



Новая конституция Ирака: насколько она будет федеративной?

ДЖИМ БОЛЬО

Мысль о том, что конституция может включать в себя распределение полномочий и защищенный процесс децентрализации государственных доходов, при которых местные решения принимаются местными политическими, не пользуется пока в Ираке активной поддержкой.

Исполняя свои обязательства по соглашению с Иракским Правительственным Советом, временная власть Коалиции оккупационных сил обещала передать власть иракцам до 30 июня 2004 года. Для этого к 31 мая в 18 провинциях должны быть созданы выборные советы для избрания депутатов Переходного Национального Собрания, которое должно будет подготовить новую конституцию. В январе, во время проведения иракцами больших демонстраций, были выдвинуты требования проведения настоящих выборов вместо избрания депутатов выборными советами. Изменения, произошедшие в политике США, побудили Генерального секретаря ООН Кофи Анана послать в Ирак группу экспертов ООН для того, чтобы определить, будет ли возможным провести выборы к концу мая.

После того как отпадет вопрос о выборах, федерализм мог бы занять свое место в новой иракской конституции. Однако, учитывая тот факт, что в Ираке около 30 лет существовала диктатура, переход к демократии и федерализму будет нелегким. Хотя иракский народ, очевидно, хочет и должен будет принять демократическую систему правления, это не означает, что он будет иметь реальное представление о демократических идеях или демократическом руководстве для того, чтобы решить, какая форма федерализма защитит страну лучше и поможет избежать повтора политических крайностей прошлого.

Ирак – страна с 25-миллионным населением, разделенная по языковым признакам, религиозным различиям, племенной принадлежности и неравномерным распределением национального дохода. Применение силы и методов устрашения позволяли держать это многообразие под контролем. Политическая, военная и экономическая власть была сконцентрирована в руках одного человека – Саддама Хусейна и партии БААС, служившей ему. Концентрация власти позволяла удовлетворять потребности диктатора, который хотел контролировать иракский народ, нежели служить ему.

Фактор многообразия населения принимался во внимание, даже эксплуатировался, но редко когда ему воздавали должное. Многообразие в политических действиях не принималось и строго наказывалось. Саддам Хусейн запретил разделение политической власти, так как это угрожало его единоличному контролю.

Джим Больо – бывший заместитель министра по делам градостроительства в провинции Манитоба, работавший во многих странах в качестве специалиста по совершенствованию методов административного и общественного управления. Он недавно вернулся после 3-х месяцев работы с провинциальными и местными советами в Наджафе, Ирак.

Жесткий контроль над благосостоянием

Помимо военной силы, контроль над благосостоянием страны был важным механизмом глобального контроля. В недавнем прошлом приблизительно 90% всех общих расходов Ирака покрывались за счет национальных нефтяных доходов. Эти доходы контролировались из Багдада и распределялись по провинциям через национальные министерства. Это была децентрализованная система поставок, но все решения принимались в Багдаде. Эти решения отражали приоритеты и влияние багдадских участников, за исключением делегатов из провинций, которым удавалось влиять на процесс принятия решений.

Концентрация власти в Багдаде способствовала размаху коррупции в национальных масштабах, при этом отсутствовала ответственность перед руководством провинций и тем более перед их жителями этих.

Заглядывая в будущее Ирака, можно сказать, что федерализма находит поддержку у многих как один из демократических методов разделения властей и предотвращения возврата к любой форме диктатуры или, по крайней мере, любому диктаторскому злоупотреблению властью. При этом федеральная конституция, предполагающая определенный уровень баланса и контроля над теми, кто пользуется властью, будет более всего отвечать будущим демократическим потребностям Ирака.

Власть, распределенная и гарантированная конституцией в федеративном государстве, будет лучше служить людям. Несомненно сильная президентская система будет, очевидно, частью решения задачи политического устройства Ирака, которое в свое время было применено в послевоенном Афганистане.

Президентство: контроль и баланс?

