



Как управлять столицей федеративного государства?

КАРОЛИНА ВАН ВИНСБЕРГ

Столица федеративного государства может быть достопримечательным местом: Берлин, Вена, Буэнос-Айрес и Нью-Дели имеют культурное и историческое наследие, уходящее в глубь веков.

Однако каждая федеральная столица сталкивается по меньшей мере с двумя проблемами, не присущими обычному мегаполису:

- как обеспечить нужды законодателей, министерств, служб безопасности и дипломатов, и
- как избежать проявления привилегированного отношения к одному штату или провинции.

Федеральные столицы, как и столицы унитарных государств, должны обеспечить безопасность государственных институтов, а также зарубежных посольств и делегаций. Столица федеративного государства должна также быть местом, куда могут приехать все жители страны и чувствовать там себя как дома. Если страна большая или в ней живут много народов со своими собственными культурами — такая как Россия, Канада, Соединенные Штаты, Бразилия, Бельгия или Швейцария — то это еще одна сложная проблема. Кроме того, столица федерации должна стимулировать естественное чувство национальной гордости. Ни один из субъектов федерации не должен быть в более привилегированном положении, чем другие, и ни один из них не должен ощущать пренебрежительного отношения в условиях, когда другие процветают и пользуются благами. Дипломатия, беспристрастность и нейтральность — таковы основные принципы.

Каждая федерация является основным гарантом нейтралитета своей столицы, что объясняет, почему федерации могут потребовать право на свое участие в управлении своими столицами. Полномочия властного органа столицы могут быть ограничены инициативами со стороны центра. Эта проблема — как сбалансировать интересы центра и местных органов власти — является ключевой в управленческой сфере каждой федеральной столицы.

Идеальных моделей нет

Нет идеальных моделей или определений совершенной федеральной столицы. Однако есть ключевые характеристики любой федеральной столицы:

- позиция столицы в рамках федеративной структуры;
- автономия и полномочия;

Каролина Ван Винсберг — доктор политических наук в католическом Университете де Лувен в Бельгии. Тема ее докторской диссертации «Статус столиц федеративных государств в условиях современности: примеры для Брюсселя». В 2002 г. была избрана Национальной столичной комиссией Оттавы для сравнительного изучения политико-правового статуса столиц федераций.



Оттава: парламент Канады

- финансовая независимость и бюджетное управление;
- представительство в федеральном парламенте;
- географическое местоположение.

В политическом плане есть три типа федеральных столиц:

1. город-штат;
2. столица на территории штата или провинции;
3. федеральный округ.

Столицы, являющиеся городами-штатами и столицы в рамках субъекта федерации большей частью находятся в Европе.

Берлин, Брюссель, Москва и Вена являются городами-штатами. Это означает, что такие города также имеют статус субъекта федерации в рамках федеративного государства. Берн, хотя и носит титул «федерального города», является не только столицей федерации, но и городом в кантоне, носящем его имя, а также столицей этого кантона. Оттава, столица Канады, является уникальным явлением в Северной Америке. Это единственная федеральная столица, являющаяся городом в рамках субъекта федерации. Ситуация несколько осложнилась, после того как канадские федеральные министерства расположились как в Оттаве (в провинции Онтарио), так и в Гатино (провинция Квебек). Тем не менее, права и привилегии города Оттава, его Устав определяет провинция Онтарио.

Федеральные округа, с другой стороны, пользуются автономией, которая часто ограничена в сравнении с другими субъектами федерации. Вашингтон, столица США, является историческим примером этого. Вашингтон — в округе Колумбия, — образованный из части территорий штатов Мэриленд и Вирджиния, явился прототипом при создании других федеральных округов, таких, например, как Бразилиа, Канберра и Абуджа (новая столица Нигерии). Мехико, Буэнос-Айрес, Каракас и Куала-Лумпур, Исламабад и Нью-Дели также имеют статус федеральных округов.

Кто обладает властью в федеральных столицах?

Властные полномочия федеральных столиц существенно отличаются от полномочий округов, городов-штатов и городов в рамках субъекта федерации. Федеральные округа часто наделены меньшей властью, в сравнении с другими провинциями или штатами федерации, в состав которой они входят. В отличие от других городов Бразилии, Бразилиа не имеет легальных полномочий, и федеральные власти отвечают за полицейские силы в столице и за пожарные службы. Но Бразилиа имеет ряд местных полномочий, которыми не обладают другие штаты страны, и в очень похожей ситуации находится Буэнос-Айрес. Вашингтон, округ Колумбия, получил свое «домашнее управление» только в 1973 г. В большинстве федеральных округов орган, подведомственный федеральному правительству, отвечает за городское планирование.

То же самое происходит и с Оттавой, которая не является столицей субъекта федерации. Но такая ситуация не знакома в Берне или в какой-либо другой столице федеративного государства в Европе. Берн является в первую очередь городом, где, как и в других городах-штатах, властные полномочия муниципальных органов конкурентоспособны с властными полномочиями земли (Вена или Берлин) или региона (Брюссель).

