

Сардар Мохд Рахман Оглі

Національна академія державного управління при Президентіві України

**ІСТОРИЧНИЙ ФАКТОР ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В ІСЛАМСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ АФГАНІСТАН**

У статті викладено історичну хронологію змін публічного управління та державних перетворень в Ісламській Республіці Афганістан, що дає змогу сформуванню розуміння реформування державного управління на основі принципів часткової децентралізації влади, що впливає на внутрішню політику країни. Матеріал статті дає можливість доцільно аналізувати політичні процеси в І.Р. Афганістан його проблеми та досягнення на тлі історичної парадигми.

Уряд ІР Афганістан має вигляд розвиненої, централізованої держави, але насправді має укоріненний метод прийняття рішень «із верху до низу» та вплив спорідненості у розбудову нової держави. Запит суспільства та вимоги міжнародних партнерів-донорів передбачають змінити це, зважаючи на посилення участі «нового покоління» афганських технократів та нових професіоналів в парламенті.

Основою афганського уряду є феодалний характер, що видно з сільського та сільськогосподарського характеру промисловості та демографії країни. Доходи уряду давно залежали від податків фермерів та іноземних орендних платежів, за винятком часів, коли уряд Аманулли Хана намагався збільшити доходи держави через пряме оподаткування – реформу, що сприяла його остаточному відстороненню від влади, і тому, що уряд після 2001 року не хотів ризикувати.

Зовнішня допомога центральному уряду складала величезні кошти, що надходили разом з міжнародною військовою допомогою, спрямовувалися, головним чином, через Групи реконструкції провінцій для регіональних, та державних потреб.

Історичний фактор дає можливість переглянути всі зміни до підходу управління, адже те що відбувається з країною на даному етапі підлягає дискусіям світового масштабу. Публічне управління Афганістану спрямоване на подолання тероризму, забезпечення миру, модернізацію та демократизацію. Публічне управління в умовах війни має бути чітким та спрямованим на утворення інститутів та їх роботу для забезпечення благ афганців.

Ключові слова: публічне управління, монархія, централізація, децентралізація, донування ресурсів, Дурранська імперія, падишах, імамат, емірат, автократична монархія, конституційна монархія, двопалатний парламент, Волесі Джирга, НДПА, тоталітаризм, соціалізм, імперизм, моджахеди, Таліби, Адміністрація перехідного періоду, країни-донори, провінційна рада, Малікі, Хани.

Постановка проблеми. Афганська система реформування державного управління характеризується прискіпливим контролем за реформуванням публічної влади ІР Афганістан з боку міжнародних партнерів, країн – донорів, та міжнародних організацій, які донують в ІР Афганістан, а також їх висновки стосовно проведеної роботи в адміністративно-територіальній реформі часткової децентралізації в системі державного управління можуть вплинути на подальші транші на підтримку проведення реформ [1, ст. 9; ст. 14; ст. 30].

Дослідження актуальне сьогодні, адже в Україні недостатньо досліджені політичні процеси, що відбуваються в ІР Афганістан, і зважаючи на те, що Україна та ІР Афганістан лише травні 2019 року підписали перший Протокол міжурядової Комісії у сфері економічного розвитку, і ці

об'єднаної процесі лише на етапі створення, тому вбачається необхідність дослідити що один для одного можуть запропонувати країни, зі схожими історичними перипетіями, пов'язаними з РФ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за проблематикою статті та проведених досліджень можна спостерігати в роботах наступних закордонних вчених сучасності як: закордонних – Арія Ніджад, Л.М. Едвардс, К. Кетсмен, Р. Гіасі, Шейх М. Канвал та інші; російських – В.С. Коргун, А.Н. Серенко, Ш. Імомов та інші. Серед українських афганістів слід відзначити дослідження В. Коргуна, Г. Коржа, М. Онішука, В. Раєвського, М. Сліпкіна, О. Сушка, І. Майдана, Н. Ксьондзик та інших науковців.

Постановка завдання. Завданням статті є дослідженням перетворень публічного управління

Ісламської Республіки Афганістан на фоні прийняття ряду Конституцій ІР Афганістан, до її фінальної версії, що окреслює публічне управління та його результати. Дослідження актуальне сьогодні, адже успіхи Афганістану в легітимізації та демократизації влади являються такими, що на етапі реформування. На підставі аналізу останніх публікацій з визначеної проблематики в межах статті пропонується поетапно розглянути дане завдання по періодах, кожен з яких має свою назву.