Выбор центристской и президентской федеративной системы имеет свои преимущества. Ирак нуждается в сильном центральном правительстве для реставрации законности и порядка, для управления национальными нефтяными доходами, для обеспечения национальных систем предоставления услуг населению, таких как здравоохранение и транспорт; а самое главное – для поддержания целостности государства. Саддам Хусейн преследовал все эти цели, однако основные интересы нации не являлись для него приоритетными. В достижении целей диктатором двигали скорее личные интересы, нежели общественные.

Новая иракская конституция по всей вероятности, предоставит президентской власти систему баланса и контроля, аналогичную той, которая встречается в других президентских федеративных системах. Очевидно, она также должна будет определить конкретную конституционную роль 18 провинций. Так как эти провинции почти не имеют опыта работы с системой прямого налогообложения, и там отсутствуют механизмы, которые поддерживали бы такую работу, доходы от продажи нефти, являющиеся основным источником доходов провинций, скорее всего, будут распределяться из Багдада. Именно Багдад, а не конституция, будет направлять доходы от нефти в провинции.

Однако такая система не принесет пользу иракскому народу, так как она поддерживает одну из самых слабых и изживающих себя систем



управления: централизацию власти посредством распределения финансовых средств из Багдада.

Несмотря на то, что президентская федеральная система контроля и баланса будет улучшать старую систему, без распределения финансовых средств между провинциями, а через них и между муниципалитетами, что оговаривается в конституции, реального прогресса не будет.

Эффективная с финансовой точки зрения децентрализованная федеральная система в Ираке могла бы включать следующее:

- всенародно избранное правительство с обязательствами перед нацией в таких сферах, как здравоохранение, оборона, добыча нефти, транспорт и т.д., с системой контроля и баланса, особенно гражданского контроля над военными силами;
- демократически избранное правительство 18 провинций, взамен 18 правительств, управлявшихся диктатурой Саддама через централизованный контроль и финансирование; и
- конституционное закрепление распределения доходов от продажи нефти между провинциями.

Деньги и власть провинциям

Разделение власти в соответствии с федеральной конституцией поможет управлять разнородным населением. В религиозных группах и этнических меньшинствах уже существуют проводники местной власти. На протяжении десятилетий большинство из этих меньшинств и население, которое они представляли, были отчуждены от власти и финансов Багдада, контролировавшихся Саддамом Хусейном, военными и членами суннитского меньшинства.

При эффективной децентрализованной федеральной системе передача власти и финансовых потоков в провинции должны осуществляться по праву, предоставляемому конституцией, а не как результат переговоров с национальным правительством в Багдаде. При такой схеме провинции имели бы возможность не только осуществлять законодательную деятельность в рамках своей юрисдикции, но и использовать на приоритетные нужды провинции свою, гарантированную конституцией долю национального дохода от реализации нефти. Местные выборы в провинциях позволят обеспечить намного более высокую степень ответственности за расходованием своей части национального дохода от реализации нефти. Ответственность местных властей повысит вероятность того, что местные приоритеты расходования средств будут самыми важными статьями во всех программах планирующихся мероприятий провинций. При этом местное расходование не должно зависеть от прихотей Багдада.

Конституционное разделение дохода создаст 18 центров власти в Ираке, которые, имея свою ограниченную провинциальную юрисдикцию, окажутся вне власти и влияния Багдада и национального парламента. В свою очередь, это, несомненно, приведет к образованию 18 отдельных политических опор власти, которые будут отражать все многообразие народов Ирака. Это также станет противовесом злоупотреблениям прошлой эпохи диктатуры и уменьшит существующие страхи в том, что исключенные из политической клики Багдада меньшинства не будут добросовестно защищаться правительством.

