
СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ СРЕЗЫ ИСТОРИИ

И. Х. МИНЯЖЕТДИНОВ

К ВОПРОСУ О ПРИЧИНАХ КРИЗИСА БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В ИРАКЕ (на примере конфликта между федеральным центром и провинцией Басра)*

В настоящей статье предпринята попытка понять основные причины кризиса бюджетных отношений между федеральным центром и регионами в постбаасистском Ираке, который рассматривается сквозь призму анализа одного из наиболее характерных его проявлений – многолетнего бюджетно-экономического противостояния центрального правительства и руководства провинции Басра. По сути, это поиск ответа на, в общем-то, простой вопрос: в чем смысл рубить сук, на котором сидишь? Почему Багдад сознательно стал проводить разорительную бюджетную политику в отношении шиитской провинции, которая фактически является опорой новой иракской власти, ее политическим союзником и важнейшим источником ее экономического благополучия? Ведь в результате Басра, постоянно испытывающая сильнейший бюджетный дефицит и будучи не в состоянии обеспечивать свое нормальное развитие, вынуждена была запустить протестное движение и начать борьбу за предоставление ей статуса широкой автономии, подобной Курдскому автономному району.

Ключевые слова: Ирак, Басра, бюджетный федерализм, федеративные отношения.

Проблема политического размежевания двух уровней государственной власти в Ираке – федеральной и региональной – возникла

* Исследование выполнено при поддержке Российского научного фонда, проект № 17-18-01614 «Проблемы и перспективы международно-политической трансформации Ближнего Востока в условиях региональных и глобальных угроз».

Историческая психология и социология истории 2/2019 57–73
DOI: 10.30884/ipsi/2019.02.03

в том числе и по причине расхождения финансово-экономических интересов федерального центра и регионов, богатых нефтью и газом. Развернувшаяся между ними борьба за право распоряжения минеральными ресурсами определила особую роль финансово-экономического фактора в текущем процессе политического распада страны.

Межбюджетный конфликт между Басрой и Багдадом, который является чрезвычайно показательным в этом отношении, выбран для анализа по ряду причин. Во-первых, он представляет собой один из самых громких и крупных конфликтов подобного рода в стране. Во-вторых, он по-своему уникален, поскольку является не совсем типичным для федерального центра конфликт с союзнической ему шиитской южной провинцией. Как правило, подобные противоречия характерны для отношений между центральным правительством, в котором ведущую роль играет коалиция проиранских шиитских партий, и суннитскими регионами. В-третьих, в нем в наиболее сконцентрированном виде проявилась финансово-экономическая основа кризиса федеративных отношений в Ираке. В этом смысле случай с Басрой весьма симптоматичен и распространен.

Важнейшая причина разногласий Басры и Багдада состоит в наличии кризиса межбюджетных отношений, который представляет собой одну из самых сложных и острых проблем в стране. Она тесно связана с финансовой и социально-экономической нестабильностью регионов, многие из которых находятся в тяжелом экономическом положении. В них наблюдаются рост цен на продукты питания, увеличение численности безработных, бедность и обнищание населения. Сегодня самый большой недостаток иракской системы межбюджетных отношений – это отсутствие реальных возможностей для решения проблем регионов, которые не могут обеспечить собственное развитие. Их бюджеты в значительной степени разбалансированы, неустойчивы и испытывают сильную долговую нагрузку. Они просто не в состоянии соответствовать сложившейся там социально-экономической ситуации.

Все дело в том, что в Ираке федеральная система управления является гипертрофированно централизованной, следствием чего стало возникновение теснейшей финансово-экономической зависимости регионов от федерального центра. В обстоятельствах чрезвычайно жесткой и абсолютной централизации региональные органы власти не обладают необходимым объемом ресурсов для решения

своих проблем. Ситуацию усугубляет масштабный экономический кризис в стране. Как следствие, в неблагоприятных экономических условиях, когда федеральный центр уже просто не в состоянии оказывать провинциям существенную финансовую помощь, власти регионов кровно заинтересованы в получении максимального объема финансовых ресурсов. Это, в свою очередь, обуславливает агрессивное поведение всех участников межбюджетных отношений, особенно при решении вопросов о пределах полномочий между регионами и центральными органами государственной власти.