Метою статті є аналіз цілісної картини перетворень систем публічного управління І.Р. Афганістан. У підході до реформування публічного управління Афганістан стикається з трьома основними проблемами: технічними проблемами, які можна вирішити за допомогою міжнародного досвіду та знань; адаптивними проблемами, які вимагають довгострокових, стійких і послідовних процесів зміни, що включають культуру, системи цінностей, релігію, звичаї, звички та поведінку; та комбіновані набори технічних та адаптивних завдань.

Виклад основного матеріалу дослідження.
Період перший: Крах монархії. Первинна модель політичного устрою Афганістану це існування Дураннської імперії на чолі з падишахом, в якій влада передавалась не по кровній лінії, а шляхом голосування, де духовна «імамат» і світська «емірат» гілки влади вважалася неподільними і проіснували з 1747 по 1979 рр. Система тодішньої монархії мала клановий характер. Перша конституція 1923 р. мала всього 73 статті. Протириччя між тими, хто виступав за модернізацію, і традиціоналістами виникла сутичка в 1928 р, адже суспільство було не готове до управлінських перевтілень в державі. Король Аманулла, за прикладом Кемаля Ататюрка в Туреччині, спробував ввести реформи з модернізації країни, провести адміністративно – територіальну реформу, але суспільство того часу складалось із великої кількості народностей, які вели кочове життя і багато ворогувало між собою, а тому в результаті все скінчилось кровопролиттям [2, ст. 4].

За період поки Афганістан був монархією, було прийнято декілька конституцій: Конституція 1931 р., яка вводила «автократичну монархію, з'єднану з релігійним консерватизмом», і лише релігійний закон сунітського ісламу був основою права в імперії Афганістану; Конституція 1964 р., дала початок сформувати конституційну монархію з органом законодавчої влади, на основі шаріату (ісламські норми поведінки). Саме ця консти-

туція створила незалежну судову владу окремо від монаршої централізації, дала початок виборчому процесу, утворенню двопалатного парламенту – Нижньої та верхньої Палат Парламенту, її назвали – Волесі Джирга, яка була широко репрезентативною і до складу якої входили противники монархії, а отже опозиція, також почала існувати незалежна преса. Саме Конституція 1964 року увінчала в себе запит суспільства до змін, і від перемін тодішніх відбулися реформи та зміни в публічній владі Афганістану [2, ст. 5].

Період другий: окупація СРСР. До 1970 року було створено Народно-демократичну партію Афганістану (НДПА), у якій було два крила, Хальк і Парчі, до них входили сільські жителі і урбаністи. За мету стояло здійснити народно-демократичну революцію, провести соціальні перетворення і ліквідувати відсталість країни. Проголошувалась побудова соціалізму, відміна чадри, надання прав жінкам. Партія існувала напівлегально. Монархія вже давно відійшла в небуття і з приходом соціалістів, управління з імперизму перетворилось на Республіку, з тоталітарним присмаком [2, ст. 6].

Проте перехід від одної форми управління до іншої, і цінності радянського союзу не припав до душі афганцям, менталітет яких, за століття вкорінився, і до радикальних змін вони не були готові, а результат – опротестування, які зазвичай очолювали проісламісти.

Ера моджахедів і «Талібану». В 1992 році, після краху комуністичного режиму, конкуруючі моджахеди сперечались за столицю. Втрата публічної влади тодішнім керівництвом призвела до краху соціалістичної Республіки, яка перестала існувати, і найгірший епізод від безконтрольності та беззаконня, причинив створення терористичного режиму Талібів. Вони вирішили, що є єдиною силою, яка може навести порядок на батьківщині. Засоби і зброю для Талібів надавали ті, хто був зацікавлений в розрусі і неспроможності діючої влади відбудувати країну. Окрім жорсткої форми управління так званих моджахедських сепаратистів, Афганістан зіткнувся з новою кризою: в основі економіки була торгівля наркотиками. Така ситуація дала можливість «Талібану», домогтися підтримки населення на більшій частині країни. Хоча в містах Кабул, Мазарі-Шаріф і Герат талібів розглядали як «окупантів», вони легко отримали контроль над більшою частиною Афганістану і, незважаючи на санкції ООН, відмовлялися видати Усаму бен Ладена, вважаючи, що зможуть завойовувати решту території на північному сході, яку займав Північний альянс. При допомозі військових

сил НАТО рух вдалося розгромити, але не так просто викоринити. Втручання міжнародного контингенту задля допомоги демократично налаштованим афганцям відновити державну владу на всій території Афганістану [2, ст. 7].

