

М.А. Сапронова



**ИРАКСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ
В ПРОШЛОМ И НАСТОЯЩЕМ
(ИЗ ИСТОРИИ КОНСТИТУЦИОННОГО
РАЗВИТИЯ ИРАКА)**



Москва 2006

ИРАКСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ В ПРОШЛОМ И НАСТОЯЩЕМ

ИНСТИТУТ БЛИЖНЕГО ВОСТОКА

М.А. Сапронова

**ИРАКСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ
В ПРОШЛОМ И НАСТОЯЩЕМ
(ИЗ ИСТОРИИ КОНСТИТУЦИОННОГО
РАЗВИТИЯ ИРАКА)**

Москва 2006

Научное издание

М.А.Сапронова

ИРАКСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ В ПРОШЛОМ И НАСТОЯЩЕМ
(ИЗ ИСТОРИИ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ИРАКА)
М., 2006, 196 стр.

Научный редактор: доктор исторических наук,
профессор Г.Г. Косач

Рецензент: доктор юридических наук,
профессор В.П. Воробьев

Мнение автора может не совпадать с точкой зрения Института.

ISBN 5-89394-168-3

ISBN 5-89394-168-3

© Институт Ближнего Востока

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|------------|
| ПРЕДИСЛОВИЕ..... | 4 |
| ВВЕДЕНИЕ..... | 11 |
| I. Исторические этапы конституционного развития и государственные институты Ирака..... | 19 |
| – Политика Великобритании по созданию системы управления в подмандатном Ираке. Первая конституция Ирака 1924 года..... | 19 |
| – Закрепление политических итогов республиканского развития Временными конституциями 1958, 1964, 1968 гг. | 43 |
| – Конституция 1970 года – юридическая основа однопартийного режима..... | 58 |
| II. Современный этап становления новой иракской государственности и проблемы конституционализма..... | 67 |
| – Формирование переходных органов государственной власти в условиях оккупационного режима на основе Временной конституции 2004 года..... | 67 |
| – Постоянная Конституция Ирака, одобренная на всеобщем референдуме 15 октября 2005 года: структура, основные положения, особенности..... | 90 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 109 |
| Сноски и примечания..... | 112 |
| Приложение..... | 123 |
| – Временная конституция Республики Ирак 1970 года (статус 1990 года) (перевод автора)..... | 123 |
| – Конституция Республики Ирак, одобренная на всеобщем референдуме 15 октября 2005 г. (перевод автора)..... | 136 |
| – Основные положения Закона о выборах в Палату Представителей Ирака, принятого Переходной Национальной Ассамблеей Ирака 13 сентября 2005 г. | 172 |
| SUMMARY..... | 174 |

ПРЕДИСЛОВИЕ

Мне хотелось бы заранее поздравить читателя этой книги: он знакомится с первой отечественной работой, специально исследующей принципиально важный вопрос – эволюцию конституционных актов Ирака. Однако при этом ему, конечно же, известно имя автора этой работы – М.А. Сапроновой, едва ли не единственного российского исследователя, подробно занимающегося проблемами, связанными с конституционным правом стран арабского мира.

Мне хотелось бы, чтобы будущий читатель этой книги понял мои следующие слова буквально: конституция любой страны (Ирак в этом отношении вовсе не исключение), конечно же, фиксирует некие рамки развивающегося в ней законотворческого и политического процесса, формулируя те ценности общества, с помощью которых оно пытается определить свои сущностные характеристики и на этой основе представить миру (включая и окружающее эту страну геополитическое пространство) определенный, свойственный только ему и единственный в своем роде образ. И в этом отношении Ирак вновь не может рассматриваться в качестве сколько-либо существенного исключения. Наконец, конституция в своем качестве высшего законодательного акта (в том числе и иракские основные законы, соответствовавшие тем или иным историческим этапам в истории этой страны) является основой регулирования общественных отношений, в конечном итоге определяющего и государственно-социальное устройство, и принципы реализации государственной власти. Стоит, однако, упомянуть и еще одну функцию конституции: ее появление окончательно закрепляет факт существования не только территориального пространства того политического образования, в границах которого она, собственно, и может рассматриваться в качестве его основного закона, но и кажущегося единым и адекватным этому пространству национального сообщества, от лица которого провозглашаются жизненно важные принципы его существования.

Идет ли речь в этом случае о некоей содержательной стороне конституции, определяемой порой жестким противостоянием тех или иных общественных страт и «групп влияния»? В этом, разумеется, не приходится сомневаться, как не приходится сомневаться и в том, что слишком часто рамки развития политико-законотворческого процесса (законотворчество, естественно, политика), как и те ценности, которые провозглашаются «правлящим классом» той или иной страны в качестве выражающих «подлинную» суть руководимого этим «классом» социума, не могут не быть субъективными, определяемыми едва ли не личностными предпочтениями или идеологическим выбором все того же «класса». Ирак (да, впрочем, и любая страна, провозглашающая свою принадлежность к арабскому сообществу, что доказывают другие работы М.А. Сапроновой) вновь не кажется опровержением этого правила.

Казалось бы, что может быть суше (если не использовать более резких определений) текста конституции? Но подчеркивание его сухости – надуманное. Это всего лишь отговорка, связанная с неумением (или нежеланием) адекватного прочтения этого текста, его анализа, отсутствия для его прочтения необходимых навыков или инструментов (в том числе и знания языка, на котором этот текст написан). Порой же заявления о сухости основного закона той или иной страны (например, Ирака) определяются незнанием контекста, в который этот закон вписан, – контекста истории появления этого государства, внутренних условий развития в нем политического процесса, воздействия на этот процесс (как и на возникновение будущей национальной государственности) внешних сил, как, впрочем, и влияния многих других, редко учитываемых сторонниками объявления конституционных актов сухими и оторванными от реальности документами причин и обстоятельств.

Поздравляя будущего читателя этой книги, я только лишь хотел сказать, что предлагаемая ее автором контекстуальная (иными словами, объясняющая на широком и порой опосредованно связанном с самими основными законами материале) оптика прочтения всех конституций, появившихся в Ираке на протяжении всего времени (исторически абсолютно незначительного) его существования, даст этому читателю возможность понять и извивы местного политического процесса, как и объяснить ему, почему путь эволюции этой страны не мог быть иным, отличным от того, который был ею пройден. По крайней

мере, таково мое собственное отношение к этой книге, ведь она написана давно специализирующимся в этой сфере науки профессионалом.

Итак, М.А. Сапронова пишет об Ираке, стране, возникшей (как и многие другие политические образования того геополитического сообщества, которое сегодня называет себя арабским) не в итоге факторов внутреннего, эндогенного характера, а в результате вмешательства внешней по отношению к ближневосточному региону мощной силы. Ею была Великобритания – ведущая великая держава того времени. С помощью этой державы в 1920 г. на части территории ушедшей в небытие Османской империи было создано иракское королевство (первоначально в качестве английского протектората). Тем не менее воздействие этой внешней силы создавало всего лишь территориальное пространство вновь возникавшего иракского государства, что никоим образом не означало, что в пределах этого государства как в момент его формирования, так во многих отношениях и значительно позже существовал объединенный узлами национального единства и общими национальными идеалами, а потому гомогенный социум.

Но если Великобритания (отталкиваясь от собственных, определявших суть ее задач, носивших в силу ее международного статуса глобальный характер) и создавала территориальное пространство Ирака, как и содействовала становлению системы местного государственного управления, включая, в том числе, и разработку конституции 1924 г., то задача наполнения этого пространства адекватным ему и действительно национальным содержанием должна была быть естественной прерогативой акторов внутреннего политического процесса. Разумеется, одним из важнейших элементов этой прерогативы становился поиск таких инструментов действия, благодаря которым и первая иракская конституция могла бы стать орудием созидания объединяющих все группы иракского общества, сплавившихся только государственной территорией, чаяний и идеалов. Путь к этому был тернист (текст конституции 1924 г. – тому решающее подтверждение), поскольку требовал от внутрииракских политических игроков воли и терпения, бесконечного поиска компромиссов и консенсуса между интересами многочисленных (с точки зрения их конфессиональной, этнической, племенной и регионалистской принадлежности, – список местных лояльностей может быть продолжен до бесконечно-

сти) групп элиты. Однако, в конечном итоге, эти интересы очень часто оказывались слишком разнонаправленными, слишком сложно координируемыми с позицией «правлящего класса», а политическая культура разрозненного сообщества людей, лишь формально называвшихся «иракцами», чрезвычайно часто доказывала их нежелание приходить к приемлемым для всех вариантам согласия, чтобы можно было говорить о самой возможности созидания действительно *национального* и *иракского*, а не находящегося в состоянии бесконечного «броуновского движения» сообщества.

Возникала, на первый взгляд, парадоксальная картина, – внедрявшиеся извне принципы государственного устройства, фиксировавшиеся первой конституцией Ирака, переживали сложную внутреннюю трансформацию. Они, без сомнения, были демократичны, – в конце концов, источником этих принципов была одна из старейших демократий мира. Вместе с тем в самом Ираке они, формально не меняясь, создавали основу для движения в направлении создания такой государственной системы, которая ни в коей мере не содействовала возникновению того общества, которое обычно называют гражданским, а, напротив, обретала жесткие авторитарные черты, ликвидировавшие даже гипотетические предпосылки возможности появления демократии. При этом, как мне кажется, книга М.А. Сапроновой дает основания говорить о том, что процесс трансформации этих принципов, начавшийся еще в эпоху прямого ли, косвенного ли английского управления Ираком, логично завершился во время правления Саддама Хусейна (осуществленный ею анализ конституции 1970 г. это прекрасно доказывает). Был ли он диктатором? Вопрос, по сути дела, излишний и никоим образом не продвигающий вперед, по пути реального научного поиска. С. Хусейн лишь завершал строительство такой партийно-государственной системы, которая окончательно формировала пирамиду власти, увенчанную выходцем из одного из региональных сообществ, сумевшим выстроить сложную систему иерархий господства/подчинения, в конце концов, и придавшую иракскому социуму характер *паллиативного*, а поэтому *псевдонационального* единства.