Басра начала бороться за право стать автономией уже через четыре года после того, как Ирак вновь обрел суверенитет, пусть и формальный. Уже тогда причиной этого решения руководства Басры стали введенные Багдадом бюджетные ограничения в отношении нее. В 2008 г. известный шиитский политик, экс-губернатор Басры Ваэль Абдул Латиф, поддерживаемый племенными лидерами, предпринял первую официальную попытку в этом направлении, подав в Избирательную комиссию Ирака петицию с требованием разрешить провести референдум по превращению провинции в федеральный автономный регион. Петицию подписали всего 34 800 человек. Наиболее вероятно, что она представляла собой акт давления на федеральный центр, так как набранного количества подписей было явно недостаточно для проведения референдума, чего не мог не понимать экс-губернатор. Этот вывод подтверждается еще и тем, что Ваэль Абдул Латиф, подавая петицию, призвал Багдад к более справедливому распределению для Басры доходов от продажи нефти, добываемой в провинции (Ulrichsen 2012: 15). Очевидно, что это была первая робкая попытка со стороны элитных групп Басры «припугнуть» новую власть в Багдаде, дав понять, чтобы она провела перераспределение нефтяных богатств страны и доходов с учетом их интересов и стала более сбалансированно формировать бюджет провинции. Тем более что на тот момент на долю данной провинции, по оценкам одних экспертов, приходилось 59 % всех доказанных запасов нефти Ирака, а по другим – более 60 %. А все вместе четыре южные провинции (Басра, Мусанна, Ди-Кар, Мейсан) составляли примерно 71 % доказанных нефтяных запасов. И, соответственно, объем доходов от экспорта нефти, приносимых этими провинциями в федеральный бюджет, на 2007 г. составлял более 95 % (*Ibid.*). Несмотря на это, в социально-экономическом плане Басра была одной из самых неблагоприятных провинций страны. Тем не менее в иракской столице не испугались, и это требование руководства Басры было категорически

отвергнуто центральным правительством, которое назвало данный шаг «игрой с огнем» (Губернатор... 2018).

На чем, собственно, основывались требования Басры? Ключ к пониманию, по крайней мере, некоторых основополагающих финансово-экономических противоречий, возникших между Багдадом и Басрой, содержится прежде всего в тогдашнем законе «О федеральном бюджете». Речь идет, в частности, о статье 43. В ней присутствуют специальные нормы, устанавливающие так называемый «дополнительный доход» для ряда иракских провинций в соответствии с отраслевой структурой их региональных экономик. Исторические корни этой статьи уходят в 2007 год, когда басрийское отделение партии «Фадила» использовало местные регионалистские настроения, чтобы выдвинуть беспрецедентное требование установить специальный сбор в размере одного доллара с каждого барреля нефти местного производства, который должен будет откладываться в специальный фонд развития провинции. Ведь Басре, как уже было отмечено, принадлежит, по разным оценкам, более 60 % иракской нефти, но при этом уровень жизни там был и остается одним из самых низких в стране. Руководство Басры, полагая, что оно имеет особые права на непропорциональную долю доходов от нефти, которая конституционно предусмотрена для слаборазвитых регионов, с целью улучшения экономического положения провинции стало выдвигать идею образования территориальной автономии.

Поначалу «сепаратистские» намерения провинции были приняты во внимание правительством Нури аль-Малики, которое в конечном итоге пошло навстречу и продемонстрировало готовность дать Басре 50 центов за баррель нефти¹. Тогда это создало серьезный прецедент для других производителей нефти. В частности, когда средства массовой информации сообщили о ситуации с Басрой, то фактически сразу же стали выдвигаться требования к руководству страны со стороны второго по величине производителя иракской нефти – Киркука об установлении такой же цены, в полдоллара за баррель. В результате и была принята статья 43 «Закона о федеральном бюджете», в котором данный принцип был доведен до своего логического завершения. С этого момента один доллар должен будет выплачиваться соответствующим провинциям: 1) за каждый баррель добываемой нефти; 2) за каждый баррель рафиниро-

¹ Исходя из чисто тактических соображений, Нури аль-Малики регулярно заявлял, что хочет создать федеральный регион на Юге. Он неоднократно объявлял и о намерении сформировать федеральные автономные регионы в девяти провинциях, в которых его блок получил большинство.

ванной нефти (это крупнейшие нефтеперерабатывающие заводы в Байджи в провинции Салах-эд-Дин и в районе ад-Дура близ Багдада); 3) за каждые 150 кубометров добываемого природного газа. Кроме того, статья устанавливала, что из федерального бюджета станут выплачиваться 20 долларов за каждого иностранного посетителя святых мест в соответствующих провинциях. Речь идет о местах паломничества в Кербеле, Наджафе, Самарре и Багдаде (комплекс «Казимейн»).