Специфическая миссия федеральных столиц, такая как обеспечение безопасности государственных учреждений и поддержание первого места среди других городов страны, обходится довольно дорого. Некоторые столицы, в отличие от других городов, получают трансферты для покрытия расходов, связанных с их специальным статусом. Источники поступления столичных доходов могут многое рассказать о степени их независимости. Так, если федеральное правительство играет некую роль в формировании бюджета города и управлении им, оно может в ответ потребовать отчета о том, как расходуются средства. Но если правительство, с другой стороны, не выделяет денег столице, городу приходится покрывать все расходы самому, и тогда федеральное правительство не может иметь право вето над бюджетом столицы. Таким образом, вопрос финансовой независимости имеет две стороны: получает ли столица федеральные трансферты из бюджета на свои расходы или же она может сама формировать свой собственный бюджет?

Как правило, столицам-штатам и столицам субъектов не дается право на компенсационные трансфертные выплаты как таковые. В то время как эти столицы могут извлекать выгоду из различного уровня федерального участия, которое обычно ограничено вопросами культуры и мерами безопасности. Европейские столицы финансово независимы, такая ситуация менее характерна для столиц, которые являются федеральными округами. Два примера иллюстрируют нашу точку зрения. В течение 1990-х гг. Бюджет Вашингтона находился под контролем Комитета, назначенного федеральным центром, и кроме того Конгресс до сих пор имеет право давать указания как американская столица должна управлять финансами. Бюджет Мехико должен пройти процедуру согласования в федеральном парламенте, после этого представляется на рассмотрение Президенту Мексики в ответ на просьбу со стороны главы правительства штата (округа).

Кто представляет интересы граждан?

Еще один вопрос заключается в том, каким образом столицы представлены на федеральном уровне. Федеральные парламенты обычно состоят из двух палат: одна (нижняя) представляет народ (население), а другая (верхняя) — штаты страны.

Столицы, находящиеся на территории субъектов федерации, не являются субъектами федерации и поэтому им трудно получить представительство на федеральном уровне. Города-штаты и федеральные округа, напротив, могут иметь более весомое представительство на федеральном уровне. Города-штаты являются во всех отношениях субъектами федерации, что ведет к их, идентичному представительству на том же уровне, какое имеют земли в Германии и Австрии и регионы в Бельгии. С другой стороны, для федеральных округов существуют другие правила.

В то время как Абуджа, Бразилиа, Буэнос-Айрес, Канберра и Мехико имеют в разной степени представительство в обеих палатах парламента, Вашингтон не имеет сенаторов, ограничиваясь одним депутатом, не имеющим права голоса, в палате представителей. Это явилось поводом для движений протеста людей, требующих справедливого

представительства. Их основной аргумент сводится к тому, что жители округа Колумбия платят налоги, как и другие американцы, и на основании этого факта они имеют право, чтобы их проблемы были услышаны в Конгрессе. Другими словами, они должны иметь по меньшей мере представительство в нижней палате парламента, пропорциональное численности населения столицы. Добиться представительства в сенате будет, возможно, труднее, поскольку это подразумевает признание Вашингтона в качестве американского штата.

Новые столицы против традиционных

В конечном итоге федеральные столицы отличаются друг от друга в одном решающем аспекте. Было ли их создание запланировано или же эти города уже существовали до того, как стали столицами? Те, что были запланированы с самого начала стать вотчиной для главных государственных учреждений, существенно отличаются по своему облику и духу от городов, существовавших до получения статуса столиц или бывших всегда столицами.

Города-штаты и столицы, расположенные в субъектах федерации всегда были историческими. Федеральные округа, напротив, являются большей частью новыми городами. Предметом спора является соблюдение нейтралитета, требуемого для развития федеральных столиц. Вот почему правительства часто предпочитают построить столицу на не заселенной ранее территории, хотя при этом учитываются такие факторы, как климатические условия, доступность, центральное географическое положение и безопасность. Бразилиа, Абуджа и Канберра созданы по вашингтонской модели, тогда как Нью-Дели был построен в продолжение «старого» Дели. Исламабад, в свою очередь, был построен, потому что Карачи не мог более выполнять обе роли. Мехико и Куала-Лумпур оба являются исторически федеральными округами.

Таким образом, у федеральных столиц много общих черт, однако, эти характеристики могут со временем меняться. В конце XIX-го века сформировалась тенденция предоставлять большую автономию федеральным округам. Иногда это принимало форму предоставления всей полноты власти и финансовой автономии, а иногда сводилось к местному самоуправлению, чьи представители в основном избирались или назначались президентом федерации. Исторически сложилось так, что столицы субъектов федерации и города-штаты всегда были более независимыми.

Таким образом, полное выравнивание интересов в центре и на местах не может быть достигнуто везде. Нет такой волшебной модели, которая была бы применима к любым условиям. Но можно предсказать одно: в демократических странах идеальное равновесие может быть достигнуто за счет успешно действующего механизма по разрешению жалоб или требований реформ, инициируемых как рядовыми гражданами, так и органами власти в центре и на местах. Механизма, который удовлетворял бы действующих лиц и на федеральном, и на местном уровне.

Дополнительная литература

- Harris, Charles Wesley. *Congress and the Governance of the Nation's Capital: The Conflict of Federal and Local Interests*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1995.
- Rowat, Donald C. *The Government of Federal Capitals*. Toronto: University of Toronto Press, 1973.