Быть может, стоило бы задать и другой вопрос: в контексте ближневосточного региона Ирак – исключение из правила? Книга М.А. Сапроновой со всем основанием позволит ответить на этот (более продуктивный по сравнению с предыдущим) во-

прос отрицательно. Тогда позволю себе задать и третий вопрос: а не способна ли принятая в октябре 2005 г. на всеобщем референдуме нынешняя иракская конституция (вновь внедренная извне и неоспоримо демократическая) подвергнуться столь же радикальной трансформации, что и ее аналог времени первой половины 1920 гг.? Мне вновь кажется, что М.А. Сапронова дает едва ли не исчерпывающий ответ и на этот вопрос, подчеркивая, профессионально читая «сухой» конституционный текст, реальное существование этой опасности. И что же, демократия на Востоке не приемлема? Особая специфика этого региона? Он навсегда обречен на авторитаризм, включая и самые жесткие его проявления? Известное и давно ставшее почти общим местом мнение!

Значение работ, написанных настоящими профессионалами, как раз и заключается в том, что эти работы заставляют читателя думать, а в дальнейшем приходиться к собственным разумным выводам. Попытаюсь это сделать, отталкиваясь от выводов, предложенных мне М.А. Сапроновой.

Демократия (феномен в формах его сегодняшнего понимания, вне сомнения, порожден эволюцией Запада) – ни в коей мере не может рассматриваться в качестве явления, чуждого арабскому миру. Вопрос, во-первых, заключается лишь в том, как это явление может укорениться в регионе арабского мира, а во-вторых, способны ли акторы местного политического процесса воплотить его в жизнь. Но прежде одно предварительное замечание: оба эти вопроса не существуют (и не могут существовать) самостоятельно, напротив, они тесно, едва ли не на основе взаимоопределяемости, связаны друг с другом.

Если акторы политического процесса (в Ираке, в частности) не смогут найти в собственной *национально-цивилизационной* матрице аналоги явления демократии или интерпретировать какие-то элементы этой матрицы в качестве таких аналогов, любые попытки иначе структурировать местные государственные системы (а также найти новые формы конструкции национальных сообществ), включая и оправдывающие существование этих систем формы конституционного права, окажутся безуспешными. Иными словами, вопрос о приемлемости западных (но как многообразны источники того, что сегодня выглядит как бесспорное достижение Запада!) форм демократии для арабского мира должен быть поставлен в контекст деятельности игроков местного политического поля. Лишь они, как я уже го-

ворил чуть выше, обладают прерогативой наполнения (пусть и) созданного внешними силами территориального пространства своих стран не паллиативным, а построенным на базе компромиссов и консенсуса национальным содержанием. Для этого должна измениться политическая культура? Да, разумеется. Должны измениться сами иракские политические акторы? Вне сомнения. Но это слишком долгий процесс? На этот вопрос отвечу вопросом же: но разве сиюминутные решения могли где-либо и когда-либо решить хотя бы одну по-настоящему фундаментальную проблему? Более того, решение таких проблем не требует только времени или действий, в основе которых лежат плохо скрываемые субъективные интересы как внутрииракских политических сил, так и внешних по отношению к Ираку региональных и мировых центров. Решение фундаментальных проблем, в свою очередь, нуждается в координации усилий всего международного сообщества ради того, чтобы сохранить Ирак в его качестве суверенного и свободного политического образования, вне опасной для всего мира всепоглощающей «черной дыры».

Я хочу сказать, что книга М.А. Сапроновой талантлива потому, что она смогла объяснить иракскую ситуацию через ту призму ее прочтения – конституционные акты, которая наиболее концентрированно отражает суть этой ситуации. Означает ли это, что она завершает (или, по крайней мере, делает излишним в течение обозримого времени) дальнейшие исследования в этом направлении? Скорее, нет, поскольку к самой этой работе можно и нужно предъявить претензии. При этом то, что мне хочется в этой связи сказать, субъективно и вовсе не означает, что в моих словах будет содержаться окончательная и незыблемая истина. Тем не менее, на мой взгляд, некоторые из этих претензий требуют упоминания.

Мне кажется, что М.А. Сапронова порой слишком доверчиво относится к цитируемым ею исследователям-историкам и политологам (среди которых не только отечественные, но и иностранные). В силу этого в ее книге могут возникать такие характеристики (или сравнения) систем власти в разных странах арабского мира, организаций и партий Ирака и даже тех или иных политических деятелей, которые определялись идейными воззрениями прошлого или вкусовыми ощущениями (которые сами по себе – свидетельства идейных пристрастий) того или иного автора. Я в полной мере отдаю себе отчет в том,

почему эти цитаты были необходимы М.А. Сапроновой, – ее книга, пусть даже и написанная под определенным углом зрения, выростала, в том числе, и потому, что ее автор вырос благодаря деятельности предшественников. Равным образом я отдаю себе отчет в том, что квалификация партий или политических деятелей никоим образом не входила в задачу, которую М.А. Сапронова, собственно, и решала. Тем не менее мне представляется, что эти характеристики часто не помогают автору книги, а, напротив, мешают ему осуществлять поставленную цель.

И еще одно, – не стоило ли вместо этих характеристик включить в книгу более подробные сведения, в частности, о практике функционирования тех или иных институтов государственной власти (основываясь, например, на парламентских регламентах) на различных этапах иракской истории, сведения о политических деятелях этих эпох или расширить (а в некоторых случаях и предпринять) анализ принципиально важных законов, которые как раз и определяются конституционным правом? Среди этих законов те, что лежат на поверхности, – о политических партиях и общественных организациях, о выборах в различные структуры власти, о курдской автономии или национально-культурной автономии для этноконфессиональных меньшинств.

Замечания ли это, адресованные автору работы? Конечно. Но, скорее, это констатация важности книги М.А. Сапроновой, заставляющей размышлять и в этой связи высказывать автору некоторые советы и соображения. Даже более того, это констатация неисчерпаемости конституционного феномена, в том числе и применительно к региональному масштабу арабского мира.

*Доктор исторических наук,
профессор Г.Г. Косач*

ВВЕДЕНИЕ

Проблема Ирака на протяжении последних лет была и остается в центре внимания общественного мнения и является фактором, дестабилизирующим политическую ситуацию на всем Ближнем Востоке.

После принятия новой конституции Ирака, одобренной 15 октября 2005 года на всеобщем референдуме, возникает много проблем и вопросов, так или иначе связанных с будущим государственным устройством Ирака и становлением новых национальных структур (теперь уже на федеративной основе), которых никогда не было в политической системе этого государства. В этой связи представляется важным вопрос об исторических особенностях в становлении и трансформации национальной правовой системы Ирака, основа которой была заложена в период английского мандата, а затем претерпела существенные изменения в ходе республиканского развития, сохранив при этом элементы исторически разнотипных правовых культур – европейской и традиционной. Взаимодействие в рамках национального законодательства данных элементов формировало его определенную внутреннюю противоречивость, что проявлялось как на уровне правосознания, так и всей системы правовых норм, а также институтов правовой системы, придавая ей значительную внутреннюю подвижность и динамичность, но обеспечивая, тем не менее, относительно стабильное внутривнутриполитическое развитие.

Основным звеном национальной правовой системы любого государства является конституция страны, формирующая рамки в которых протекает политический и законотворческий процессы. Эти рамки зачастую могут быть чисто формальными, однако только внутри них возможно сосуществование различных политических течений, взглядов, этноконфессиональных и клановых интересов (порой совершенно противоположных), выразителями которых являются различные социальные слои и отдельные группы общества.

Конституция – это важнейший политико-правовой акт государства, в котором закрепляются основные устои обществен-

ного и государственного строя страны, цели и задачи государства в области внутригосударственного строительства и на международной арене. Основной закон государства фиксирует и те изменения, которые происходят в обществе под воздействием внешних или внутренних факторов и характерны как для многих стран, так и отражают специфику отдельного государства. Для арабского региона общими тенденциями стали уход с политической арены авангардных партий, введение многопартийности; изменение внутриэкономической структуры государств, повлекшее за собой усиление процесса социальной дифференциации общества; выход на политическую арену исламских партий и группировок и др.

Основной закон государства – это и важнейший политико-идеологический документ, где, как правило, в концентрированном виде формулируются основные политические или духовные ценности, в соответствии с которыми должны не только формироваться поведение и жизненные установки рядовых граждан и должностных лиц, но и проводиться политика самого государства.

Поэтому конституционное право является ведущей отраслью, которая закрепляет основы общественного и государственного строя, принципы организации и деятельности государственного механизма и тем самым непосредственно отражает политические интересы различных общественных и социальных групп, определяет их роль в функционировании государства, место в политической системе данной страны в целом.

Становление самого конституционного права в арабском мире растянулось более чем на 100 лет и было обусловлено множеством факторов исторического и социально-политического развития, но прежде всего воздействием западных государств.

В XX веке арабские страны находились в колониальной зависимости вначале от Османской империи, затем – от Англии, Франции, Италии, Испании. Пожалуй, ни один регион в мире не знал такого многообразия моделей колониальной политики, как Арабский Восток, что обусловило в определенной степени и многообразие национально-освободительной борьбы, а затем и многообразие их политико-государственных форм в период независимого развития (Алжир, Ливия, Аден были колониями; Тунис, Марокко, Бахрейн, Кувейт – протекторатами; Судан имел статус кондоминиума; Сирии, Ливану,

Трансиордании, Палестине была навязана мандатная система; военно-политические «союзные» договоры Египта и Ирака с Англией позволяли считать эти страны лишь формально независимыми; только Саудовская Аравия и Йемен были «свободны» от внешних форм колониального закабаления).

Принятие конституций в арабских странах в большинстве случаев явилось прогрессивным явлением по сравнению с их полным отсутствием, поскольку это всегда влекло за собой создание определенной юридической основы государственности и институционализации государственно-правовых и политических органов и организаций, хотя конституционное оформление государственного строя после достижения политической независимости пошло в этих странах разными путями.