Безусловно, эта льгота, на которую пошло тогдашнее правительство Нури аль-Малики, возникла не случайно. И если принимать во внимание его жесткую централистскую установку, то принятие им 43-й статьи о специальной доле от доходов нефти в ответ на требования Басры можно толковать только как небывалую уступку. С чем это могло быть связано? В действительности, как оказалось, это была тактическая и временная уступка, поскольку в последующее время предусмотренные статьей нормы просто не соблюдались федеральным правительством. Еще на муниципальных выборах 2009 г. Нури аль-Малики добился большой победы в Басре, в том числе благодаря обещанию специальной доли доходов от нефти для этой провинции. То есть эту уступку можно объяснить как необходимый шаг на пути к сохранению доминирующего влияния его партии «Даава» во втором крупнейшем городе Ирака. Всего за несколько недель до принятия статьи губернатор Басры, союзник Малики, заявил о том, что жители провинции ждут от премьер-министра выполнения обещания о специальной доле доходов от нефти для Басры, что, естественно, оказывало серьезное давление на Малики.

Бюджетная политика Багдада осталась без особых изменений, и в 2010 г. Басра вместе с пятью южными провинциями вновь объявила о подготовке к созданию отдельного федерального региона. Глава провинциального совета Басры Джабар Амин заявил тогда, что провинцию толкает на этот шаг опыт ее работы с федеральными министерствами, которые не справляются с проектами восстановления региона. Он также отметил, что подготовка по созданию автономии происходит совершенно законно в рамках 21-й статьи конституции (На Юге... 2010). Действительно, в 2010 г. решение властей Басры создать автономию появилось не на пустом месте. Их к этому подталкивали объективные обстоятельства: провинция сотрясалась от массовых беспорядков и погромов, многотысячных демонстраций, регулярных столкновений протестующих с полицией.

В то же время центральная власть не предпринимала никаких реальных действий по улучшению социально-экономической ситуации в провинции. Жители протестовали, выражая недовольство и гнев в связи с неспособностью руководства страны обеспечить их основные жизненные потребности в электроэнергии, чистой питьевой воде и предоставлении рабочих мест (Thousands... 2010). Но и эту ситуацию правительство Нури аль-Малики проигнорировало. Вместо конкретной помощи оно ограничилось по большому счету отправкой в провинцию делегации, которая передала местному руководству обещания федерального центра со временем все наладить и восстановить. Правда, помимо обещаний и вместо финансовой поддержки ключевому нефтедобывающему региону, действительно испытывающему глубокий гуманитарный кризис, Нури аль-Малики в том же 2010 г. направил в провинцию еще и многотысячный контингент федеральных войск для наведения порядка и восстановления власти центрального правительства. Здесь надо отметить, что это вообще характерная черта стиля правления федерального центра, который при решении разного рода проблем в отношениях с регионами в первую очередь отдает предпочтение силовому варианту.

В действительности решение властью проблем с регионами в силовом формате для Ирака является весьма распространенной практикой, поскольку за кулисами кризиса межбюджетных отношений идет непримиримая и очень часто приобретающая крайние формы борьба разных политических сил, представляющих весьма разнящиеся интересы центра и регионов. Так, например, в 2011 г. политическое противостояние, развернувшееся между блоком «Правовое государство» Нури аль-Малики и противостоящей ему светской межконфессиональной коалицией «Аль-Иракия», победившей на всеобщих выборах в 2010 г., непосредственно сказалось на процессе утверждения проекта государственного бюджета на новый финансовый год. Тогда «Аль-Иракия» смогла победить во всех суннитских провинциях. При этом в шести шиитских провинциях она сумела закрепиться в тройке лидеров (Нури аль-Малики... 2010). В ходе парламентских слушаний между двумя партийными организациями разгорелся спор по вопросам распределения и использования средств федерального бюджета. Обе стороны не хотели уступать. Спор в конечном итоге привел к тому, что 19 декабря 2011 г. премьер-министр Нури аль-Малики, шиит, распорядился арестовать вице-президента Тарика аль-Хашими, суннита, обвинив

его в создании «эскадронов смерти» с целью разжигания в Ираке религиозной войны (Savage 2013). Незадолго до этого были задержаны его телохранители. После этого аль-Хашими скрылся, отвергнув все обвинения в свой адрес и назвав себя жертвой политической расправы со стороны шиитского лобби. А в январе 2012 г. была предпринята попытка убить министра финансов Рафу аль-Эссави, другого известного суннитского политика, который призывал Нури аль-Малики оставить свой пост (*Ibid.*). Опять же, за некоторое время до покушения на Рафу аль-Эссави власти арестовали девять его охранников по обвинению в терроризме. Оба политика являлись членами блока «Аль-Иракия» и в противовес федеральному центру боролись за экономические интересы регионов, включая Басру, которая в 2011 г. попыталась провести референдум по вопросу предоставления ей широкой автономии, но Нури аль-Малики сделал все, чтобы не позволить ей это сделать. Инициированные им репрессии вызвали волну недовольства в регионах, руководство которых санкционировало проведение протестных акций на местах. В частности, около двух тысяч человек заблокировали автотрассу, связывающую Сирию и Иорданию на западе страны в провинции Анбар. В числе протестующих были местные чиновники, религиозные и племенные лидеры. Их основное требование сводилось к немедленной отставке премьер-министра Нури аль-Малики (Тысячи... 2012).

