



Федерализм на заднем плане

Перетягивание каната в деле по изменению Конституции на Филиппинах

ИВОН Т. ЧУА

Филиппины вовлечены в законодательные и политические баталии, связанные с попытками реформирования Конституции страны. Накануне бури в стране идут дебаты о том, как следует произвести эти изменения, и должна ли страна заменить свою нынешнюю унитарную президентскую систему правления с двухпалатным парламентом на парламентскую форму правления с однопалатным парламентом.

На фоне едкой критики, которой обмениваются сторонники и противники реформирования Конституции, общеизвестной как «ча-ча» (cha-cha), инициатива по превращению страны в федеративную систему была брошена в горнило жарких дискуссий. Но это вряд ли беспокоит Хосе В. Абуеву, одного из выдающихся сторонников федерализма и председателя состоящей из 55 членов Консультативной комиссии, которая в декабре прошлого года подготовила предложения по внесению поправок в Конституцию президенту Глории Макапагал-Арройо.

Поездка, совершенная Абуевой по стране в качестве советника комиссии по внесению поправок в Конституцию, созданную Арройо, убедила его в том, что филиппинцы требуют изменить Конституцию и региональное управление. Он стал свидетелем конфронтации между правительством страны в столице Маниле и политиками на местах, подтверждающей, что филиппинцы устали от политиков в Маниле, убежденных, что только они способны управлять страной.

Результаты нескольких опросов общественного мнения показывают, что большинство филиппинцев по-прежнему хотят иметь право напрямую избирать своего президента, право, которое они могут потерять в случае принятия парламентской формы правления. Один из опросов, однако, показывает, что значительное число филиппинцев поддерживает идею создания региональных органов власти, предшественников федеративных штатов.

Сначала парламентская система, а уже потом федерализм

Если сторонники реформирования Конституции не столь ожесточенно продвигают идею федерализма, как они это делают в отношении преобразования страны в парламентскую республику, то делается это преднамеренно. «Вызов о необходимости крена в сторону парламентского правления уже сделан. Если же к этому присовокупить и требование о федерализме, то это не сработает. Это будет чрезмерно радикальным шагом, наподобие двойного выстрела дуплетом, — говорит Абуева. — Но это не означает, что мы забыли о федерализме».

Ивон Т. Чуа преподает журналистику в Филиппинском университете. С 1995 по 2006 годы она была директором филиппинского Центра исследовательской журналистики.



Фото АП: Буллит Маркес

Демонстранты в Маниле протестуют против изменения Конституции, коротко «ча-ча» (cha-cha).

Пока две организации — гражданская Sigaw ng Bayan (Призыв к нации) и Союз органов местного самоуправления Филиппин (ULAP) ведут политическую кампанию по внедрению парламентской формы правления, используя для этого инструмент, известный как народная инициатива по внесению поправок в Конституцию. Для петиции с народной инициативой необходимо собрать подписи 12 процентов всех зарегистрированных избирателей и, по меньшей мере, трех процентов избирателей в каждой избирательной округе с тем, чтобы общее число подписей составило бы пять миллионов голосов. По утверждению этих двух организаций, они собрали примерно 6,3 миллиона подписей. После установления подлинности подписей в соответствии с Конституцией может быть назначен плебисцит.

Однако по техническим причинам вопрос о федерализме был умышленно исключен из этой петиции. Обе организации ограничились вопросом о парламентаризме, не будучи уверенными в том, что их инициатива приведет к конституционной реформе, а не к внесению в нее лишь поправок, объяснил Абуева. Реформа ведет к пересмотру всей Конституции, тогда как поправки вносят в нее лишь отдельные изменения.

Действия групп, выступающих против пересмотра Конституции

Петиция, подготовленная Sigaw ng Bayan и ULAP, находится сейчас в Верховном суде в ожидании решения, нужен ли новый закон, относящийся к народной инициативе. Высший судебный орган страны постановил в 1997 году, что существующий закон не дает исчерпывающего толкования на этот счет. Между тем группы, настроенные против пересмотра Конституции, выступили против петиции, утверждая, что под ней стоят сфабрикованные подписи и в ней содержатся «фатальные ошибки». По их словам, лишь два человека

подписали эту петицию, к которой был приложен огромный список подписей. Также под вопросом является прямое участие поддерживающих Абуеву официальных лиц в прохождении петиции и в процессе преобразования этой инициативы в правительственную, а не народную.

Однако сторонники пересмотра Конституции, такие как Абуева, возлагают свои надежды на второй, более скорый этап конституционной реформы: Конгресс должен назначить Конституционную ассамблею, составленную из членов Палаты представителей и Сената, для подготовки поправок к Конституции. «Если Конституционная комиссия будет создана, то тогда мы сможем протолкнуть все поправки, в том числе и федерализм», — заявил Абуева.

Конституция Филиппин предусматривает необходимость трех четвертей голосов всех членов Конгресса для внесения Конституционной ассамблеей поправок в Конституцию. В начале сентября спикер палаты представителей Хосе де Венесия заявил о том, что ему удалось убедить 204 депутата состоящей из 236 парламентариев Палаты согласиться на создание Конституционной ассамблеи. Вскоре после этого Комитет палаты по конституционным поправкам подготовил резолюцию, призывающую Конгресс изменить Конституцию таким способом. Вскоре в палате представителей начнутся пленарные слушания, посвященные пересмотру Конституции.

Такой шаг ведет Палату представителей к прямой конфронтации с состоящим из 24 членов Сенатом. Большинство сенаторов ранее подписали резолюцию о том, что Сенат и Палата представителей должны голосовать отдельно относительно внесения Конституционной комиссией поправок к Конституции. Для выхода из тупиковой ситуации, как предсказывают, будет необходимо решение суда.