На многие конституции (прежде всего Сирии, Ирака, Народно-Демократической Республики Йемен), безусловно, существенное влияние оказали идеологические принципы конституционного законодательства прежних социалистических стран, к которым можно отнести провозглашение принадлежности политической власти народу, институционализацию правящей революционно-демократической партии; закрепление в Основном законе государств нового социально-правового положения гражданина; закрепление ряда принципов «социалистической демократии» (единство государственной власти, демократический централизм, неуклонное повышение роли общественных организаций и т.д.)

Важную роль в становлении независимых конституций сыграла и различная конституционно-правовая техника, принятая в арабских государствах, ориентирующихся на англосаксонскую или континентальную правовую системы. Это влияние западного права на национальные правовые системы арабских стран особенно усилилось в условиях современного международного сотрудничества различных государств и развития интеграционных процессов в области экономики, экологии, борьбы против международной преступности и терроризма и т.д.

В дальнейшем введение в действие новых конституций в арабских странах (многие из которых были сильно видоизменены в последнее десятилетие XX века) представляло собой, как правило, результат определенной перегруппировки внутриполитических сил, а чаще всего – новой расстановки сил в

правлящей верхушке или приход к власти новых политических группировок.

Тем не менее многообразие политических режимов в арабских странах при всех их различиях зачастую характеризуется системой «мнимого конституционализма»², который теоретически рассматривает конституцию как определенное ограничение власти. При этом механизм реализации права выводит принятие политических решений из сферы конституционного контроля. Это достигается несколькими путями.

- Во-первых, путем конституционного закрепления значительных правовых прерогатив главы государства;

- Во-вторых, сохранением определенных пробелов в тексте самой конституции;

- В-третьих, специфической политической практикой, которая всегда проводится в пользу власти.

В этой системе ограниченного конституционализма власть оказывается способной активно действовать вне конституционного поля, принимая конституционные нормы лишь постольку, поскольку они не мешают проведению властных решений.

В этой связи можно говорить о специфической конструкции власти, известной как «выборная» или «республиканская» монархия. Само понятие «республиканская монархия» было предложено одним из основных авторов Французской конституции 1958 г. – Мишелем Дебре, обосновавшим данную концепцию в интересах утверждения режима де Голля. Данный термин, использовавшийся вначале как метафора, стал позднее своеобразным идеальным типом политических режимов определенной направленности. Республиканская монархия – это способ совместить демократическую легитимность и сильную (практически неограниченную на определенный срок) президентскую власть. Данная конструкция, представляя собой смешанную форму правления (парламентско-президентскую), дает президентской власти такую интерпретацию, которая позволяет фактически встать над системой разделения властей и активно проводить самостоятельный курс социально-экономических и политических реформ.

Однако такая власть может существовать и успешно функционировать только при наличии широкой общественной поддержки и, главное, – сильного лидера. В случае утраты этой поддержки она ведет к дезинтеграции партии власти, а вместе с ней и всей системы с последующей заменой ее внутренне

противоречивой конструкцией «сосуществования» президента и парламента, выдвинутых различными партиями, что и происходило во многих арабских республиках в последние десятилетия XX века.

В этот период в арабском мире произошли серьезные политические сдвиги, обусловленные значительной трансформацией экономических и социальных структур; наметилась тенденция к значительной модификации их политических систем в сторону демократизации. Однако процесс этот, как и в других восточных обществах, обладает сложным и противоречивым характером, в рамках которого идет борьба модернистского и традиционного. Наиболее рельефно эти тенденции обнаружились в арабских странах с республиканской формой правления, где в качестве современного начала выступили законодательные нормы и государственно-политические институты западной демократии, а в роли традиционного – исламские ценности и страновая специфика, базирующаяся на национальных моделях традиционной политической культуры. В силу этого, процессы модернизации в арабских странах носили страновой, национально-государственный характер и диктовались конкретными условиями данного государства и интересами, прежде всего его правящих элит, в составе которых также происходили серьезные подвижки, обусловленные в целом ряде стран сменой поколений во властных структурах.

В настоящее время весь арабский мир столкнулся со сложными проблемами как внешнего порядка (новый виток палестино-израильского противостояния; последствия «антитеррористической операции», инициированной Вашингтоном), так и внутреннего, связанного с необходимостью определения позиций в отношении процессов демократизации, со сменой поколения харизматических лидеров, введением многопартийной системы и т.д.

Политическая практика арабских стран показывает, что современные элиты очень активно начали использовать конституционные положения для укрепления своих властных структур и создания механизмов преемственности и стабильности власти (подтверждением этому, в частности, может служить процесс конституционного формирования вторых палат в арабских странах, не являющихся федерациями – в Алжире (с 1997 г.), Мавритании и Тунисе (с 2005 г.), Иордании (с 1952 г.), Марокко (с 1996 г.)³, что обеспечивает более устойчивое рав-

новесие между исполнительной и законодательной властью, но главное – позволяет ограничить власть одной палаты созданием другой, формируемой при участии главы государства, и отслеживать политические амбиции оппозиционных движений).

Большие видоизменения претерпели и избирательные законы арабских республик, призванные прежде всего обеспечить победу правящим партиям с учетом выхода на политическую арену оппозиционных в основном исламских партий и движений.

Таким образом, наблюдаются взаимосвязанные процессы в политической жизни арабских стран: с одной стороны, идет адаптация традиционных институтов к современным политическим реалиям исламских обществ, с другой стороны, эти институты (конституция, политические партии, парламент, избирательный процесс) видоизменяют и само общество, постепенно трансформируя и приобщая его к новым формам политического процесса и политической культуры.

Правовая система любой страны находится в тесном взаимодействии и взаимовлиянии со многими общественными явлениями, которые эту систему формируют, прежде всего с совокупностью социально-экономических, культурных, политических, идеологических и психологических отношений, обуславливающих сущность и содержание всего комплекса правовых норм. Среди факторов, оказывающих заметное влияние на правовые системы, первостепенное значение имеет и историческая преемственность, для которой характерно определенное соотношение в разрушении старых элементов и восприятии новых, а также не столько восприятие формы отдельных элементов, сколько их сущностное содержание.

Одним из главных факторов, составляющих современное государственно-правовое и политическое развитие арабских стран, по-прежнему является особая роль государства, которое продолжает оставаться во многом единственной силой, определяющей задачи и направления движения эволюции общества, его политической надстройки и хозяйственной жизни; именно государство в лице правящей элиты является инициатором общественно-политических и экономических реформ в обществе, что позволяет многим политологам квалифицировать процессы демократизации как становление «демократии без демократов»⁴. Иными словами, государство вмешивается не только в экономику (где проявляются общие тенденции к

созданию государственного сектора, в котором государство рассматривается как «гарант» соблюдения интересов различных экономических групп и «контролер» хозяйственно-экономических отношений, а также организатор секторов экономики, имеющих стратегическое значение), но и в политическую сферу, что делает государство основным структурным элементом всей политической системы арабских стран. Ему отводится роль арбитра в целом ряде социальных, политических и правовых вопросов; его прерогативой остаются планирование, внешняя политика, оборона. Это связано еще и с тем, что ни одна из арабских стран не может рассматриваться как абсолютно гомогенное политическое образование.

Национально-этнические и религиозно-общинные отношения, взятые в их историческом разрезе, также выступают одним из структурных элементов современного политического процесса в арабских республиках, что позволяет разнородным политическим силам при умелом обращении с этноконфессиональным фактором манипулировать сознанием приверженцев одной веры или представителей той или иной национально-этнической группы, создавая трудноразрешимые политические ситуации. И в этой связи государство, выступая как самодовлеющая сила, вынуждено в ходе проведения политического курса активно содействовать поиску точек соприкосновения между противоборствующими группировками и недопущению выдвижения одной из них в качестве абсолютно приоритетной и ведущей.

Поэтому можно констатировать, что при всех особенностях исторического и внутривнутриполитического развития в арабских республиках сложилась особая президентская форма правления с гипертрофированной властью главы государства, которая по содержанию значительно отходит от традиционной модели сильной президентской республики, закрепляя своего рода «сверхпрезидентскую» республику с ее откровенной системой персонификации государственной власти и руководства обществом.

В этой связи принятая на всеобщем референдуме в 2005 г. конституция Ирака представляет собой особый интерес – как арабская конституция новейшего периода, принятая в результате насильственного прерывания национального государственного развития и закрепляющая условия жизнедеятельности государства, не только далекие от реальной действительности, но и

вводящие совершенно новые элементы государственного развития, не известные арабскому миру (федерализм, подчинение исполнительной власти законодательной, сокращение полномочий главы государства, запрет монополии одной партии на власть и т.д.), но являющаяся тем не менее прямым выражением глобальных изменений, происходящих во всем регионе.

Предпринимая попытку разобраться в вопросе о том, насколько принятый Основной закон Ирака отвечает исторической ситуации и конкретным потребностям общественно-политического развития иракского общества, автор отдает себе отчет в том, что работа не закончена, как не закончен и процесс становления новой иракской государственности на основе принятой конституции, и только будущее политическое развитие Ирака покажет, насколько фиктивным или реальным будет данный документ и будет ли он способствовать дальнейшему развитию иракского общества по пути демократии, как это предусмотрено конституционными статьями.

I. ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ ИРАКА

Политика Великобритании по созданию системы управления в подмандатном Ираке. Первая конституция Ирака 1924 года

Становление Ирака как государства и развитие иракского общества в новейшее время проходило под воздействием сложных и разнородных по своему содержанию как внутренних, так и внешних факторов, к числу которых относятся прежде всего природно-географическое положение, историческое и социально-экономическое развитие территорий, образующих нынешнее государство, а также само иракское общество, которое имеет очень сложную и неоднородную структуру. Оно формировалось после политической консолидации страны под британским мандатом (тогда впервые была создана четкая административная система управления, разделившая страну на провинции, во главе которых стоял губернатор, а провинции – на более мелкие единицы – округа и волости) из совершенно разнородных этнических⁵, религиозных⁶, племенных⁷ и локальных сообществ, из которых Ирак был собран после распада Османской империи (в состав которой он входил до первой мировой войны и состоял из трех вилайетов: Бассорского, Багдадского и Мосульского, которые управлялись от имени султанского правительства губернаторами вилайетов – вали).