В 2011 г. противоречия между Багдадом и Басрой, заявившей о проведении референдума, начинают постепенно обостряться. Президент Провинциального совета Басры Джаббар Амин сделал несколько официальных запросов в Независимую избирательную комиссию и Совет министров о получении официального разрешения на проведение референдума по вопросу самоуправления Басры. Но эти просьбы в очередной раз были отклонены федеральным правительством, объявившим о своих возражениях против данного референдума. Уже упоминавшийся нами ранее член Иракского национального альянса (ИНА) Ваэль Абдул Латиф охарактеризовал отказ Багдада в проведении референдума как «большую несправедливость», поскольку, по его словам, провинция богата нефтью и природным газом и, обладая единственным в стране морским портом, активно вносит свой вклад в восстановление экономики Ирака. Однако для трех миллионов жителей Басры не было заметно значительного улучшения условий жизни. Абдул Латиф жаловался, что население провинции по-прежнему страдает от нехватки элек-

тричества и воды, безработицы, ухудшения бытовых услуг и других социальных проблем. Он констатировал, что Басра несет значительный ущерб от действий федерального правительства, которое лишает богатую нефтью южную провинцию своего законного права на самоуправление и свободу выражать свою волю и чаяния. Говоря о законном праве, политик имел в виду статью 119 иракской конституции, согласно которой каждая провинция может создать автономию и организовать самоуправление по итогам референдума. Последний может быть инициирован либо одной третьей членов провинциального совета, либо в результате сбора подписей десятой частью избирателей провинции (В провинции... 2011).

Помимо отказа в проведении референдума, федеральное правительство в том же году в обход руководства Басры подписало газовое соглашение с корпорациями *Shell* и *Mitsubishi*. Контракт был подписан 24 ноября 2011 г. В ответ Провинциальный совет Басры попытался отменить 17-миллиардное газовое соглашение *Shell* с правительством Ирака. В связи с тем, что совет не был проинформирован об этой сделке и не принимал участия в переговорах и подписании соглашения, 25 ноября чиновники из Провинциального совета Басры подали иск против министерства нефти Ирака, требуя отмены газового соглашения. Несмотря на возражения со стороны совета провинции, газовое соглашение все же не было отменено, и понятно, почему. Оно предполагало создание СП «Газовая компания Басры», в котором центральному правительству принадлежало 51 %, *Shell* – 44 % и *Mitsubishi* – 5 %. Прогнозируемая доходность по состоянию на 2001 г. составляла 15 % от суммы инвестиций, то есть 2,6 млрд долларов США. Конечно, Багдаду совершенно не нужен был посредник в такой выгодной сделке (В мухафазе... 2011).

В последующие годы кризисная ситуация в провинции только ухудшалась, власть ничего не предпринимала для ее улучшения, не выполняла свои обещания по финансированию, соответственно, напряжение в отношениях Багдада и Басры нарастало, выплескиваясь каждый раз в акции гражданского неповиновения.

Так, в январе 2014 г. в Басре прошел съезд с участием представителей восьми нефтедобывающих провинций страны, принявших решение начать работу по координации своих усилий по воздействию на центральное правительство. В конце января губернатор Басры Маджид ан-Насрави подал в суд на Министерство финансов за очередное нарушение закона о бюджете. Причина была в том,

что Министерство финансов отказалось выполнить принятый в 2013 г. закон об увеличении с 2014 г. отчислений в бюджеты провинций с 1 до 5 долларов США за баррель добытой там нефти. Одновременно власти Басры санкционировали проведение массовых акций гражданского протеста, во время которых критиковались действия правительства. Как уже стало традиционным, участники протестного движения выдвигали требования к федеральному центру об удовлетворении законных прав жителей Басры (Противостояние... 2014).

В 2015 г. сторонники автономии продолжили свою борьбу и вновь организовали сбор подписей для проведения референдума. В общей сложности удалось собрать более ста тысяч подписей (Сторонники... 2015). Но этого оказалось недостаточно, поскольку для проведения референдума необходимо заручиться поддержкой как минимум 10 % зарегистрированных избирателей в провинции – это около 160 тыс. человек. Здесь стоит привести мнение Асада аль-Ийдани – одного из организаторов кампании за автономию, известного политического деятеля и губернатора Басры, которое очень хорошо отражало настроения жителей провинции в то время. Объясняя причины проведения кампании по сбору подписей, он заявил, что центральное правительство ворует ресурсы провинции. «Басра – корова, а они забирают молоко и оставляют корову умирать с голоду», – сказал аль-Ийдани. В то же время вождь местного племени Шейх Мадлул Халфи предупредил, что если власти не позволят провести референдум законным путем, то автономия будет получена силой. Он подчеркнул, что в его племя входит по меньшей мере 30-тысячное племенное ополчение. «И когда придет время, мы рассмотрим возможность его использования по прямому назначению», – пообещал он (As War... 2015).

