**Реферат: Развитие демократических институтов в Иордании**

Долгие годы иорданский король Хусейн мечтал о том, что когда–нибудь он создаст на Ближнем Востоке общество, основанное на тех же принципах, что и западное, ценности которого молодой монарх воспринял и оценил еще во время учебы в Великобритании в начале 50–х годов. Реалии, в которые ему пришлось вернуться и окунуться с головой, надолго отодвинули его мечту. Он даже неоднократно признавал, что устои западной демократии не подходят для ближневосточных государств.

Не будучи жестоким от природы человеком, король Хусейн все же правил жесткой рукой, прибегая, если было необходимо и к крайним мерам. Вспомним хотя бы события "черного сентября" 1970 г. и их продолжение в 1971 г. В то же время борьба с оппозицией и политическими противниками никогда не принимала формы физической ликвидации всех неугодных или ненадежных элементов. Большую часть арестованных осужденных в итоге амнистировали. Смертные приговоры были заменены тюремными сроками. Кого–то, как, например, Сулеймана Набулси, оставили под домашним арестом. Это заметно отличается от того, как в подобных случаях поступали лидеры соседних и других арабских государств, особенно тех, где принцип демократии, казалось бы, провозглашался как часть официальной политики режима. Однако, так ли уж необычны шаги иорданского короля в контексте арабской и мусульманской государственной традиции. Думается, что ответом должно стать – абсолютно нет. Авторитаризм, как традиционная форма правления, имеет различные степени жесткости, и в данном случае мы имеем дело с одним из самых умеренных его видов.

В 1989 г., когда страна оказалась в глубоком экономическом и социальном кризисе, вызванным целым рядом внешних и внутренних причин, монарх для выправления сложившейся ситуации начал новую политику – постепенную демократизацию общественной жизни. В ноябре 1989 г. прошли первые с апреля 1967 г. всеобщие парламентские выборы (в 1984 г., когда король вернул к жизни распущенный в 1974 г. парламент, состоялись лишь довыборы на ряд мест, освободившихся в связи со смертью депутатов). Эти выборы настолько показательны для понимания того, как функционирует иорданское общество, что остановимся на них подробнее.

Для обеспечения свободного духа состязательности в предвыборной борьбе в том же 1989 г. были сделаны заметные послабления в цензуре и приостановлено действие чрезвычайного положения, введенного более 20 лет назад в связи с нестабильностью, вызванной поражением Иордании в войне 1967 г. Кандидаты получили возможность практически свободно излагать свои взгляды и программы, вести агитацию.

Поскольку политические партии в Иордании продолжали находиться под запретом, формально введенном в апреле 1957 г., выборы проходили на непартийной основе. Однако в стране была одна организация, которая действовала легально как благотворительная, хотя всем было всегда известно, что она прежде всего политическая – движение "братья–мусульмане". Мудрый король посчитал в свое время, что можно запретить и посадить в тюрьмы любых оппозиционеров и любителей партийной деятельности, кроме "братьев–мусульман", которых преследования никогда не страшили и которым они особого ущерба не приносили. Он предпочел иметь их как легальную силу, что позволило бы избежать экстремизма с их стороны и дало бы возможность контролировать эту организацию.

Действуя сплоченно "братья" фактически выиграли выборы получив 24 депутатских мандата из 80, а если учесть шесть независимых исламистов, то число сторонников исламского пути оставило 30 человек. Для сравнения, депутатов, вошедших в либеральный Национальный блок, набралось всего 18, в консервативный Конституционный блок – 12, Демократический альянс – 9.

Впервые в выборах принимали участие лица, которым исполнилось 19 и женщины, которым избирательное право было предоставлено в 1974 г. и которое они не могли реализовать на всеобщих парламентских выборах из–за длительного отсутствия таковых.

В атмосфере демократизации король решился на эксперимент – формирование кабинета министров на парламентской основе и с последующим вынесением вотума доверия правительству. В сформированные премьер–министром МодаромБадраном 6 декабря 1989 г. и 1 января 1991 г. правительства вошли 10 и 11 депутатов Нижней палаты из 24 и 25 министров соответственно. Все шло относительно гладко, пока внешнеполитическая линия дворца не пришла в противоречие с позицией депутатов–исламистов и движения "братьев–мусульман" в целом. Особенно резко разногласия проявились на стадии подготовки к Мадридской мирной конференции.