В годы первой мировой войны территория Ирака стала одним из важных театров, на которых англичане осуществляли военные операции против Османской империи. Сразу после ее выступления английское правительство в ряде деклараций (от 6 ноября 1914 г. и др.), обращенных к арабскому населению, заявляло, что Великобритания не угрожает ни свободе, ни религии арабов и ведет войну против Османской империи.

В июне 1914 г. англо-индийские войска заняли Басру, однако в 1915–1916 гг. турки при поддержке немцев организовали

сопротивление, причем наиболее крупной военной неудачей англичан стала капитуляция в апреле 1916 г. английского корпуса генерала Таунсенда у Кут-эль-Амары⁸. Однако в дальнейшем англичане сумели добиться перевеса и в марте 1917 г. взяли Багдад, а после перемирия с Турцией (заключенного 30 октября 1918 г.) заняли мосульский нефтяной район, хотя по соглашению Сайкс-Пико (1916 г.) предполагалось, что Мосульский нефтяной район после войны будет в сфере влияния Франции, а район южнее от него – в сфере английского влияния.

Победа Антанты поставила вопрос о форме государственного устройства Месопотамии «как территории с преобладающим арабским населением». Великобритания и Франция в декларации от 7 ноября 1918 г. заявили о своем согласии на создание в Ираке национального правительства, но на деле ввиду сложности международной обстановки и столкновения интересов ряда держав создание независимого иракского государства было отложено.

По соглашению 1920 г., заключенному на конференции союзников в Сан-Ремо, Бассорский, Багдадский, а также Мосульский вилайеты отошли в сферу влияния Англии, которая в том же году получила мандат на эти территории от Лиги Наций и назначила верховного комиссара Перси Кокса⁹. Франция получала право на 25% добываемой в этом районе нефти. В статье 22 Устава Лиги Наций, касавшейся мандатной системы, говорилось следующее: «Некоторые народности, которые принадлежали раньше Османской империи, достигли такой степени развития, что их существование в качестве независимых наций может быть предварительно признано, при условии, что они будут направляться в своем управлении советом и помощью мандатария впредь до того момента, когда они окажутся сами в состоянии руководить собой. Пожелания этих народностей должны быть прежде всего приняты в соображение при выборе мандатария»¹⁰.

В ответ на сообщение об установлении английского мандата летом 1920 года в Ираке вспыхнуло мощное восстание, которым руководили шиитские муджтахиды, члены организации «Харас аль-Истикляль» («Страж независимости»), представители племенной верхушки. В ходе восстания был создан Арабский комитет и другие организации, которые требовали образования независимого государства. Однако крупные помещики и компрадорская буржуазия, как отмечает В.Б. Луцкий,

сразу же перешли на сторону англичан, «активно поддерживали все мероприятия английских оккупационных властей и сотрудничали с ними»¹¹.

В октябре 1920 года верховный комиссар Ирака начал переговоры с руководителями организации «Иракский завет» и достиг с ними соглашения о создании временного национального правительства, руководящегося в своей практической деятельности «совета» верховного комиссара. 27 октября такое правительство было сформировано в составе 21 человека из представителей этой и других организаций, вступивших в переговоры с Великобританией¹². Это правительство заявило о своей поддержке английской политики в Ираке и взяло на себя обязательство оказывать английской администрации помощь в «умиротворении» страны. Контроль над иракским правительством стали осуществлять крупные помещики, жившие в городах, на которых опирались мандатные власти и многочисленный чиновничий аппарат.

А в ноябре 1920 г., уступая растущему национальному движению в стране, англичане организовали Государственный Совет Ирака – временный орган управления – из представителей арабской буржуазии и помещиков. В Совет вошли министр внутренних дел, финансов, юстиции, вакуфов, просвещения и здравоохранения, при каждом из которых состоял английский советник, по существу руководивший соответствующим ведомством. Совет находился под строгим контролем английского верховного комиссара; из круга его деятельности были исключены все внешнеполитические и военные вопросы, за исключением набора и комплектования армии. На Совет была возложена задача обеспечения возвращения в страну всех офицеров – уроженцев Ирака, ранее служивших в турецкой армии, и создания местной администрации из арабов.

В июне 1921 года в Каире состоялась конференция верховных комиссаров Египта, Палестины и Ирака, на которой был утвержден план создания автономных арабских государств, федеративно связанных с Англией. В эту же федерацию намечалось включить и южный Курдистан, который также предполагалось разделить на отдельные автономные единицы¹³. На этой же конференции было решено провозгласить Ирак королевством.

23 августа 1921 г. королем Ирака был провозглашен эмир Фейсал аль-Хашими, один из сыновей шерифа Мекки Хусейна

(сторонника Великобритании в первой мировой войне, получивший звание «короля Хиджаза»). Провозглашение Фейсала королем Ирака было, по настоянию Англии, оформлено решением назначенного англичанами Государственного совета и плебисцитом, проведенным в июле 1921 года, где Фейсал получил 96% голосов. Англичане заключили с новым королем соглашение, по которому он брал на себя обязательство сформировать местную армию под командованием британских офицеров.

Кандидатура эмира Фейсала устраивала британских колонизаторов не только из-за его открытой ориентации на Англию. Фейсал был суннитом, а возведение суннита на престол в стране, где более половины населения составляли шииты, позволяло бы Англии использовать в дальнейшем суннитско-шиитские противоречия для сохранения своего влияния. Кроме того, Англия учитывала популярность Фейсала на Арабском Востоке, приобретенную им во время антитурецкого восстания в 1916–1918 гг.

В начале 1921 года английские власти пересмотрели существовавшую в Ираке административную структуру и разделили страну на 10 лив, каждая из которых делилась на казы, а те, в свою очередь, на нахии. Всего в Ираке насчитывалось 35 каз и 85 нахий. Управляли ливами мутасаррифы, назначаемые англичанами из числа влиятельных арабских деятелей, которые в годы турецкого господства занимали ведущие административные должности и, следовательно, имели не только опыт административной работы, но и опыт сотрудничества с иностранцами. К 1921 году семью ливами управляли мутасаррифы местного происхождения, а остальными тремя – английские чиновники. Когда было сформировано правительство, во главе лив стояли уже представители местной аристократии¹⁴. Общую ответственность за управление ливами нес министр внутренних дел. Он же контролировал и работу департамента сельского хозяйства, полиции, здравоохранения, торговли и муниципалитетов.

После создания Иракского королевства перед английским правительством возникла необходимость оформить с ним договорные отношения, что диктовалось, с одной стороны, растущей внутри страны оппозицией мандатной форме правления и необходимостью создать видимость равноправных «союзных» отношений между двумя странами, а с другой – боязнью англичан лишиться своих привилегий в связи с затянувшимся

утверждением мандатов Лигой Наций (мандат на Ирак был утвержден только в 1924 году).

Поэтому уже 10 октября 1922 г. Иракское королевство заключило договор с Великобританией¹⁵, текст которого был разработан английским верховным комиссаром Перси Коксом. Основные положения этого Договора сводились к следующему:

1. Англия берет на себя обязательство оказывать Ираку поддержку без нарушения национального суверенитета, для чего эта держава должна иметь в Ираке верховного комиссара и генерального консула.

2. Правительство Ирака обязуется не назначать на государственную службу неподданных Ирака без согласия Англии.

3. Правительство Ирака опубликует Конституцию, гарантирующую всем свободу совести, для представления Учредительному собранию страны и введет ее в действие.

4. Иракское правительство будет руководствоваться указаниями английского верховного комиссара во всех важных вопросах, касающихся международных и финансовых обязательств и интересов Великобритании.

5. Правительство Ирака может иметь своих представителей в других странах с согласия Великобритании. Там, где Ирак не имеет своих представителей, защиту иракских граждан правительство Великобритании берет на себя.

6. Англия обязуется содействовать принятию Ирака в Лигу Наций «как можно скорее».

7. Британское правительство обязуется в пределах необходимости, устанавливаемой особым соглашением, оказывать поддержку военным силам Ирака.

8. Правительство Ирака обязуется принять законодательные меры, какие Великобритания может счесть необходимыми, для охраны интересов иностранцев в юридических вопросах, вытекающих из неприменения иммунитетов и привилегий, которыми они пользовались при капитуляциях или в силу обычая.

9. В Ираке не должно быть никакой разницы между гражданами государств, входящих в Лигу Наций, или в отношении государства, с которым Великобритания согласилась, что оно будет пользоваться теми же правами, как и члены Лиги, в отношении тарификации, морской торговли, занятия ремеслом или профессией, или в отношении коммерческого мореплавания и гражданской авиации. Через иракскую территорию должен быть свободный транзит на равных условиях.

10. Отдельное соглашение должно регулировать финансовые взаимоотношения между Великобританией и Ираком. Должны быть предусмотрены, с одной стороны, передача английским правительством Ираку тех общественно-полезных предприятий, по которым будет достигнуто соглашение, и оказание им правительством такой финансовой помощи, которая может быть сочтена необходимой для Ирака, а с другой стороны, постепенная ликвидация правительством Ирака всех обязательств, отсюда вытекающих.

По существу, этот договор гарантировал Англии права мандатария, отличаясь от мандата лишь тем, что содержал прямое указание на срок действия прав державы-мандатария (20 лет).

При утверждении договора в Лиге Наций британский представитель Пармур сделал следующее заявление: «Ирак можно сравнить с двуликим Янусом: одно лицо, обращенное к Женеве, имеет выражение мандата, а другое, обращенное к Багдаду, имеет выражение договора. Очевидно, Ирак управляется по статье 22 Устава Лиги, но население территории, по-видимому, не очень любит употреблять слово мандат»¹⁶.

Условия кабального договора вызвали решительное сопротивление иракской общественности. Массовые демонстрации и митинги протеста в это время возглавлялись левыми националистами¹⁷. На основе организации «Страж независимости» в 1922 году они создали две партии: Партию иракского возрождения («Хизб ан-Нахда аль-иракийя») во главе с Мухаммедом ас-Садром и Иракскую национальную партию («Аль-Хизб аль-ватаний аль-иракий») во главе с Джафаром Абу-т-Тимманом. В противовес этим партиям сторонники англичан образовали Иракскую партию свободы («Хизб аль-хуррийя аль-иракий»).