Предоставление полномочий этническим и религиозным сообществам

Курды северного Ирака могли бы получить провинциальную администрацию, которая отражала бы ценности курдов и которая управлялась бы курдскими лидерами. То же самое можно было бы сделать и для суннитов в центральном Ираке, и для шиитов южного Ирака. Демаркационные линии между 18 провинциями Ирака несовершенны, но наличие провинциальных правительств, наделенных полномочиями и отвечающими интересам местного этнического и религиозного большинства, обещает понизить напряжение между этими группами, так как теперь они должны будут сотрудничать на государственном уровне с целью решения общенациональных проблем.

В настоящее время в Ираке контрактники, деятельность которых оплачивается Коалицией оккупационных сил, пытаются помочь провинциальным советам приобрести навыки управления для эффектив-

ной административной работы. Эта помощь включает в себя обучение, предоставление средств на развитие необходимой инфраструктуры, создание рабочих мест и создание электоральной базы для избрания местного демократического правительства. Помощь предоставляется по указанию Коалиции оккупационных сил, без вмешательства любой другой легитимной или конституционной власти, кроме оккупационных сил.

Временные Провинциальные управляющие советы назначаются Коалицией оккупационных сил и не имеют законодательных, налоговых или бюджетных рычагов власти. По своей природе это совещательные органы, которые должны ходатайствовать о предоставлении ресурсов и отстаивать выгодные решения, принимаемые другими (*т.е. практически являются «советами-попрошайками» – прим. ред. русского издания*).

Отсутствует демократическая ответственность за действия, предпринимаемые Коалицией оккупационных сил или советами, назначаемыми ею. Такая ответственность ожидается в будущем, после проведения выборов в 2005 году.

Опыт, накопленный этими управляющими (совещательными) органами, скорее негативный, нежели позитивный. Так как управляющие органы являются муниципальными, местным сообществам приходится решать множество текущих ежедневных проблем. Жалобы по поводу сбоя в подаче воды и электричества, или безработицы поступают ежедневно. А ресурсы и власть, необходимые для решения этих проблем, находятся главным образом в Багдаде. Однако местные жители постепенно свыкаются с мыслью о необходимости преобразований.

Таким образом, имеем картину: из местных кадров назначаются местные «политики», которые хотят действовать и от которых ждут действий, но они не могут этого сделать из-за отсутствия инструментов управления провинциями в федеративном государстве. Один из путей сделать эти «советы-попрошайки» более эффективными состоит в том, чтобы обещать ясно и недвусмысленно, что вопросы децентрализации власти и конституционного распределения доходов будут решены во время провинциальных выборов в 2005 г. и что провинциальные советы будут наделены полномочиями решать местные проблемы, имея собственные доходы.

Ограниченность возможностей провинций и продолжающийся контроль из центра?

Одно из самых настораживающих мнений, распространенных сегодня в Ираке, заключается в том, что провинции не смогут выполнять все свои обязательства в рамках децентрализованной федеральной системы и что Багдад должен сохранить центристскую власть в целях упорядоченного перехода к новой системе управления страной. И надежды на эффективную децентрализацию власти очень долго могут не оправдываться, если центральные министерства и оппозиция будут постоянно апеллировать к вышеуказанным аргументам.

Остается надеяться на то, что выборы 2005 г. и принятие новой конституции выявят важность децентрализации финансов для местного самоуправления. Власти провинций могут допускать ошибки, но они будут иметь местное значение, их влияние будет намного меньшим, чем влияние ошибок национального масштаба, и устранить их будет гораздо легче. Любые несовершенства в управлении на местах могут быть урегулированы переходными положениями в конституции. Власти провинций смогут также пользоваться поддержкой западных стран в сфере усовершенствования возможностей управления на местах.

Такие демократические принципы, как справедливое распределение доходов, избирательное право в рамках децентрализованного федеративного государственного устройства помогут создать демократическую культуру, которая позволит распознать и выявить преимущества многообразия иракских сообществ. Именно такое распределение власти и денег будет способствовать снижению вероятности в будущем злоупотребления централизованной национальной властью в Багдаде.

Этот вариант управления должен быть представлен на рассмотрение членам Переходной Национальной Ассамблеи и, в случае одобрения, представлен на рассмотрение иракскому народу. 