Кульминацией демократических преобразований стали принятие 9 июня 1991 г. Национальной хартии и Закона о политических партиях от 5 июля 1992 г. Первый документ фактически открыл дорогу появлению открытого плюрализма мнений и таким образом возникновению оппозиции. Аналитики определили хартию как контракт между режимом и иорданским народом, в котором первый гарантирует второму плюралистическую систему, а второй – полную лояльность первому, независимо от спектра политических взглядов. То есть, оппозиция получила право на существование исключительно в отношении правительства, не подвергая сомнению легитимность режима. Для современного арабского мира – это, вне всякого сомнения, большое новшество.

Национальная хартия имеет еще одну важную сторону с точки зрения общественного согласия в стране. Еще до недавнего времени подпольные и полуподпольные иорданские политические группы называли хашемитскую монархию не иначе как "британской креатурой" и призывали к созданию "национального демократического режима в Иордании". Серьезные изменения произошли в их настроениях после событий 1970–71 годов. Однако левые и панарабские силы все равно старались представить короля и его правительство как часть проамериканской партии в арабском мире, неспособную отстаивать национальные интересы. В хартии король Хусейн обеспечил признание того, о чем он все время говорил: иорданская монархия – наследница панарабского движения, которое возглавлял его прадед мекканский шериф Хусейн Бен Али и которое получило название "Великая арабская революция". Таким образом легитимность иорданского хашемитского трона проистекает из его приверженности общеарабской национальной (националистической) традиции, а не зависимости от Запада, в чем его постоянно обвиняла оппозиция.

В апреле 1992 г. король Хусейн объявил о снятии режима чрезвычайного положения. "В целях продолжения процесса либерализации в Иордании... и подтверждения нашей глубокой приверженности защите прав и достоинства человека среди наших граждан... мы объявляем чрезвычайные постановления отмененными".

В июле 1992 г. были законодательно легализованы политические партии. 29 марта 1993 король ввел в действие новый Закон о прессе и печати. Оба закона внесли неоценимый вклад в дело демократизации общественно–политической жизни в стране, вовлекли самые широкие слои населения в обсуждение насущных проблем и задач. Выборы 8 ноября 1993 г. уже состоялись на многопартийной основе и при самом активном участии прессы, которая тоже приобрела многопартийный характер.

Выборы совпали с переходом режима в наступление. Основную угрозу он увидел в нарастающем использовании исламистами, объединившимися в политическую партию Фронт исламского действия (ФИД), той трибуны, которую им предоставили демократические преобразования.

В мае 1993 г. премьер–министром король назначил главу иорданской делегации на мирных переговорах с Израилем Абдель Саляма аль–Маджали. Сформированное им правительство не включало ни одного депутата, хотя сам премьер впоследствии жаловался, что это не было его личным решением. Так или иначе, отношения его технократическо–кланового правительства с парламентом не сложились. Положительный же эффект от участия в реорганизованном 7 июня 1994 г. правительстве аль–Маджали ряда депутатов перечеркнул конфликт премьера со своим заместителем – видным государственным деятелем, коренным иорданцем Зуканом аль–Хиндауи.

Таким образом, борьбу с исламистами и иной потенциальной оппозицией режим перенес в сферу, где пока (и возможно еще очень надолго) у монархии самые твердые позиции – кланово–племенные отношения.

Для этого правительство приняло в августе 1993 г. закон о внесении поправок в основной Закон о выборах. Был введен принятый во всех западных демократических обществах избирательный принцип "один человек – один голос". В то же время сохранили систему закрепления депутатских мест за меньшинствами: шесть мест бедуинам, три места черкесам и чеченцам, девять мест христианам. Зачем это сделали? Дело в том, что распределение избирательных округов и количество депутатов от каждого из них позволяли конкретному выборщику голосовать занескольких человек одновременно. При такой системе он мог соблюсти баланс своих взглядов и интересов и проголосовать и за кандидата от собственного рода, клана или племени и за кого–то из не племенных, а партийных выдвиженцев. Преобладание же в глубинке исламских настроений вело к тому, что выбор делался в пользу "братьев–мусульман" и близких к ним людей. Меньшинства же исторически ориентировались на дворец как гаранта их прав и интересов. Как показывает анализ, в период с 1946 г. по 1986 г. 73% парламентских мест гарантированно имели около 29 иорданских и палестинских кланов.