Выступая против народной инициативы и Конституционной ассамблеи, противники пересмотра Конституции активизировали кампанию по пресечению действий, направленных на ревизию Конституции. Возглавляет эту кампанию коалиция «Стоп ча-ча», состоящая из общественных организаций, бизнесменов, ученых, представителей церкви и законодателей, возглавляемая не кем иным, как бывшим президентом Корасон Акино. К ней примыкает еще одно общественное движение «Один голос»,

**«Вызов
о необходимости
крена в сторону
парламентского
правления уже сделан.
Если же к этому
присовокупить
и требование
о федерализме, то
это не работает». —
Хосе В.Абуева**

возглавляемое бывшим председателем Комиссии по подготовке и проведению выборов. Епископы страны также подключились к этой кампании с церковным посланием, призывающим к проведению Конституционного Собрания, составленного из избранных делегатов, для пересмотра Конституции и для обеспечения тотальной прозрачности и ширококомасштабного обсуждения и участия в нем.

Большинство организаций, настроенных против пересмотра Конституции, настроены оказывать сопротивление до тех пор, пока не будут разрешены вопросы, связанные с расследованием причастности Макапагал-Арройо к коррупции. Даже сторонник

федерализма сенатор Аквино Пиментел, автор закона о предоставлении больших властных полномочий органам местного самоуправления, не меняет своей позиции, выступая против «ча-ча», до ухода с поста Макапагал-Арройо.

Скандал с подслушиванием телефонных разговоров ослабил позиции Арройо

Легитимность президентства Арройо была поставлена под сомнение после преданных гласности в июне 2005 года ее переговоров по телефону с главой Избирательной комиссии во время выборов 2004 года. Эти переговоры недвусмысленно показали, что президент ведет себя нечестно по отношению к своему ближайшему противнику известному деятелю Фернандо Пое (младшему), пытаясь оказать влияние на главу избиркома. Тем не менее Арройо пережила две попытки вынесения ей импичмента, последнюю не далее как в августе 2006 года. Абуева расценивает провал второй попытки импичмента против Макапагал-Арройо как свидетельство того, что страна хочет продвигаться дальше, и он отмечает сокращение числа законодателей, настроенных на вынесение импичмента президенту.

Как бы то ни было, Палата представителей вскоре займется другими делами, среди которых новый вариант Конституции, и комитет палаты по конституционным поправкам должен назначить проведение парламентских слушаний. Этот вариант пересмотра Конституции отличается от проекта, предложенного консультативной комиссией

Абуевы в декабре 2005 года. В рабочем законопроекте комитета Палаты представителей подробно представлен вариант установления федеративной системы правления, согласующийся с созданием в течение десятилетнего периода после принятия поправок к Конституции парламентской системы с однопалатным парламентом. Это предполагает деление Филиппин на «независимые штаты», наделенные властными полномочиями в сферах национальной обороны, иностранной и валютной политики.

С другой стороны в проекте Абуевы содержится предложение о создании «автономных территорий», к которым относились бы не только регионы, но и провинции, а также многонаселенные города, в качестве предвестника федеративного правления. Трехэтапный процесс создания автономной территории



Фотурим-фото: Карл Спирен

Сенатор Пиментель (справа) не будет поддерживать изменение Конституции до тех пор, пока президент Макапагал-Арройо не уйдет в отставку.

Продолжение на стр. 19

Перетягивание каната в деле по изменению Конституции на Филиппинах

включает в себя: 1) направление петиции в парламент об образовании автономной территории, 2) принятие парламентом закона об образовании новой территории, и 3) ратификацию закона об образовании новой территории в ходе плебисцита. «Поскольку принцип федерализма основывается на самоопределении при формировании союза, мы следуем тем же принципам», — объясняет Абуева.

Права автономной территории

Автономные территории будут иметь свою собственную однопалатную законодательную ассамблею, наподобие однопалатного парламента на общегосударственном уровне, с первоочередными властными полномочиями в более чем десяти сферах управления. К ним относятся:

- организация управления, планирование, бюджет и менеджмент,
- создание источников поступления средств и финансов,
- сельское хозяйство и рыболовство.
- природные ресурсы, энергетика, охрана окружающей среды, коренное население, современные технологии и инновации,
- торговля, промышленность и туризм,
- труд и занятость,
- общественные работы, транспорт (за исключением железнодорожного), судоходство и авиация,
- здравоохранение и социальная сфера,

- образование и развитие языка, культуры и искусства в качестве культурного наследия,
- природные территории и ресурсы,
- жилье, землепользование и развитие, а также
- городское и сельское планирование и развитие.

Финальный рывок в сторону федерализма воплощен в сделанных комиссией Абуевы предложениях пересмотра Конституции на переходный период. В течение одного года и после того как по меньшей мере 60 процентов провинций, высокоразвитых и многонаселенных городов согласятся с созданием автономных территорий, парламент, рассмотрев петиции, выдвинутые законодательными ассамблеями большинства автономных территорий, должен принять закон об образовании новой территории и создании Федеративной Республики Филиппины и трансформировать автономные территории в федеральные штаты.

Абуева признает, что предложения Консультативной комиссии, направленные на создание федеративной формы правления, далеки от тех, что первоначально были предложены его Гражданским Движением за Федеративные Филиппины (СМФР): создание федеративного государства из 12 штатов в течение 10-летнего переходного периода.

«Это было неосуществимое предложение», — говорит Абуева. — Но это единственный путь. Если вы хотите добиться перемен, вы предлагаете идеальный вариант. Конечно, в процессе дискуссий с политиками он становится предметом спора. Мы были готовы к этому, и то, что произошло, является компромиссом». Очевидно, компромисс является одним из признаков федерализма. 