В 2018–2019 гг. политика федерального центра в отношении Басры привела к тому, что конфликт между ними достиг своего апогея, вылившись уже в кровопролитные столкновения и бои, унесшие жизни сотен человек, включая сотрудников полиции и служб безопасности. Поводом к массовым беспорядкам послужил тот факт, что иракское руководство вновь обмануло депутатов Басры. Утвердив в конце 2017 г. закон о бюджете на новый 2018 год, узаконивший перечисление в бюджет провинции соответствующей доли из федерального бюджета, центральное правительство впоследствии категорически отказалось от выполнения этого пункта закона, что вызвало мощную волну народного недовольства на юге. В связи

с этим новый губернатор Басры Асаад аль-Эйдани заявил, что народ требует, чтобы его права были восстановлены после того, как они были украдены Багдадом, и призвал к соблюдению иракской конституции, разрешив провинции создать федеральный регион. Он предупредил Багдад, что если финансовые запросы Басры не будут удовлетворены, то ее жители решат их «сами» (Губернатор... 2018).

В целом анализ конфликта между провинцией Басра и федеральным правительством позволяет сделать следующие выводы.

Очевидно, что федеральный центр не спешит помогать провинции решать ее экономические и социальные проблемы, хотя она является важнейшим источником финансовых поступлений в федеральный бюджет Ирака. На протяжении многих лет Багдад демонстрирует незаинтересованность в развитии полноценных федеративных отношений с Басрой. Возникает ощущение того, что существующее положение, при котором экономика Басры нестабильна и полуразрушена, а Багдад напрямую управляет ее нефтяными ресурсами, его вполне устраивает.

Басра – это шиитская провинция, она изначально является дружественной центральному правительству, имеет сильную союзническую и идеологическую привязанность к центру. В частности, она являлась базовым регионом, где происходило формирование военизированной группировки шиитских милиций – фактически второй армии, внесшей огромный вклад в разгром «Исламского государства», запрещенной в России террористической организации.

Руководство провинции всячески демонстрирует, что оно готово снять свои требования об автономии, если центральная власть начнет выполнять бюджетные обязательства по отношению к Басре. Изначально региональное руководство Басры не хотело бы ни создавать автономию, ни выходить из состава иракской федерации, но вынуждено требовать этого и бороться за статус самоуправляемого региона, чтобы решить свои элементарные экономические проблемы и вытащить провинцию из глубокого экономического кризиса.

Позиция Багдада не только спровоцировала массовые акции протеста в провинции, приведшие к жертвам как среди гражданского населения, так и среди полиции, но и вызвала междоусобную внутривременную войну в Басре. В результате в провинции сложилась взрывоопасная ситуация, которая, если федеральный центр не

изменит свою позицию и не удовлетворит финансовые требования жителей Басры, может побудить до этого лояльные к федеральной власти басрийские племена к действиям, направленным на радикальное решение проблемы автономии.

Вместо заключения. О контексте формирования конфликтной ситуации в отношениях между федеральным правительством и региональным центром власти в Басре

В последние годы в Ираке наблюдается стремительный рост центробежных тенденций. Сразу несколько субъектов иракской федерации неоднократно заявляли о своем решении добиться статуса национально-территориальной автономии или выйти из состава республики, создав самостоятельные государственные образования. Несмотря на то что федеральный центр время от времени пытается сдерживать центробежные процессы в регионах, активно прибегая к помощи могущественных посредников – своих внешнеполитических партнеров, это явление постепенно набирает «критическую массу».

Здесь возникает закономерный вопрос: почему, несмотря на «тепличные» условия, предложенная ООН модель федеративного устройства не прижилась в Ираке, показав свою нежизнеспособность? Под «тепличными» условиями я понимаю разнообразную поддержку Ирака со стороны международного сообщества в послеоккупационный период, включающую продолжающуюся по сей день мощную финансовую поддержку по линии основных международных финансовых институтов и организаций, плотный политический и военный контроль со стороны ряда межгосударственных объединений и, конечно же, США. Что касается последних, то стоит особо указать, что американцы, образно говоря, фактически «привезли и собрали на месте» западноевропейскую модель федерализма, наладили работу всех ее механизмов и дали иракцам пошаговую инструкцию того, как ею пользоваться².