Именно из–за этого ФИД и ряд поддержавших его политических сил сначала всячески противились введению указанного изменения в Закон о выборах, а затем обрушились на него с мощнейшей критикой. Их гнев был оправдан: поправка забрала у них большую часть избирательной базы. Это показали и сами выборы. В ноябре 1993 г. ФИД получил всего 17 мест и 5 получили независимые исламисты, из которых тоже далеко не все были настроены оппозиционно. Вспомним, что в предыдущий состав парламента только "братьев–мусульман" избрали 24 человека.

Правительство аль–Маджали приложило огромные усилия для ослабления позиций исламистов. Их прием на ответственные посты государственной службы был ограничен. При создании нового правительства в начале января 1995 г. назначенный премьером шериф Зейд Бен Шакер даже не проводил консультаций с ФИД о возможности участия в кабинете. Он сохранил на посту министра внутренних дел СалямуХаммада, известного своей жесткой линией в отношении исламской и иной оппозиции, и показал всем, что на этом фронте послаблений не будет.

Можно сказать, что с точки зрения времени борьба с оппозицией усилилась с подписанием в октябре 1994 г. мирного договора с Израилем. На первых порах реакция иорданцев, среди которых, по разным данным, 35–50% составляют люди, имеющие не коренное иорданское, а палестинское происхождение, была достаточно позитивной. Объясняется это тем, что слишком много было им обещано, если страна подпишет, а народ поддержит заключение мира с давнишним противником. В Аммане царили эйфорические настроения, государство жило в ожидании скорого экономического процветания. Когда мечты не сбылись (во многом из–за завышенности пожеланий, но в немалой степени и из–за недобросовестности региональных и внерегиональных партнеров по мирному процессу), критика режима необычайно усилилась. Эксцессы нетрудно было предвидеть, и в августе 1996 г. возникшее напряжение прорвалось в "хлебных бунтах", на подавление которых бросили регулярную армию. Фактически вопрос встал о том, как иорданскому руководству удастся бороться с оппозицией и сохранять при этом продекларированные общественные свободы, включая право оппозиции выступать и проводить мероприятия против политики правительства.

Местом главного удара был вновь избран избирательный закон и сами выборы, взята линия на патронирование лояльных слоев и структур и маргинализацию традиционно и потенциально оппозиционных элементов.

Принятие основного Закон о выборах от 1986 г. в целом имело ту же цель. Так, в частности, лагеря палестинских беженцев приравнивались к округам Западного берега и могли иметь одного депутата независимо от размеров. Было ограничено количество депутатов от тех районов Восточного берега, где преобладает палестинское население (Зарка, Восточный Амман). Сохранены щедрые привилегии меньшинств – кавказцев, христиан, бедуинов. Сельские районы, где плотность населения низка, получили возможность избирать столько же представителей, что и плотно населенные города. При таком распределении избирательных округов на выборах 1989 г. 40% населения – коренные иорданцы и меньшинства – получили 82,5% мест, в то же время крупные города – Амман, Зарка, Ирбид, – в которых проживает около 70% населения получили всего 45% мест. То есть в южной провинции Ма'ан одного депутата избирали 3,8 тыс. чел. (речь идет лишь об избирателях), в Кераке – чуть более 9 тыс. чел., Зарке – 50 тыс., во втором амманском округе, в котором находится огромный палестинский лагерь аль–Вахдат, – 76 тыс. Не сильно изменилась картина в 1993 г. Второй амманский округ продолжал иметь трех депутатов на 228 тыс. избирателей, Северный бедуинский округ – двух на 28 тыс.

Появление новых провинций – Акаба, Джераш, Аджлун, Мадаба – потребовало изменение карты избирательных округов. В то же время кланово–племенная структура иорданского общества объективно способствует усилению влияния отдельных семей и родов при уменьшении административных единиц, при том, что северные и центральные иорданские города традиционно находятся под меньшим воздействием племен.