Подавив массовые выступления против колониальной администрации (деятельность оппозиционных партий была запрещена, а их лидеры высланы из страны), только 27 марта 1924 года Фейсал и верховный комиссар смогли открыть Учредительное собрание, которому было предложено ратифицировать англо-иракский договор 1922 года, а также утвердить проект первой конституции Ирака и избирательный закон.

Однако даже специально подобранное Учредительное собрание под давлением массового протеста не решалось ратифицировать договор. Для того чтобы добиться ратификации договора, Англии пришлось, с одной стороны, прибегнуть к ультиматуму (верховный комиссар Генри Добс заявил, что ес-

ли договор не будет утвержден, в Ираке вновь будут установлены те же органы власти, которые существовали при установлении мандата), а с другой – обусловить ратификацией договора присоединение Мосула к Ираку. (Вопрос о Мосульском вилайете оставался неурегулированным, поскольку Турция, рассматривая как свою национальную территорию, не соглашалась его отдавать¹⁸).

1 сентября 1925 года парламент под давлением британского верховного комиссара принял резолюцию, гласящую: «Иракский народ и парламент решительно высказываются за дружественное отношение с Англией и выражают пожелание продлить союз и по истечении ныне действующего договора»¹⁹. Такая резолюция была принята в связи с решением особой комиссии Лиги Наций, рекомендовавшей совету Лиги Наций передать Мосульскую область Ираку лишь в том случае, если между ним и носителем мандата, т.е. Англией, будут сохранены существующие договорные отношения еще на ближайшие 25 лет, т.е. если по существу будет сохранена опека Англии над Ираком. Англо-иракский договор был ратифицирован только 37 голосами из 100 Учредительного собрания в отсутствие 1/3 членов этого собрания²⁰. Депутаты обязали правительство немедленно начать переговоры о пересмотре условий договора, заключенного на четырехлетний период «по заключении договора с Турцией о северной иракской границе».

Договор оформлял положение Ирака как фактически подмандатного государства. Постановление Совета Лиги Наций от 27 сентября 1924 года отмечало, что «цель данного договора – обеспечить полное соблюдение и выполнение в Ираке принципов, гарантией которых должен был служить мандат»²¹. Договор рассматривался, таким образом, как форма осуществления мандата. При этом англо-иракский договор 1922 года оговаривал, что конституция Ирака не будет содержать ничего, что противоречило бы постановлениям этого договора.

После этого английское правительство направило свои усилия на оформление северо-западных границ Ирака. Особенно интересовал Англию богатый нефтью Мосульский район, на который претендовала Турция. После длительных англо-турецких переговоров, закончившихся безрезультатно, мосульский вопрос был передан на рассмотрение Совета Лиги Наций. 16 декабря 1925 года англо-турецкий спор о Мосуле был решен Советом Лиги в пользу Англии, но включался Мосульский

район в состав Ирака при условии сохранения на него мандата Лиги в течение 25 лет.

Присоединение Мосула к Ираку было встречено иракскими националистами с большим удовлетворением. Поэтому в дальнейшем за англо-иракским договором 1922 года последовал еще ряд договоров и соглашений, регулировавших отношения между сторонами и утверждавших преимущественное влияние Великобритании в Ираке (в частности, Договор, заключенный между Великобританией и Ираком 13 января 1926 года, повторявший все статьи предыдущего договора и продливший его на 25 лет). Одновременно Великобритания проводила ряд других мероприятий, направленных на упрочение своего политического господства: во все министерства и ведомства были назначены английские советники, а в провинциях широкие полномочия получили английские инспектора.

Подъем национального движения в стране, а также нажим на Англию со стороны международной нефтяной группы, в которой участвовал немецкий, итальянский и швейцарский капитал, заставил английское правительство изменить формы своих отношений с Ираком. Уже в 1927 г. (10 октября) был заключен новый союзный договор между Великобританией и Ираком, по которому последний признавался «суверенным независимым» государством. Однако преобладающее политическое и экономическое влияние в Ираке по-прежнему оставалось за Великобританией, которая сохраняла там свои войска и советников. Статья 4 Договора гласила: «Его Величество король Ирака соглашается руководствоваться советами Его Британского Величества, переданными через посредство верховного комиссара по всем важным вопросам, касающимся международных и финансовых обязательств Его Британского Величества. Его Величество король Ирака будет, поскольку будут существовать финансовые обязательства Иракского правительства к Британскому правительству, полностью руководствоваться советами верховного комиссара по всем вопросам, имеющим целью установить здоровую финансовую и фискальную политику»²². Этот договор вызвал негативную реакцию даже у наиболее консервативных лидеров, так как его принятие означало бы полное банкротство их политической доктрины – достижение независимости путем тесного сотрудничества и союза с Англией. В результате договор 1927 года так и не был ратифицирован.

30 июня 1930 года Англия заключила с Ираком новый договор, в котором признала независимость Ирака и обязалась добиться принятия его в Лигу наций в 1932 году в обмен на гарантии сохранения всех интересов англичан в Ираке. Договор устанавливал военный союз между двумя странами и признавал, что «обе стороны заинтересованы в постоянном поддержании и постоянной защите при всех обстоятельствах важных для Великобритании коммуникаций». Ирак обязался в случае войны или опасности неминуемой войны предоставить Великобритании на иракской территории «всякие зависящие от него льготы и помощь, включая пользование железными дорогами, реками, портами, аэродромами и средствами связи»²³. Договор предусматривал не только «взаимную» военную помощь, но и «взаимные» консультации по внешнеполитическим вопросам, касающимся обеих стран, а также предоставлял Великобритании право держать свои войска в Ираке еще в течение 5 лет; право перебрасывать свои войска через Ирак сохранялось за Великобританией и по истечении этого срока. Иракское правительство обязывалось, привлекая на службу иностранных советников, отдавать предпочтение британским подданным. Для организации иракской армии была приглашена английская военная миссия, а английский верховный комиссар был переименован в посла. Некоторые дополнения в этот договор были внесены уже во время второй мировой войны (в 1940 г.).

Учитывая, что ратификация неравноправного договора неизбежно встретит противодействие со стороны оппозиционных депутатов, премьер-министр Ирака Нури Саид распустил прежний парламент и провел новые выборы с тем, чтобы составить его из лиц, одобряющих союз с англичанами. Избранный в обстановке откровенного нажима на избирателей со стороны властей парламент ратифицировал договор на своем первом заседании 1 ноября 1930 года.

Ноты, приложенные к договору, предусматривали следующее: 1. Англия будет представлена в Ираке послом, который должен пользоваться старшинством перед другими дипломатическими представителями; 2. Все финансовые вопросы станут объектом особого соглашения; 3. Иракское правительство может приглашать из-за границы только британских чиновников; 4. Иракское правительство примет британскую военную миссию.

Договор 1930 года фактически узаконил дальнейшую оккупацию Ирака. Английский посол в Ираке продолжал играть

значительную роль в политике страны. Образование того или иного правительства фактически не могло состояться без его согласия. Он присутствовал и давал свои рекомендации на заседаниях правительства. Подавляющее большинство чиновников в государственном аппарате составляли английские советники, а английская военная миссия контролировала иракскую армию²⁴.

После ратификации договора депутаты парламента от оппозиции, выступавшие против политики Нури Саида, основали Партию национального братства («Хизб аль-ихва аль-ватани»), которую возглавили Ясин аль-Хашими, а также Рашид аль-Гайлани, Хикмет Сулейман и Наджи ас-Сувейди. 16 января 1931 года с ней слилась Иракская национальная партия. С этого времени Партия национального братства превратилась в блок всех группировок, находившихся в оппозиции к режиму Нури Саида.

В поисках выхода из напряженного положения король Фейсал в конце октября 1932 года отстранил от власти Нури Саида и распустил парламент, ратифицировавший договор 1930 года. В марте 1933 года он поручил формирование кабинета лидеру Национального братства Рашиду аль-Гайлани. Возглавив правительство, правые лидеры этой партии заявили, что международные обязательства Ирака будут уважаться.

В период английского мандата в 1924 г. в Ираке была принята первая конституция²⁵. Ее первоначальный проект был разработан английским правительством и направлен иракскому правительству, создавшему особую комиссию для его рассмотрения в составе министра юстиции, министра финансов, а также двух английских советников. Результаты работы комиссии были переданы для рассмотрения английскому правительству и подвергнуты переработке. После этого новый проект был утвержден английским министерством колоний и возвращен иракскому правительству, образовавшему для его изучения комиссию из судей и правоведов под председательством министра юстиции и наблюдением английского юридического советника. Комиссия, так же как и иракское правительство, внесла некоторые изменения в проект, направив его затем в Учредительное собрание.

К этому времени в Учредительном собрании уже существовал достаточно солидный блок из сторонников договора с Англией, который выступал за усиление власти короля. Учре-

дительное собрание приняло конституцию почти без всяких изменений, несмотря на то, что под давлением многих политических деятелей Ирака в ней были закреплены определенные ограничения власти короля. Тем не менее эта конституция обеспечивала королю такие права, которые давали ему возможность решительно пресекать всякие оппозиционные выступления, направленные против английского контроля.

После утверждения конституции Учредительным собранием она была передана английским верховным комиссаром английскому правительству для передачи ее на утверждение Лиги наций в соответствии с мандатом.

Несмотря на специфику своего принятия в фактических условиях мандатного режима, первая конституция Ирака стала на тот момент одной из первых и наиболее прогрессивных конституций на Ближнем Востоке и продолжала действовать до 1958 года. Эта конституция стала результатом определенного компромисса «между желанием Великобритании получить эффективную и послушную исполнительную власть, осуществляемую королем, и ее признанием необходимости дать нарождающимся политическим группам иракского общества некоторые рычаги влияния в условиях формирования нового государственного механизма»²⁶.