² Многие исследователи небеспочвенно полагают, что главная проблема заключается как раз в том, что предложенная иракцам система не является естественной для данного общества. То есть она не была выработана им самим в процессе самостоятельного политического развития, но искусственно привнесена и создана чужаками-иностранцами, которые, ко всему прочему, сохранили за собой право дистанционного управления ею. Иными словами, будучи привнесенной извне, эта система так и не была отдана иракцам, что называется, в полное владение, она была дана им только во временное и весьма ограниченное «пользование»,

Тем не менее, несмотря на подобную международную опеку, вновь созданная иракская федерация как современная классическая модель демократического устройства общества не оправдала возложенных на нее ожиданий и не получила успешной реализации. Напротив, возник обратный эффект: она фактически отторгнута иракским обществом. Сегодняшним итогом более чем десятилетнего существования проекта иракской федерации стал чрезвычайно тяжелый и болезненный процесс ее постепенной деструкции. В частности, в результате затяжного конфликта между федеральной властью и руководством Курдского автономного района последнее периодически выдвигает требование полного отделения от Иракской Республики. Власти провинций Ниневия и Анбар после многолетнего противостояния с Багдадом также заявили о своем окончательном решении выйти из состава Ирака. Шиитские племена провинции Басра давно ведут политическую борьбу за создание независимой шиитской автономии на юге Ирака. Суннитские провинции объединились и выступают единым фронтом за создание суннитской автономии. Одновременно все большее развитие получает сепаратистская тенденция другого характера. В Ираке возникают движения, требующие создания автономных территориальных образований, сформированных по этническому или конфессиональному признаку, внутри тех или иных административно-территориальных единиц.

а настоящими владельцами системы продолжают оставаться ее иностранные создатели. Имеется в виду, что в отличие от европейских самоуправляемых федеративных проектов иракская модель имеет функцию внешнего дистанционного контроля со стороны США, что закреплено рядом соответствующих американо-иракских соглашений и договоров. Хороший пример – контртеррористическая служба Иракской Республики. Соответствующим договором между США и Ираком закреплено положение, согласно которому иракская контртеррористическая служба все свои операции в первую очередь утверждает, согласовывает и координирует с соответствующим американским контртеррористическим центром, штаб-квартира которого расположена в Багдаде. Без санкции американского центра иракская служба не имеет права самостоятельно проводить соответствующие операции. Контроль над экономическим развитием Ирака осуществляется со стороны Агентства США по международному развитию (АМР США). Кроме того, более 100 крупнейших американских компаний и корпораций делят иракское экономическое пространство. Функционирующая в Ираке система американских надгосударственных политико-административных структур, обеспечивающих контроль над работой иракских государственных структур, по сути, выполняет функции колониальной администрации.

Но сегодня можно наблюдать феномен, когда не только региональные центры силы в одностороннем порядке противятся участию в федеральном проекте, но и сама федеральная власть демонстрирует отсутствие стратегической и жизненной заинтересованности в его успешном развитии. Более того, своими действиями Багдад часто провоцирует возникновение центробежных настроений в регионах и тормозит полноценное развитие федеративных отношений в стране. Например, иракскими властями почему-то не соблюдаются многие базовые положения разработанной американцами конституции, правовые нормы которой в том числе регулируют отношения между федеральным центром и всеми субъектами иракской федерации. Например, Багдад упорно не исполняет важнейшую 112-ю статью конституции, предписывающую создание и принятие «Закона о нефти». В законодательстве Ирака до сих пор отсутствует единый закон, который бы детально регулировал правоотношения, касающиеся недр и пользования ими. Согласно статье 112, «Закон о нефти» должен был предоставить арабской и курдской сторонам равные возможности в развитии нефтегазового сектора страны. Однако главным образом из-за неуступчивой позиции федеральных властей проблема управления сырьевыми ресурсами до сих пор находится на стадии обсуждений и переговоров, и проходивший многократное согласование проект «Закона о нефти» до сего времени так и не ратифицирован.

Стоит напомнить, что было несколько попыток принять данный закон, но все они потерпели фиаско. Первая попытка согласовать законопроект об углеводородах была предпринята различными политическими блоками в 2007 г. Этот проект закона во многом отражал притязания курдов на то, чтобы руководство Курдского автономного района могло в значительной степени самостоятельно управлять своими углеводородными ресурсами. Однако это не устроило правительство уже упоминавшегося Нури аль-Малики, которое претендовало на стопроцентное управление всеми нефтяными ресурсами Ирака. Как следствие, оно таким кардинальным образом отредактировало проект закона, что он, в свою очередь, стал неприемлем уже для курдской стороны, и в результате так и не был принят в парламенте (Иракский... 2012).