Развернувшаяся вокруг поправок в Закон о выборах дискуссия и борьба показала, что режим бескомпромиссен в этом вопросе и оппозиции следует попытаться найти свежие ответы на его политику. Со своей стороны проправительственные силы (можно использовать такой термин в отношении прорежимных деятелей, поскольку в правительстве обычно работает на ротационной основе практически один и тот же состав людей) провели консолидацию сил, выразившуюся, в частности, в создании крупного политического альянса, в которую объединились восемь партий – Национальной конституционной партии (НКП).

Свежим решением стал бойкот парламентских выборов 4 ноября 1997 г. со стороны ФИД и девяти других оппозиционных партий. ФИД объявил об этом еще 24 июля 1997 г. Чуть ранее это сделали четыре партии, а 30 июля оставшиеся пять. К бойкоту присоединились и такие видные деятели как бывшие премьер–министры А. Обейдат и Т. аль–Масри и бывший вице–премьер С. Аррар. 17 августа еще 80 известных политических фигур заявили о намерении бойкотировать выборы.

Дворец и кабинет министров, который с марта 1997 г. вновь возглавляет А.С. аль–Маджали, весь предвыборный период проводили двойственную политику, которая уже никого не могла обмануть: маргинализации оппозиции альтернативы не намечалось. Так, в мае 1997 г. были приняты поправки к Закону о прессе и публикациях, которые по сути означали конец оппозиционной деятельности в средствах массовой информации. До этого, поступали сведения о единичных задержаниях и "проработках" отдельных журналистов и главных редакторов спецслужбами. Теперь с принятием Временного закона об изменениях в законе о прессе и печати от 1993 г. капитал ежедневной газеты должен составлять не 50 тыс. иорд. дин., а 600 тыс. (ст. 24/А), а еженедельной 300 тыс. вместо 15 тыс. (ст. 24/В). Сделать это газетам предлагалось в течение трех месяцев. По ст. 13/В главный редактор газеты должен иметь 10–летний опыт редакторской работы. Статья о постепенном сокращении государственного участия в газетном деле (в основном в ежедневных газетах "ар–Рай", "Джордан Таймс", "ад–Дустур") была отменена. Согласно ст. 40 указанного закона запрещена публикация новостей, взглядов, анализов, информаций, репортажей, статей, фотографий, карикатур и всего того, что: оскорбляет достоинство короля и королевской семьи; распространяет информацию об иорданских вооруженных силах, службах безопасности без разрешения соответствующего органа или правительственного чиновника; оскорбляет религию, признанную конституцией; подрывает национальное единство, поощряет раскол, ненависть, вносит разногласия и дисгармонию среди членов общества; предает огласке правительственные документы конфиденциального характера; раскрывает ход закрытых парламентских заседаний; содержит личные выпады в адрес глав арабских, исламских и дружественных стран или может нанести ущерб отношениям Иордании с другими странами и т.п.

Хотя по новому временному закону за его нарушения более не предусматривается тюремного заключения, ст. 50/Н позволяет суду приостанавливать издание газеты, признанной виновной в нарушении ст. 40 и 42 (публикация материалов о ходе судебных заседаний). Министр информации может разрешать возобновление издания после уплаты штрафов, которые теперь повышены с сумм, не превышавших 6 тыс. иорд. дин.до 15–25 тыс.

Основной удар закон нанес по малоформатным еженедельным газетам – органам оппозиционных партий и бульварным изданиям, слишком увлекшимся в последнее время публикацией скандальной информации. Суммы в 300 тыс. дин. (около 425 тыс. долл. США) многим практически недоступны, как недоступно иметь главного редактора с 10–летним опытом. Крайне размытые формулировки относительно того, что оскорбляет или наносит ущерб обществу или тем или иным лицам, не оставляет практически никаких шансов критикам кабинета и политики официального Аммана. Трактовка вышеуказанных запретов становится таким образом прерогативой судов, которые всегда стояли и стоят на страже режима.

Уже в сентябре правительство закрыло 13 оппозиционных газет, прекратив таким образом пропаганду и агитацию нежелательных для него взглядов.