По данной конституции в стране устанавливался строй парламентарной монархии со значительными преимуществами законодательной власти над исполнительной (изменения, усилившие исполнительную власть и расширившие полномочия главы государства, были внесены только в 1943 г.), с двухпалатным парламентом и парламентской ответственностью правительства.

Конституция объявляла Ирак «суверенным, независимым и свободным государством» (статья 2) и декларировала, что суверенитет принадлежит народу, оговаривая, однако, что этот суверенитет «вручен как вклад» в надежные руки Хашимитской династии – «королю Фейсалу, сыну Хусейна, а после него его наследникам» (статья 19).

Согласно конституции, законодательная власть принадлежала королю и парламенту (статья 28), состоящему из двух палат: нижней – Палаты депутатов и верхней – Сената (Собрания нотаблей). Законодательное собрание имело право в соответствии с конституцией «издавать, изменять и отменять законы». Нижняя палата избиралась на 4 года путем двухсте-

пленных выборов, в которых принимали участие в качестве избирателей мужчины, граждане Ирака, удовлетворяющие требованиям определенного имущественного ценза (на каждые 20 тыс. человек избирался 1 депутат). Гражданин, удовлетворявший всем требованиям избирательного закона, считался «первичным избирателем», и ему предоставлялось право голосовать за «вторичных избирателей». На каждые 250 первичных избирателей приходился один вторичный, сохранявший свои права до новых выборов²⁷. Важно отметить, что права меньшинств защищались постановлением, согласно которому в парламенте должно быть как минимум по 4 представителя от христианской и иудейской общин. Активное избирательное право имели лица не моложе 20 лет, пассивное – не моложе 30 лет.

Избирательный закон не давал возможности участвовать в выборах более чем половине взрослого населения. Практика же вносила дополнительные коррективы, позволявшие правящим кругам страны обеспечивать себе необходимое количество голосов или путем прямого давления, или путем подлогов. Так, избиратели могли поручать заполнение бюллетеней другим лицам. При массовой неграмотности населения это создавало самые широкие возможности для злоупотреблений.

Первые выборы в иракский парламент состоялись в 1925 году, вторые – в 1928, третьи – в 1930. В каждый парламент в основном попадали шейхи племен, помещики и состоятельные горожане. Городское население в парламенте было представлено 20 депутатами, в то время как племена избирали 100 депутатов²⁸.

Как правило, во время выборов правительство проводило политику репрессий, подкупало и шантажировало избирателей. Часто предвыборная кампания принимала характер военных стычек между правительственными войсками и избирателями. Все это позволяло правительству проводить своих кандидатов в парламент. Вмешательство правительства в проведение выборов, его жесткий контроль и частый роспуск парламента способствовали подчинению парламента исполнительной власти и отнимали у него все конституционные средства для выражения недоверия правительству. (В Ираке после провозглашения независимости парламент распускался в 1935, 1937, 1948 и дважды в 1954 годах. Только два состава парламента доработали до окончания установленного конституцией срока легислатуры. В период деятельности парламента 1938 года происходили неоднократные смены кабинета по требованию военных кру-

гов, произошел военный переворот 1941 года, в результате которого был отрешен прежний и выбран новый регент, а затем восстановлен прежний. Все эти перемены санкционировались парламентом, который, по сути, только узаконивал происходившие без его участия правительственные перемены).

Сенат состоял из 20 членов, «старших государственных мужей», назначаемых королем на 8 лет «из числа тех лиц, чье поведение обеспечивает общественное доверие и уважение, и из тех, кто достойно служил в прошлом государству и народу» (статья 31). (На практике сенаторы назначались королем по рекомендации премьер-министра, однако король был вправе отказать в утверждении кандидата в сенаторы, выдвинутого правительством).

Обе палаты рассматривали законопроекты, внесенные на их рассмотрение правительством. После их принятия они передавались королю, который либо утверждал их, либо отправлял обратно с обоснованным (!) заключением в трехмесячный срок (статья 62).

Хотя Сенат в Ираке и был лишен права законодательной инициативы, а бюджет подлежал внесению вначале в Палату депутатов, тем не менее эта вторая палата наделялась достаточно широкими правами, позволявшими ей затормозить любое неугодное решение нижней палаты. Так, в случае расхождения между Сенатом и Палатой депутатов вопрос разрешался на общем собрании Сената и Палаты, но для вынесения решения в этом случае требовалось не меньше 2/3 голосов собрания (статья 63). А это означало, что в случае единогласного отказа Сената утвердить закон, принятый Палатой депутатов, последняя могла провести его лишь при условии, что за него выскажется не менее 5/6 членов Палаты депутатов.

Таким образом, Сенат, назначенный королем, мог провалить любой закон, если только его не поддержала практически вся Палата депутатов (но и в этом случае законопроект мог быть отвергнут королем).

Право законодательной инициативы (кроме определенных законом финансовых вопросов) принадлежало каждому члену Палаты депутатов, поддержанному 10 депутатами. Однако сам законопроект в случае принятия этого предложения палатой разрабатывался не в палате, а в совете министров, что обеспечивало фактическую монополию законодательной инициативы за исполнительной властью. В целом парламент-

ское законодательство нередко подменялось работой специализированных комиссий, куда законопроект поступал сразу после первого чтения, и которые «фактически предрешали судьбу законопроекта»²⁹.

Исполнительной властью конституция провозглашала Совет министров, который нес «ответственность за ведение государственных дел» (статья 65). При этом король назначал премьер-министра и по его предложению назначал и освобождал от должности других министров. Конституция устанавливала принцип парламентской ответственности правительства: парламентский вотум недоверия правительству влек за собой его отставку. В первые составы иракского правительства входили: премьер-министр и министры финансов, просвещения, вакуфов, обороны, внутренних дел, иностранных дел, торговли, юстиции, путей сообщения и общественных работ.

В соответствии с английским образцом конституция устанавливала, что министр, не являющийся членом парламента, должен был выйти в отставку, если он в течение шести месяцев после назначения на этот пост не стал членом одной из палат. Заместителями министра могли быть только члены парламента, но это давало полную возможность правительству вводить в кабинет и не членов парламента в качестве временных членов правительства или с тем, чтобы добиться затем их избрания в нижнюю палату или назначения в верхнюю палату. Последнее облегчалось тем, что число членов иракского Сената не было определено и ограничивалось лишь условием, что оно не должно превышать 1/4 числа членов Палаты депутатов. Иногда по прошествии шести месяцев члены правительства, не состоящие членами парламента, заменялись другими не членами парламента на следующие шесть месяцев.

После образования иракского правительства мандатные власти решили передать ему право найма английских чиновников. Английские чиновники теперь формально должны были быть ответственны перед Советом министров Ирака. Условия деятельности английских чиновников были определены специальным англо-иракским соглашением, которое действовало на протяжении всего мандатного режима. Оно предусматривало, что при министрах внутренних дел, финансов, обороны, юстиции и путей сообщения, а также при директорах департаментов общественных работ, сельского хозяйства, печати, полиции, государственного контроля, здравоохранения, просвещения,

таможни, почты и акцизов, при председателе апелляционного суда должны были состоять английские советники. Эти советники должны были информировать английского верховного комиссара по всем тем вопросам, которые предполагало решить иракское правительство и которые могли повлиять на международные и финансовые обязательства и интересы английского правительства. Поправки и замечания верховного комиссара посылались иракскому правительству через короля Фейсала. Располагая фактической властью в стране, верховный комиссар всегда мог повлиять не только на правительство, но и на короля.

Такая система управления оказалась наиболее выгодной для англичан, т.к. в случае возникновения внутреннего или внешнего кризиса мандатные власти могли возложить всю ответственность на иракское правительство.

Острая борьба за власть в рамках кабинета отдельных феодально-помещичьих группировок приводила к частой смене правительств, что становилось фактором политической жизни Ирака. (Так, с 1922 до конца 1954 г. в Ираке сменилось 53 кабинета, причем некоторые из них существовали не более нескольких недель, или одного – двух месяцев; в 1954 году в Ираке сменилось сразу четыре кабинета).

Допустив к управлению Ираком местную феодально-буржуазную и феодально-бюрократическую элиту, англичане умело играли на противоречиях в ее среде: между арабскими шейхами и курдскими, между феодалами-суннитами (во главе с королем), монополизировавшими высшие посты в государстве, и более многочисленными и экономически сильными феодалами-шиитами, оттесненными от политической власти; между крупными мусульманскими предпринимателями и компрадорской христианско-иудейской буржуазией³⁰.

Англичане, таким образом, смогли наиболее полно и эффективно реализовать в Ираке систему косвенного управления, основанную на умелом использовании племенной организации во главе с шейхами, при совете, контроле и руководстве ими со стороны английских политических офицеров.

Статья 25 конституции объявляла короля «неприкосновенным и свободным от ответственности». Король являлся «верховным главой государства» (статья 26), он утверждал законы, принятые парламентом, «отдавал приказы об их обнародовании и следил за их выполнением». Ему же принадлежало пра-

во издавать в согласии с Советом министров указы, имеющие силу законов, в период, когда парламент не заседает или «для принятия срочных расходов из государственных средств, не предусмотренных бюджетом или каким-либо особым законом, или для выполнения договорных обязательств» (статья 26). Такие указы должны были быть внесены на одобрение парламента в ближайшую сессию, за исключением тех указов, которые издавались «в целях выполнения договорных обязательств, одобренных парламентом или учредительным собранием». Если же парламент не одобрял этих указов, то правительство должно было объявить их недействительными в будущем, и со дня такого объявления они считались отмененными.

Королю было предоставлено также право налагать мотивированное окончательное вето на любой законопроект путем возвращения его палатам в течение трех месяцев.

Король мог также с одобрения Совета министров объявить войну или на неопределенный срок ввести военное или чрезвычайное положение, приостановить действие «существующих законов и положений» и установить «особый порядок управления» в любых округах страны и во всей стране. В этом случае управление должно было производиться в соответствии с «особым законом», предусматривающим учреждение «особых судов» и проведение административных мер особыми властями. Король заключал договоры, однако он не мог их ратифицировать до тех пор, пока они не одобрены парламентом.

