



Страница практика

Висенте Тревас, Бразилия Как сбалансировать бразильскую конституционную модель

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

Федерации:

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

Висенте Тревас:

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

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

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

Федерации:

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

Висенте Тревас:

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

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

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

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

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

Федерации:

А какова позиция правительства по поводу свободной торговли?

Висенте Тревас:

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

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

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

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

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

Федерации:

Как проходила работа правительства Лулы с мэрами и представителями штатов?

Висенте Тревас:

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

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

Учредительное собрание 1988 года отменило полномочия, при-

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

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

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

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

Федерации:

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

Висенте Тревас:

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

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

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