Дискуссии и дебаты переместились в преддверии выборов в два оставшихся общественных института – объединяющие иорданцев политические партии и профессиональные ассоциации. Но и их деятельность правительство сумело в значительной степени ограничить. Основная характерная черта предвыборной кампании лета и осени 1997 г. – запугивание в духе ситуации до 1989 г.

Демонстрации и шествия почти всегда не разрешались или запрещались, партиям намекали на проверку финансовой деятельности и источников поступления денег, на возможный запрет деятельности той или иной партии. То же самое применили к профассоциациям, играющим огромную роль в Иордании, поскольку практически только их члены могут заниматься профессиональной деятельностью на территории страны.

В последнее время во многих ассоциациях к руководству пришли исламисты и другие оппозиционеры (самый яркий пример – независимый исламист ЛейсШбейлат, который уже длительное время избирается главой Ассоциации инженеров, несмотря на неоднократные аресты и заключения за диссидентскую деятельность). Нередко ассоциации выступали с политическими заявлениями, протестами, призывами, как, например, призыв бойкотировать израильскую промышленную выставку в Аммане.

Король Хусейн неоднократно выражал неудовольствие деятельностью профассоциаций и их, по его мнению, неоправданным вмешательством в политическую жизнь. Возможно, что и в их отношении будет принят законодательный акт, регламентирующий функции и деятельность профессиональных ассоциаций, о чем король упомянул в тронной речи 29 ноября 1997 г.

Итоги ноябрьских выборов 1997 г. показывают, что своей цели иорданское руководство добилось. Из 80 мест кланово–племенные кандидаты получили 62 места, 8 – получили независимые исламисты, 10 мест – представители панарабских и левых сил. Назначение нового сената, куда не вошел ни один представитель оппозиции, подтвердило нежелание режима включать ее во властные структуры. В то же время, на фоне слухов о том, что лидеры ФИД желали бы войти в сенат или каким–либо иным способом проявить сближение с дворцом, "народный вождь" движения "братьев–мусульман" Абдель Маджидаз–Занейбат объявил, что оно "не станет служить декорацией для демократии".

Бойкот выборов оппозицией в определенной степени привел и к тому, что всего 54,6% избирателей пришли на участки, при том, что в сельских и бедуинских районах этот показатель в среднем достигал 78–80%, а в городе Зарке и ряде амманских округов – 20–29%. В североиорданском городе Аджлуне кандидат был избран всего лишь двумя процентами от числа зарегистрированных избирателей. Официальные круги утверждают, что на нынешних выборах активность была лишь на 3–4% ниже, чем в 1993 г., что свидетельствует о переоценке оппозицией своего влияния на население.

Как считает большинство иорданцев, когда дело доходит до выборов, все забывают о своих партийных пристрастиях и голосуют за свои кланы и племена. Для короля итог выборов – еще одно подтверждение того, что верные ему силы – это бедуины и жители южных районов страны, которые благодаря такой неизменной лояльности составляют доминирующую силу в армии и службах безопасности.

Таким образом во внутриполитической жизни Иордании создалась любопытная ситуация – непрекращающееся провозглашение демократических ценностей в качестве приоритета официальной политики и проведение репрессивных мер во имя этой демократии на деле.

Могло ли быть иначе? Думается, что при той структуре общества, которая сохраняется в стране, демократия может носить ограниченный характер, зажатый в пространстве, незанятом кланово–племенными интересами и связями. Имеющий в основном хорошее западное образование иорданский эстеблишмент признает, что дворец никогда не упустит бразды правления и не допустит решений или шагов, в которых он не заинтересован. Отчасти и этим можно объяснить отмеченную пассивность на выборах: люди не верят, что от их выбора что–то изменится в процессе принятия решений и отправления власти в стране.