Вторая значимая попытка принять «Закон о нефти» была предпринята сторонами в 2011–2012 гг. Тогда Нури аль-Малики и премьер-министр Курдистана Бархам Салех в ходе переговоров в Багдаде в октябре 2011 г. пришли к соглашению о том, что

до 31 декабря они либо внесут в законопроект 2007 г. предложенные курдской стороной поправки, согласованные со всеми политическими фракциями, либо примут этот законопроект в версии 2007 г. Иными словами, в соответствии с этим соглашением к декабрю центральное правительство должно было выпустить еще один проект или вернуться к проекту 2007 г., а парламент должен был утвердить его в марте 2012 г.³ Но федеральные власти вновь проигнорировали курдские предложения по поправкам к закону, отказавшись от их рассмотрения и обсуждения, и опять-таки внесли в закон свои правки, дающие центральному правительству большие полномочия по контролю над всеми нефтяными запасами страны. В итоге это в очередной раз спровоцировало столкновение Багдада с руководством Курдской автономии, и принятие закона вторично было отложено на неопределенный срок.

В 2014 г. решить проблему согласования «Закона о нефти» не помогло даже вмешательство ООН. Так, представитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций в Ираке Николай Младенов призвал центральное руководство завершить подготовку «Закона о нефти и газе» в целях скорейшего разрешения существующих между Багдадом и Эрбилем разногласий, касающихся, в частности, утверждения проекта бюджета страны на новый финансовый год. «Необходимо решить проблемы между регионом и Багдадом, – заявил Николай Младенов, – через составление “Закона о нефти и газе”. Разочаровывает то, что, несмотря на прошедшие годы, эти проблемы все еще не решены» (ООН... 2014).

Однако этот призыв представителя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций повис в воздухе – центральная власть не восприняла его всерьез.

«Закон о нефти и газе» имеет жизненно важное значение для Ирака, так как экономика страны находится в большой зависимости от экспорта нефти и газа. Неурегулированность этой проблемы влечет за собой тяжелые последствия. С одной стороны, своего рода правовой нигилизм центральных властей в нефтяной сфере, вы-

³ В конце декабря министр природных ресурсов Курдистана Ашти Хаврами направил официальное письмо в парламент Ирака, а также министру нефти центрального правительства Абдул-Кариму Луайиби, изложив свои предложения по дальнейшим реформам законопроекта 2007 г. В частности, он писал: «Проект 2007 г. не согласуется с Конституцией, и мы видим насущную необходимость внести в него поправки... поскольку нынешний проект отнимает власть у региона в пользу центрального правительства».

раженный в отсутствии государственного закона, утверждающего систему справедливого управления нефтяным сектором страны, спровоцировал разногласия и развитие политического кризиса между федеральным правительством и руководствами нефтедобывающих регионов: Курдской автономии, провинции Анбар⁴ и провинции Барса. Они требуют законодательно закрепить расширение круга своих полномочий, в частности, при принятии решений о сотрудничестве с иностранными нефтяными компаниями, то есть получения права самостоятельно заключать контракты на разработку собственных месторождений нефти и газа. С другой стороны, правовая неразбериха и нерешенность проблемы управления нефтяными ресурсами, в свою очередь, привели к глубокому экономическому кризису в стране. Несмотря на то что нефтяные запасы Ирака входят в пятерку крупнейших в мире, иракские регионы страдают от безработицы, нехватки продовольствия, воды и электроэнергии.

Между тем очевидно, что даже просто соблюдение центральной властью основного закона страны, особенно в части выполнения конституционных прав регионов, сняло бы многие барьеры на пути гармоничного развития взаимоотношений центрального правительства с властными структурами провинций. Игнорирование же Багдадом ключевых конституционных норм, касающихся прежде всего равноправного управления нефтяными ресурсами и справедливого распределения государственных бюджетных средств, закономерным образом способствует возникновению острых кризисных ситуаций в отношениях между центром и регионами.

Стоит отметить, что сама по себе модель федеративного устройства, которая при посредничестве международного сообщества была внедрена в Ираке, несмотря на определенные недостатки, в целом весьма продуктивна, эффективна и, безусловно, способна обеспечить гармоничное политическое и экономическое развитие любого общества. Ведь она уже получила более или менее успешную многократную апробацию в различных странах мира, в том числе и со сложной этнической и конфессиональной картиной.

В чем же тогда дело? Каковы глубинные причины и факторы распада вновь созданной системы? Почему центральная власть не стремится наладить отношения с региональным руководством в правовом русле, начав хотя бы с выполнения принципиально важ-

⁴ В провинции Анбар находится гигантское нефтегазовое месторождение «Аккас» (Газовые... 2019).