Адміністрація перехідного періоду. У 2001 році на Боннській конференції було обрано тимчасовий уряд ІР Афганістан для втілення необхідного реформування країни та підготовки її до чесних та прозорих виборів 2004 року. У жовтні 2004 року Хамід Карзай здобув перемогу на перших прямих президентських виборах. При Адміністрації перехідного періоду була створена та прийнята Конституція 2004 року, що заснувала Афганістан як державу з виконавчою, законодавчою та судовою гілками влади, суверенну Ісламську Республіку [2, ст. 8–9]. Суспільство було готове до виборів, до змін і потребувало захисту від держави та дотримання прав і свобод, гарантування на впевненість в завтрашньому дні.

Конституція ІР Афганістан 2004 року має 12 розділів та 168 статей. Конституція визначає Афганістан як ісламську, незалежну, унітарну і неподільну республіку. Стаття 3 передбачає всі правові норми обов'язковими до ісламських принципів, а стаття 7 зобов'язує уряд дотримуватися Міжнародної декларації прав людини, Статуту ООН, міжнародних договорів і ратифікованих конвенцій з прав людини [3, ст. 5–10]. Стаття 10 дозволяє проводити приватні інвестиції на основі ринкової економіки. Розділ 2 (статті 22–59) надає правові гарантії захисту всіх основних прав, гарантує свободу вираження поглядів, право на життя, обирати і бути обраним, справедливий судовий розгляд і демонстрації, імунітет приватної власності від вторгнення, конфіденційність особистої кореспонденції, права на безкоштовну освіту та медичні послуги, а також відповідальність влади, забороняючи катування, дискримінацію та примусову працю. Лоя Джирга є єдиним суб'єктом, уповноваженим законодавчим органом (стаття 111), яка має технічний, логістичний, безпечний і фінансовий характер до виконання. Сучасний Афганістан лишає централізовану систему, прийняття рішень знаходиться в кулуарах Апарату Президента. Так, у відповідності з законодавством ІР Афганістан, формування місцевих органів управління виключно входить до обов'язків голови держави, він назначає голів районів та губернаторів, суддів та прокурорів, Міністра внутрішніх справ. Міністерства повністю підпорядковуються Президенту, і без його розпорядження не приймають ніяких рішень. Ст. 137 Конституції

ІР Афганістан говорить, що держава Афганістан – республіка, зберігаючи основні принципи централізації, делегує ряд повноважень місцевим адміністраціям та місцевого самоврядування з метою підвищення ступеня участі громадян Афганістану в політичній, економічній, соціальній і культурній сферах [4, ст. 6–16]. Шлях передачі повноважень на місця дуже довгий та важкий. Відповідно до конституційного принципу адміністративного поділу, в кожній провінції створюється Провінційна рада на чолі з головою (ст. 138). Вибори в Провінційні ради (обирається на чотири роки) проводяться шляхом загального прямого таємного голосування. Після закінчення виборів члени ради вибирають свого голову. Повноваження Провінційного ради носять переважно рекомендаційний і виконавчий характер. Крім того, в кожній провінції існує відділення центральної адміністрації, очолюваної міністром. Організаційний принцип роботи провінції будується на взаємодії Адміністрації і Провінційної ради [7, ст. 3–40].

Децентралізація в Афганістані не являється наслідком демократичного переходу від влади централізації, як це було в більшості країн. Проблема взаємовідносин центральних і місцевих властей існувала в Афганістані з часів становлення монархії. В реальності законодавча ініціатива належить Провінційним радам. Місцева виконавча влада за винятком губернаторів (формально подаються Міністерством внутрішніх справ) формується в результаті загальних виборів (провінційні, окружні, волосні ради і їх голови і Малікі – глави сіл, як правило, найбільш авторитетні хани). Крім того, в племінних зонах існують племінні ради (на чолі зі своїми ханами), які відіграють значну роль у формуванні вищих органів місцевого управління. Подібна система дозволяє місцевим групам інтересів зберегти вигідні їм історичні традиції управління [8, ст. 8–37].

Оцінка прогресу. Наше дослідження виражає актуальні проблеми, з якими стикається уряд ІР Афганістан. Звичайно, багато чинників впливає на процес перетворень, але більшою мірою історичний контекст, який сформував афганців як суспільство, в межах однієї території, домінує над іншими.