В сложившемся балансе сил, где дворец опирается на коренных иорданцев, организованных в многочисленные кланы, а массы палестинцев и активных сторонников "братьев–мусульман" могут рассчитывать лишь на мелкие государственные посты и частный сектор, трудно рассчитывать на демонтаж этой системы сверху. Ждать, когда на это начнут претендовать низы, дворец тоже не желает, поэтому искусная игра короля по консолидации вокруг свой легитимной власти всех жителей Иордании на основе обеспечения демократических прав и свобод граждан продолжится. Маятник должен качнуться обратно. Теперь, когда парламент избран, пришло время заигрывания с оппозицией, настала пора начать подобие общенационального диалога о том, как улучшить существующую систему. Хотя уже упоминавшаяся тронная речь короля, произнесенная им на открытии первой сессии нового парламента 29 ноября 1997 г., говорит скорее о том, что продолжится процесс "закручивания гаек" в отношении несколько осмелевшей за годы демократизации оппозиции. Это представляется очень даже вероятным, тем более, что за годы послаблений не было ни намека на демонтаж традиционных структур органов безопасности или какое–либо их реформирование в соответствии с новыми реалиями (выход служб безопасности в Интернет, скорее дань моде, нежели свидетельство перемен), поэтому всем придется только подчиниться и начать играть по новым правилам.

Практика последних месяцев ясно показывает, что король Иордании никогда не будет осуществлять политику демократии ради демократии. Императив его поведения – огромная ответственность перед собственной династией и иорданцами. Проблемы выживания и благополучия первой напрямую связаны с выживанием и благополучием вторых, и наоборот.

Вопрос, который не может не задавать себе король Хусейн, – готово ли иорданское общество к реальной демократии и сможет ли оно в таком случае само стать ее гарантом, или налицо угроза использования демократии пропагандистами тоталитарного правления, которые придя к власти законным путем, попытаются затем навязать свою власть с помощью насилия. Король не скрывает о ком идет речь. Это – исламские фундаменталисты. Никто не имеет такого влияния на иорданцев, как исламисты. Политические партии, которых в стране насчитывается 19 даже после трех слияний, без которых их было бы 31, в привычном плане не состоялись. Доминирующая в арабском мире политическая атмосфера заметно снизила роль и вес панарабских и левых партий. На первый план вышли общественно–религиозные и экономические интересы. Невидимый раскол произошел именно в отношении людей к исламским традициям и нормам. Одни считают, что клерикалы и их последователи не должны вмешиваться в политико–экономическую жизнь (так, король Хусейн неоднократно заявлял о том, что мечети – не место для политической пропаганды), другие проповедуют подчинение исламу всех сторон жизни мусульман. Отсюда и угроза более ясного раскола. В свете демократизации в Иордании появились разговоры о возможности создания христианской партии. Правительство было вынуждено объявить о том, что оно не будет регистрировать любую партию, созданную по религиозному принципу. Что же касается ФИД, то оно объяснило их существование как дань истории и традиции страны, в общественно–политической жизни которой движение "братьев–мусульман" участвует с 40–х годов.

У дворца есть лекарство против фундаментализма, ибо он собирается лечить его первопричину – неудовлетворенность людей своим материальным положением. Как сказал наследный принц, бедность ведет к приобщению к исламскому экстремизму. Поэтому иорданское руководство делает все, чтобы программы развития охватили все слои населения, чтобы неуклонно повышался уровень жизни граждан. Удастся ли это, если высокий даже для Ближнего Востока рост населения в стране – 3,5–3,7% – ведет к оттоку населения в города (на селе возможности занять людей ограничены природными условиями), где процесс создания рабочих мест сильно отстает. В этих условиях возрастает регулирующая роль государства, которое должно использовать все имеющиеся у него в арсенале средства ради обеспечения интересов страны и династии.

Отсюда напрашивается вывод о том, что нельзя говорить о провале или откате демократии в Иордании, которую почему–то многие рассматривают сквозь призму западных демократий. В традиционном обществе, коим является иорданское, возможна только племенная демократия, а это совсем другой институт. Но только с этих позиций и можно анализировать происходящее в стране. Более важным на данном этапе представляется продолжение и завершение процесса формирования иорданского национального самосознания, который был сильно замедлен из–за внешних и внутренних причин.

политическая партия иордания

**Литература**

политическая партия иордания

1. Компас. 2009, № 214; MiddleEast, январь, 2009.
2. Глобус. 2009, № 33.
3. Известия. 03.04.2009.
4. Известия. 07.10.2010.