ных для регионов установлений основного закона страны? И почему многие региональные власти демонстрируют сильное желание разорвать отношения с Багдадом, получить статус автономии или выйти из состава иракской федерации? Анализ ситуации в Ираке показывает, что этот процесс взаимного отчуждения обусловлен большим комплексом внутренних и внешних факторов. Причины конфликтов федерального руководства с регионами носят разный характер, который формируется в зависимости от явных и латентных интересов сторон. В одном случае это может быть унаследованное еще со времен саддамовского Ирака противостояние из-за спорных территорий. Во втором основанием для конфликта становятся финансово-экономические разногласия. В третьем главным поводом служит этноконфессиональный фактор. В четвертом и самом распространенном случае предпосылкой долгосрочного кризиса в отношениях, нередко проявляющегося в своих крайних формах, является сумма всех этих причин и поводов.

Вместе с тем большую роль в этом конфликте «центр – регионы», безусловно, играет внешний фактор. Широкое вмешательство глобальных и региональных игроков во внутренние дела Ирака, в свою очередь, еще больше усугубляет кризис федеративных отношений в стране. Оно носит самый разнообразный характер и включает военно-политическое вмешательство, ничем не сдерживаемую иностранную экономическую экспансию и террористическую агрессию. Реализуя свои интересы, внешние силы, как правило, пытаются оказывать влияние как на политику центрального правительства в отношении определенных регионов, так и на формирование регионалистских и сепаратистских настроений в среде иракских региональных элит, особенно в богатых минеральными ресурсами провинциях. Это также довольно часто становится одной из распространенных причин возникновения определенного рода противоречий между центром и регионами.

Литература

В мухафазе Басра неспокойно. Shell, наверное, волнуется тоже. 2011. URL: https://kurdistan.ru/2011/12/12/news-13434_V_muhafaze_Basra_nespoikoyno_Shell_navernoje_volnuetsya_tozhe.html (дата обращения: 12.12.2011).

В провинции Басра возмущены, что правительство саботирует референдум по предоставлению ей самоуправления. 2011. URL: https://kurdistan.ru/2011/01/12/news-8653_V_provincii_Basra_vozmuscheny_chno_pra_vitelstvo_sabotiruet_referendum_po_predostavleniyu_ey_samoupravleniya.html (дата обращения: 12.01.2011).

Газовые запасы месторождения оцениваются в 113,3 миллиарда кубометров. 2019. URL: <https://ria.ru/20100615/246446997.html> (дата обращения: 20.09.2019).

Губернатор Басры ссылается на конституционные права и требует создания федерального региона. 2018. URL: <https://riataza.com/2018/01/09/gubernator-basryi-ssylaetsya-na-konstitutsionnyie-prava-i-trebuetsozdaniya-federalnogo-regiona/> (дата обращения: 09.01.2018).

Иракский закон об углеводородах: бесконечный тупик. 2012. URL: https://kurdistan.ru/2012/01/27/news-14137_Iraksiy_zakon_ob_ug.html.

На Юге готовятся объявить себя федеральным регионом. 2010. URL: https://kurdistan.ru/2010/04/12/news-4493_Na_YUge_gotovyatsya_obyavit_sebya_federalnym_regionom.html (дата обращения: 12.04.2010).

Нури аль-Малики недоволен подсчетом голосов. 2010. URL: http://www.ng.ru/world/2010-03-18/7_iraq.html (дата обращения: 18.03.2010).

ООН предлагает способ решить проблемы между Багдадом и Эрбилем. 2014. URL: https://kurdistan.ru/2014/03/28/news-21007_OON_predlagaet_sposob_reshit_problemy_mezhdu_Bagdodom_i_Erbilem.html

Противостояние в Ираке усиливается. 2014. URL: <https://topwar.ru/39713-protivostoyanie-v-irake-usilivaetsya.html> (дата обращения: 13.02.2014).

Сторонники автономии нефтеносной провинции Ирака собрали 100 тысяч подписей. 2015. URL: <https://lenta.ru/news/2015/02/17/basra/> (дата обращения: 17.02.2015).

Тысячи протестующих в Ираке призвали премьер-министра уйти в отставку. 2012. URL: <http://arab.com.ua/ru/news/116259> (дата обращения: 24.12.2012).

As War Rages in the North, Southern Iraqi Region Makes a Bid for Autonomy. 2015. URL: https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/as-war-rages-in-the-north-southern-iraq-makes-a-bid-for-autonomy/2015/02/15/b4367604-483d-4aaf-8e78-856aa8c6670_story.html?noredirect=on&utm_term=.0b7f1ed4fd0 (дата обращения: 15.02.2015).

Savage, J. D. 2013. Iraq's Budget as a Source of Political Stability. *United States Institute of Peace*. URL: <http://www.usip.org>.

Ulrichsen, K. C. 2012. Basra, Southern Iraq and the Gulf: Challenges and Connections. *Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States Research Papers*. London: The London School of Economics and Political Science.

Thousands Protest Electricity Shortage in Iraq. 2010. URL: <https://www.nytimes.com/2010/06/20/world/middleeast/20iraq.html> (дата обращения: 20.06.2010).