В области финансов первая иракская конституция специально устанавливала, что «никакие налоги не могут взиматься иначе, как в силу закона, утвержденного королем по принятии его парламентом» (статья 91).

Интересно также, что конституция вводила институт судебного конституционного надзора. Верховный суд мог быть создан специальным королевским указом, изданным с согласия Совета министров для рассмотрения вопроса о соответствии тех или иных действующих законов конституции. Таким образом, открывался путь для аннулирования законов исполнительной властью, действующей совместно с Верховным судом. При этом необходимо отметить, что члены Верховного суда избирались Сенатом (т.е. органом, назначенным королем) в составе четырех сенаторов и четырех судей кассационного суда и других старших судей. Председателем его являлся председатель Сената или его заместитель. Более того, в случае, если Верхов-

ный суд созывался в период между сессиями парламента, то все его члены назначались Советом министров и королем. Большинством в 2/3 своих членов Верховный суд мог объявить недействительными любой закон или статью закона, которые он сочтет противоречащими конституции, что делало Верховный суд Ирака органом расширения королевской прерогативы.

Таким образом, первая иракская конституция закрепляла мандатный режим, который основывался на власти небольшой группы местной элиты, представлявшей собой, по мнению проф. Г.Г. Косача, относительно сплоченный «правлящий класс», который являлся «внешним» крылом иракских националистов (окружение короля)³¹, опиравшихся на немногочисленную прослойку крупных феодалов и торговцев, и узаконивала английской присутствие в стране.

Конституция продолжала действовать и после провозглашения в 1932 г. независимости Ирака. (4 октября 1932 г. Ирак при поддержке Англии был принят в Лигу Наций, после чего официально прекратилось действие мандата). Однако при вступлении в Лигу наций Ирак должен был сделать декларацию, налагавшую на него ряд обязательств в смысле гарантирования прав меньшинств, сохранения на иракской службе в течение десяти лет некоторого числа судей-иностранцев для разбора дел, в которых замешаны иностранные подданные (фактически все эти судьи были англичанами), признания всех договоров, заключенных Англией от имени Ирака, признания всех старых финансовых обязательств, прав, приобретенных в Ираке иностранными компаниями и т.д.

Английский контроль, в более завуалированной форме, был закреплен и следующим англо-иракским «специальным» соглашением 1955 года, заменившим договор 1930 года. Согласно этому новому соглашению, оба государства обязались «сотрудничать в интересах их безопасности и обороны», при этом на Ирак не возлагались никакие обязательства за его пределами. Сотрудничество в области обороны предусматривало планирование, совместное обучение и предоставление одной стороной другой необходимых средств с тем, чтобы держать иракскую армию постоянно в состоянии «боеготовности и готовности». Правительство Англии взяло на себя обязанность по оказанию помощи Ираку в создании военно-воздушных сил путем совместного обучения и маневров на Среднем Востоке, в содержании и функционировании аэродромов, обеспечении эффектив-

ной системы противовоздушной обороны, предоставлении Ираку необходимого технического персонала и т.п.³²

Несмотря на наличие парламентской конституции, на практике исполнительная власть независимо от парламента определяла политическую линию Ирака, а образование и смещение кабинетов фактически осуществлялись главой государства. Ни один из 53 кабинетов, сменивших друг друга за период с 1922 по 1954 гг. не был смещен в результате парламентского вотума недоверия³³.

Существенные изменения, направленные на максимальное усиление исполнительной власти, были внесены в конституцию в 1943 году. Была добавлена статья, не допускающая изменения формы правления; королю было предоставлено право смещать кабинет, право роспуска парламента; расширены полномочия исполнительной власти в условиях чрезвычайного положения (к статье о праве объявления военного положения был добавлен пункт о праве объявления чрезвычайного положения и учреждения чрезвычайных судов). Согласно поправкам, теперь премьер-министр или министр, заинтересованный в законопроекте, мог потребовать, чтобы законопроект обсуждался и голосовался на совместном заседании обеих палат, и в этом случае для его принятия требовалось большинство в 2/3 голосов участников совместного заседания. Это положение конституции значительно усиливало роль верхней палаты, ставя ее в привилегированное положение по сравнению с нижней палатой. Согласно статье 124 конституции, объединенное заседание обеих палат могло принять решение о применении в Ираке «конституционных методов» иностранных государств. Поэтому в период после мировой войны в Ираке требование упразднения Сената звучало на всех демонстрациях и выступлениях. (На заседании комиссии по финансам Палаты депутатов в апреле 1953 года отдельные депутаты также выдвигали требование упразднения Сената или введения принципа выборности половины сенаторов)³⁴.

Первые годы после получения официальной независимости характеризовались резким обострением всех противоречий, существовавших в иракском обществе. Политический процесс этого периода отражал борьбу между различными социальными группами и идеологическими течениями: между традиционными буржуазными партиями и военными, между тенденцией на установление жесткой президентской власти и парламентской рес-

публики, между проанглийскими и националистическими группами и др. В течение двух с половиной лет после отмены мандата в Ираке сменилось восемь правительственных кабинетов, три раза проводились выборы в парламент, однако политическая нестабильность продолжала сохраняться.

Опираясь на союз с шейхами племен, 17 марта 1935 года к власти пришли лидеры Национального братства, которые обрушились с репрессиями на все оппозиционные течения и силы в стране. Перед парламентскими выборами премьер Ясин аль-Хашими запретил все партии, распустил Национальное братство и закрыл все оппозиционные газеты. Однако одновременно правительство аль-Хашими издало более 100 новых законов, имевших в целом антифеодалную направленность (в частности, законы об охране труда, о земельном банке, о поощрении развития национальной промышленности, отмене титулов). Несмотря на то, что все эти законы не были претворены в жизнь ввиду сопротивления помещиков и крупных предпринимателей, тем не менее декларирование правительством ряда гражданских свобод и законов, юридически закреплявших определенные права демократических слоев, создало более благоприятную обстановку для развития национального движения во второй половине 30-х годов и деятельности политических партий, которые составляли важную часть политического механизма, влияющую на функционирование органов государственной власти.

В конечном итоге политический климат в Ираке начал меняться по мере создания и развития различных политических объединений, боровшихся против английского присутствия и стремившихся закрепиться во властных структурах.

В период между двумя мировыми войнами в Ираке, так же как и в других арабских странах, где шла борьба за отмену мандатной системы и колониальной зависимости, партийные деления отражали серьезные расхождения в лагере имущих слоев между буржуазией и помещиками, которые участвовали в освободительном движении, с одной стороны, и теми, кто был тесно связан с иностранным капиталом и поэтому выступал за сотрудничество с колонизаторами.

В целом создаваемые в 20-е – 30-е годы в Ираке блоки различных политических сил представляли собой немногочисленные, разрозненные, зачастую враждующие группировки. Оппозиционные партии, объединившие группы средней буржу-

азии, средних помещиков и интеллигенции, вели усиленную кампанию против правительства, что не мешало, однако, отдельным лидерам, связанным с феодальной знатью (Ясин Хашими, Рашид Гайлани) входить в правительство³⁵.

Однако фактически в Ираке с 1934 по 1946 гг. не было никаких легально действующих партий, все они были распущены (частично под видом «самороспуска») в целях «укрепления национального единства». Их парламентские функции выполняли неоформленные группы приверженцев того или иного политического лидера. Став во главе правительства, такой лидер «организовывал» выборы в парламент, проводя в него под видом «независимых» своих сторонников из числа местных землевладельцев, вождей племен, городской интеллигенции и т.п., которые поддерживали его в парламенте.

25 декабря 1938 года иракское правительство возглавил Нури Саид³⁶, а в 1939 году в автомобильной катастрофе погиб король Гази, который был одним из главных противников внешнеполитического курса премьера. Регентом при четырехлетнем наследнике престола Фейсале II был назначен преданный Англии и тесно связанный с Нури Саидом двоюродный брат погибшего короля эмир Абдул Иллах. С этого времени королевский двор и проанглийская группировка действовали совместно до революции 1958 года.

В феврале 1940 г. у власти встал кабинет Рашида-Али Гайлани, который отказался порвать дипломатические отношения с Италией, вступившей в войну на стороне Германии. Политика Гайлани вызывала недовольство как среди населения Ирака, так и внутри самого кабинета и в январе 1941 г. это правительство ушло в отставку. Сменивший его кабинет генерала Таха Хашими также не решался идти на разрыв отношений с Италией, что привело в апреле 1941 г. к государственному перевороту, инспирированному германо-итальянской агентурой. Во главе правительства снова встал Рашид-Али Гайлани, который заявил о своей готовности соблюдать англо-иракский договор, но на деле стал проводить антианглийскую политику, итогом которой стал вооруженный конфликт между английскими войсками, прибывавшими в Ирак через Басру, и войсками, двинутыми против них правительством Гайлани³⁷. Однако английское командование энергичными действиями уже к 31 мая 1941 г. захватило Багдад и премьер-министр со своими приверженцами бежал из страны, а регент Абдаллах

вернулся в Ирак. Было образовано новое правительство Джамила Мидфаи, дружественно настроенное по отношению к Великобритании, которое объявило в январе 1943 г., что Ирак находится в «состоянии войны с Германией и Италией, а также с Японией, которая активно помогает Германии в осуществлении ее намерений в Ираке»³⁸.

В составе кабинета министров в дальнейшем происходили изменения, однако его политическая линия не менялась. Кабинет министров, сформированный в конце 1943 г., снова возглавил генерал Нури Саид, который кроме поста премьер-министра занял также и пост министра обороны.