Реалії, з якими керівництво ІР Афганістан, актуальні вже тривалий період часу:

1. Відсутність висококваліфікованих лідерів, які могли б виконувати управлінські завдання та вести суспільство до змін.

2. Імплементация реформ, що має затяжний характер.

3. Необхідність у нових інституціях публічної влади.

4. Необхідність у траншах від країн – донорів.

5. Необхідність прогнозу перспектив для проведення необхідних реформ.

6. Потреба моніторингу під час виборів провінційного рівня [9, ст. 13–16].

У підході до реформування публічного управління Афганістан стикається з трьома основними проблемами: технічною, адаптивною та комбінованою.

Процес переформатування публічного управління займає тривалий час і відлік іде на роки. Технічний бік проблеми є результатом браку висококваліфікованих професіоналів, що володіють відповідними управлінськими навиками та знаннями. Трудова міграція еліти афганців, біженці, слаба освітня підготовка – перелік наслідків воєнних дій і тероризму. Країна потребує технічного та матеріального забезпечення, міжнародної підтримки, тощо.

За 12 років Уряд ІР Афганістан провів ряд реформ у судовій системі, в законодавчій та виконавчій гілках влади, часткову децентралізацію зі збереженням підпорядкування голові країни, проте сам афганський уряд лише має вигляд нового, розвиненого, централізованого менеджера, але насправді там продовжує існувати стара система за участю «нового покоління» афганських технократів. Деяким афганська держава здається гібридним політичний порядок з ядром звичайного управління. Відсутність ефективного та результативного надання державних послуг у поєднанні з корупцією навряд чи адаптує споживача, тобто суспільство, до адаптації та пристосування до нових законів, до нової системи. Водночас уже тривалий час ворожнеча між народностями в середині країни заважає та відтягує процвітання та благополуччя ІР Афганістан [11].

Комбінована проблема до підходу реформування публічного управління стосується системи прийняття рішень «зверху вниз» та залежність Афганістану від міжнародної спільноти. Афганські соціальні цінності невід’ємні від традицій та релігії. Очевидним результатом є непорозуміння між афганцями і країнами партнерами, адже світ пропонує норми демократії вільної та рівної, повноцінної – до чого, здебільшого населення Афганістану не готове. За своїм змістом мусульманське право є синтезом положень правового, релігійного і морального характеру. Джерелами мусульманського права є: шаріат – звід законів, складених на основі Корану і Суні; в той час коли демократія лежить в основі дотримання законів

Конституції, дотримання прав і свобод кожного, і на донному етапі, комбінація норм законів права і релігії доцільно вважати на етапі адаптування афганського суспільства до розуміння для чого потрібні зміни [10, ст. 19–23].

Матеріали зібраного дослідження дають змогу узагальнити досвід, який отримала країна у сфері державного управління.

Функціонування інституту президентства вперше з’явився ще в 1973, коли владу очолив Мухаммад Дауд Хан. Проте даний інститут з антидержавними заколотами та насильницькою зміною влади, наприклад квітнева революція 1978 р. та квітнева революція 1992 р., лишається в пам’яті афганців, як влада президента що асоціюється з диктатурою.

Що стосується наступного персонажа в політичній історії, Хамід Карзай (президент 2001–2014), то тут ми маємо справу не з диктатурою одного лідера, а з намаганням міжнародної коаліції, забезпечити сильну «афганську модель» правління, де на голову країни покладають відповідальність за державне та суспільне будівництво країни. Хамід Карзай показав себе достатньо ефективним лідером, адже його політика примирення була підтримана Лойа Джиргою і ефективно використовувалась в забезпеченні миру.

Президент Ашраф Гані (2014 – дотепер) розглядається багатьма як зоряний інтелектуал з сильним резюме, про якого багато спостерігачів відгукуються позитивно.

Ашраф Гані доклав величезних зусиль для відновлення Афганістану після падіння режиму талібів. Він зіткнувся з серйозними проблемами безпеки та проблемами, які залишилися після попереднього уряду. Він успадкував корупцію, відсутність управління, фінансові проблеми, крихку політичну ситуацію, соціальні проблеми, немічні зобов’язання фінансувати Афганські національні сили безпеки і оборони (ANSDF) і виведення майже 150 000 міжнародних військ.

