne et l'Afrique du Sud. L'ouvrage s'ouvre sur une préface inédite de Bob Rae, président du Forum des fédérations.

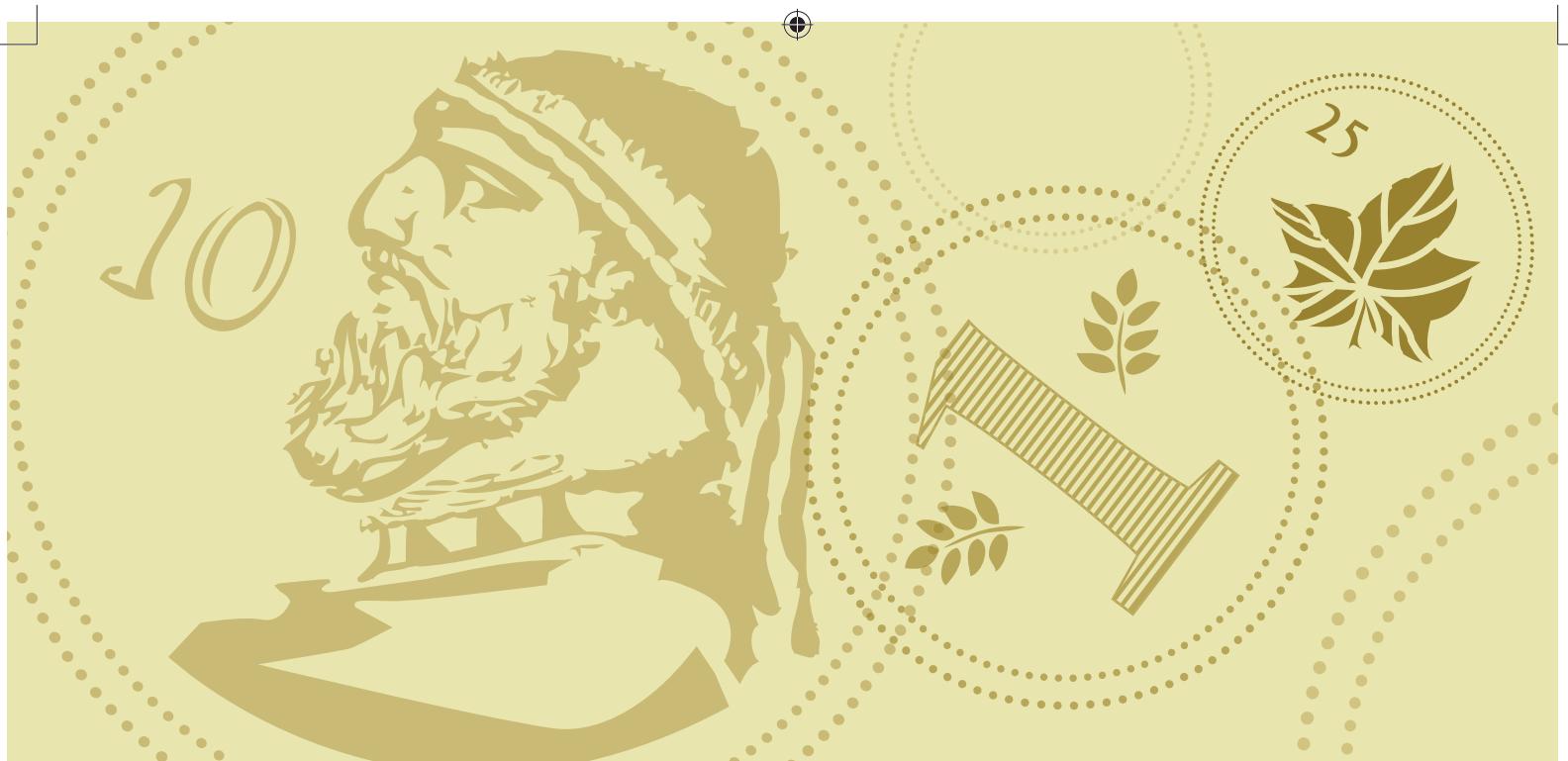
0-7735-2896-2 65,00 \$ relié toile 6 x 9

512 pages 30 cartes

Publié pour le Forum des fédérations

McGILL-QUEEN'S UNIVERSITY PRESS

www.mqup.ca



Кто контролирует, куда идут налоги?

.... в Австралии, Бразилии, Канаде, Китае Германии, Индии, Малайзии, Нигерии, России, Южной Африке, Испании, Швейцарии и Соединенных Штатах?

Купи эту книгу, чтобы найти ответы.

**Практика налогово-бюджетного федерализма:
сравнительные перспективы**

Сравнительный анализ на конкретных примерах, иллюстрирующих многообразие, проблемы и возможности налоговой практики в 12 федеративных странах и Китае.

Редактор Анвар Шах
Выпуск 4 серии книг «Глобальный диалог»
US \$29.95 • ISBN 978-0-7735-3302-8
McGill-Queen's University Press • www.mqup.ca

Также только что вышло из печати:
Диалоги по местному и региональному управлению
в федеративных странах.
Выпуск 6 серии брошюр «Глобальный диалог»
US \$12.95 • ISBN 978-0-7735-3319-6
McGill-Queen's University Press • www.mqup.ca