Висновки. Отже, сформулюємо основні висновки та пропозиції:

Взаємодія між народом та державою має брати свій початок від традицій. У людей, що проживають в яскраво вираженій культурі є вибір: користуватися звичними нормами життя, чи спиратися на канони державних установ.

Є необхідність визнати гібридні механізми управління в Афганістані. Мова йде про родові зв’язки владі. Можливо у такій системі буде доречним використати мову ділового партнерства, як в бізнесі.

Необхідність визнати гібридність політичного устрою Афганістану. Вся політика втручання відбувається зверху вниз, тобто від Президента до людей. Можливо варто перевернути модель навпаки. Будувати поняття сильної держави в людей і поступово прививати нові норми

та цінності, не забуваючи про ісламські засади та канони.

Кампанія демократичної держави, в яку вкладено величезні кошти, не працює. Але задачі, які уряд Афганістану ставить перед собою сьогодні, дає можливість надіятися на світле майбутнє [11, ст. 4–6].

Список літератури:

1. Ніджад А. Управління в Афганістані: Стратегії, що змінюються. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/533165784.pdf>.
2. Морган Е.Л. Державне будівництво в Афганістані; випадок, що виходить за межі. URL: <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/review/2010/irrc-880-morgan-edwards.pdf>.
3. Кунціш Ф. Скелястий шлях до розбудови Афганістану в умовах сучасності: недержавні суб'єкти та соціально-політичні особи у процесі державного та національного будівництва, 2008 р. URL: https://www.csi.hei.ulaval.ca/sites/csi.hei.ulaval.ca/files/afghanistan_s_rocky_road_to_modernity_0.pdf.
4. Халізад З. Уроки Афганістану та Іраку. URL: <https://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Khalilzad-21-3.pdf>.
5. Лістер С. Адміністративна реформа. URL: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://areu.org.af/wp-content/uploads/2015/12/629E-Moving-Forward-BP-web.pdf>.
6. Конституція ІР Афганістан 2004 року. URL: <http://www.afghanembassy.com.pl/afg/images/pliki/TheConstitution.pdf>.
7. Конституція ІР Афганістан 2004 року. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.afghanembassy.com.pl/afg/images/pliki/TheConstitution.pdf>.
8. Міжнародний банк. Звіт. URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/86B8DDF10C41984CC1257464004A8CBF-Full_Report.pdf.
9. Волкер Б. Гібридна політика. URL: https://www.researchgate.net/publication/43522476_Hybrid_Political_Orders_Not_Fragile_States.
10. Гіасі Р. Афганістан: труднощі та перспективи. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578033/EXPO_STU\(2017\)578033_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578033/EXPO_STU(2017)578033_EN.pdf).
11. Клементс К.П. Примітка про створення ефективних, законних і стійких державних установ. URL: https://www.researchgate.net/publication/237376909_Note_on_building_effective_legitimate_and_resilient_state_institutions_Headline_Seminar_on_Deteriorating_Governance.

Sardar Mohd Rahman Oghly. HISTORICAL FACTOR IN PUBLIC ADMINISTRATION OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN

The government of IR Afghanistan looks like a developed, centralized state, but in fact has a rooted method of making decisions “top to bottom” and the influence of kinship, in the development of a new state. The demand from the public and the demands of international donor partners are about to change this, given the growing involvement of the “new generation” of Afghan technocrats and new professionals in the parliament.

The basis of the Afghan government has a feudal character, which is evident from the rural and agricultural nature of the country's industry and demography. Government revenues have long depended on farmers' taxes and foreign lease payments, except when Amanully Khan's government tried to increase state revenues through direct taxation – a reform that contributed to its ultimate exclusion from power and because the government did not want to risk after 2001.

Foreign aid to the central government made up enormous amounts of money that came with international military assistance, mainly through the Provincial Reconstruction Teams for regional and state needs.

Historical factor makes it possible to review all changes in the management approach, because what is happening with the country at this stage is subject to world-wide discussions. Public administration in Afghanistan aims at overcoming terrorism, securing peace, modernizing and democratizing. Public governance in a war must be clear and geared towards the establishment of institutions and their work to ensure the good of the Afghans.

Key words: public administration, monarchy, centralization, decentralization, doping resources, Durrani empire, Padishah, Imamat, emirat, autocratic monarchy, constitutional monarchy, bicameral parliament, Volesi Jirga, NDPA, totalitarianism, socialism, imperialism, mujahideen, Taliban, transitional administration period, donor countries, Provincial Council, Maliki, Khani.