В 1946 году правящие группы сочли необходимым придать своей власти более демократическую видимость. В феврале 1946 года правительство Тауфика ас-Сувейди разрешило образование политических партий, добилось утверждения Сенатом и Палатой депутатов демократических поправок к избирательному закону, увеличило число депутатов со 115 до 135, разрешило деятельность некоторых профсоюзов, издание газет и журналов. В апреле 1946 года организационно оформилась Национально-демократическая партия, выражавшая интересы мелкой национальной городской буржуазии; начали действовать Партия либералов, выражавшая интересы либеральных помещиков и крупной буржуазии и партия националистически настроенной крупной буржуазии и феодалов – Партия независимости. Возобновили свою деятельность созданные ранее Партия народа и Партия национального единства, которые пользовались значительным влиянием среди интеллигенции, учащихся, мелких торговцев и ремесленников. Был создан также учредительный совет Партии национального освобождения, близкой по своей программе к Иракской коммунистической партии. Хотя новой партии было отказано в регистрации, руководители совета имели возможность в течение нескольких месяцев легально вести политическую пропаганду и агитацию. В это же время оформилась и начала действовать Демократическая партия Курдистана (ДПК), выступившая в защиту интересов курдского народа.

Несмотря на различные состав и программы, все политические партии и организации были единодушны в необходимости пересмотра англо-иракского договора 1930 года и требовали вывода английских оккупационных войск и ликвидации военно-воздушных баз, поддерживали прогрессивные мероприятия правительства ас-Сувейди и настаивали на их расширении.

Подъем национального движения вызвал серьезную обеспокоенность у англичан и поддерживавших их сил внутри Ирака. Отсутствие единства национальных партий и организаций намного облегчило правым кругам наступление на демократические права иракского народа, завоеванные в предыдущие годы. Поэтому на выборах, состоявшихся в июне 1948 года, был избран 131 независимый депутат и лишь 4 представителя Партии независимости, 2 члена Национально-демократической партии и 1 депутат от Либеральной партии.

Новый договор с Великобританией был подписан в Портсмуте 15 января 1948 года. Он еще больше усиливал зависимость Ирака от Великобритании. Специальное приложение к договору позволяло ей оккупировать Ирак не только во время войны, но и в случае «угрозы войны». Предусматривалось также создание специального совместного военного совета, в руки которого передавались разработка планов обороны Ирака, снаряжение иракской армии и обучение ее офицерского состава.

В ноябре 1949 года Нури Саид создал свою партию – Конституционный союз, а в июне 1951 года оформилась Национально-социалистическая партия.

В конце 1952 года все партии были вновь распущены в связи с объявлением военного положения; первые прямые выборы в иракский парламент были проведены при их отсутствии.

Деятельность буржуазных политических партий была возобновлена только в декабре 1953 года в связи с отменой военного положения и после того, как в октябре 1953 года Верховный конституционный суд Ирака был вынужден признать незаконным роспуск партий, произведенный военными властями в ноябре 1952 года. Однако уже в 1954 году, после неудачи, постигшей Конституционный союз на выборах (июнь 1954 г.), Нури Саид счел более целесообразным провести следующие выборы уже без участия политических партий для того, чтобы тем самым обеспечить избрание своих сторонников в качестве «независимых» кандидатов. Была сделана попытка «самороспуска» буржуазных партий в «интересах национального единства». 22 сентября 1954 года королевским указом были распущены все политические партии и установлены жесткие условия формирования новых³⁹.

Накануне парламентских выборов в мае 1954 г. на почве сопротивления проводимой правительством политике агрессивных военных пактов впервые в истории Ирака сложился по-

литический союз оппозиционных национальных сил – Национальный фронт (НФ), в состав которого вошли как представители многих политических партий, так и общественных организаций (Национального комитета защиты мира, женских и молодежных организаций, а также коммунистов, которые вошли в него в составе общественных организаций), который не имел, однако, единой скоординированной программы и идеологического руководства. (На выборах Национальный фронт получил 12 мандатов из 135, а члены нурисаидовского Конституционного союза впервые получили меньше половины мест – 56).

В конце 1954 г., взяв курс на втягивание Ирака в военные блоки, правительство Нури Саида распустило все политические партии, установив в стране фактически режим военного произвола под флагом «антикоммунизма», но при сохранении парламентских форм.

1 сентября 1954 года правительство Нури Саида издало ряд декретов, согласно которым все иракские коммунисты, отбывавшие тюремное заключение, лишались гражданства и подлежали высылке из страны после окончания срока наказания. Организация сторонников мира, молодежные и другие демократические организации квалифицировались как «коммунистические», подлежали немедленному роспуску, а принадлежность к ним каралась пожизненным тюремным заключением и лишением гражданства. Деятельность профессиональных союзов ставилась под контроль Министерства внутренних дел.

12 сентября 1954 года Нури Саид провел новые выборы в парламент. Жесткий правительственный контроль за выборами и фальсификация результатов позволили премьеру провести в состав Палаты свыше 90% своих ставленников. После этой победы на выборах в стране развернулась невиданная по масштабам кампания террора и репрессий, а Нури Саид приступил к осуществлению своей внешнеполитической программы, основное содержание которой заключалось во включении Ирака в агрессивные блоки.

Второй Фронт национального единства (ФНЕ) и его руководящий орган – Высший национальный комитет были созданы в 1957 г., программу Фронта поддержала и организация армейских патриотов «Свободные офицеры»⁴⁰. Программа ФНЕ, изложенная в заявлении Высшего национального комитета от 9 марта 1957 года, предусматривала отстранение от власти фе-

одально-монархической элиты и роспуск парламента; выход Ирака из Багдадского пакта и проведение политики позитивного нейтралитета; отмену всех чрезвычайных законов и предоставление народу демократических свобод.

В организации «Свободные офицеры» в это время доминирующее положение занимала умеренная фракция во главе с Абдель Керимом Касемом, поддерживавшая связи с Национально-демократической партией; другая фракция придерживалась консервативных взглядов и контактировала с лидерами Партии независимости. На левом фланге в этой организации находилась группировка насеристов-юнионистов, которые стремились направить развитие Ирака по египетскому пути. В самостоятельные фракции были объединены офицеры-баасисты и им сочувствующие, а также офицеры-националисты, группировавшиеся вокруг полковника Абдель Салаяма Арефа.

Наличие этих фракций отразилось и на программе «Свободных офицеров» – Национальном пакте. Его выработке предшествовали острые дискуссии между представителями основных течений. В согласованном виде программа предусматривала ликвидацию режима Нури Саида – Фейсала II и установление в стране республиканской формы правления, основанной на парламентской демократии; объявление временного переходного периода для подготовки свободных выборов в высший законодательный орган республики; учреждение до избрания парламента Президентского совета в составе трех человек; формирование гражданского правительства из представителей основных политических партий (за исключением коммунистов и Демократической партии Курдистана); преобразование после революции багдадской организации «Свободные офицеры» в Революционный совет, который будет осуществлять контроль над деятельностью Президентского совета и правительства.

**Закрепление политических итогов
республиканского развития
Временными конституциями 1958, 1964, 1968 гг.**

В результате июльской революции 1958 г. в Ираке была свергнута монархия, и страна была провозглашена республикой. После ликвидации военных баз республиканское правительство приступило к осуществлению в стране социально-экономических преобразований.

В состав первого республиканского правительства наряду с членами организации «Свободные офицеры» вошли представители всех партий – участниц Национального фронта, кроме Коммунистической партии. Правительство возглавил руководитель организации «Свободные офицеры» шиит Абдель Керим Касем, ключевые позиции в кабинете заняли его ближайшие сторонники; его заместителем и министром внутренних дел стал Абдель Салям Ареф.

Несмотря на то, что по своему содержанию революция носила антифеодальный и народный характер (хотя участие народа в этой революции было «чисто символическим», а сама революция в дальнейшем была «инкорпорирована в миф об иракской революции»⁴¹), к власти снова пришли те же представители национальной элиты, которая, стремясь обеспечить свои интересы и нейтрализовать влияние прогрессивных сил, активно шла на компромиссы с англичанами⁴².

Пришедший к власти в 1958 г. режим в целом содействовал развитию частнокапиталистического предпринимательства, прежде всего в сфере промышленности, а также в торговле и сельском хозяйстве. Ставя задачей скорейшую индустриализацию страны, государство субсидировало деятельность буржуазии, специально создав в этих целях Промышленный банк⁴³.

27 июля 1958 г. была принята временная конституция⁴⁴, которая закрепила значительную роль правительства и вообще обошла молчанием вопрос о создании выборного, законодательного органа (парламента), а также по существу запретила деятельность политических партий.

Парламент, избранный в мае 1958 г., был распущен, и создан Совет руководства, имевший полномочия главы государ-

ства, который являлся коллегиальным органом, состоящим из двух членов и председателя.

Глава первая конституции провозглашала Ирак «независимой и суверенной республикой» (статья 1), «частью арабской нации» (статья 2), а ислам – государственной религией (статья 4).

Глава вторая конституции «Источники власти, публичные права и обязанности» объявляла источником власти народ (статья 7) и декларировала, что все граждане равны перед законом, имеют одинаковые права и обязанности независимо от расы, происхождения, религии, языка и убеждений (статья 9). Гарантировалась свобода мнений (статья 10), личности и неприкосновенности жилища (за исключением случаев, когда речь шла о государственных интересах), свобода религии и отправления религиозных обрядов (статья 12). Статьи 13 и 14 конституции, гарантировавшие неприкосновенность частной собственности и возможность ее отчуждения только на условиях компенсации, намечали вместе с тем и проведение аграрной реформы (закон о проведении которой был издан в сентябре 1958 года).

Совет министров, по конституции был вправе разрабатывать и издавать законы с последующим утверждением их Советом руководства. Одновременно (статья 22) Совет министров считался и исполнительным органом.

Такое сосредоточение законодательной и исполнительной власти в руках Совета министров узаконивало прежде всего режим личной диктатуры премьер-министра Касема, представлявшего правящую элиту и являвшегося также главнокомандующим Вооруженными силами и министром обороны.

Тот факт, что в конституции ничего не говорилось о сроках завершения так называемого «переходного периода» и о том, какой путь правительство намерено избрать для выработки постоянной конституции, превращало личную диктатуру премьер-министра Касема фактически в бессрочную. А отсутствие в конституции упоминания о каких бы то ни было представительных, демократических органах власти преследовало цель не допустить организационного оформления и выступления возможных оппозиционных сил.

Четвертая глава конституции «Временные положения» устанавливала, что все решения, приказы, заявления и регулирующие постановления, изданные главнокомандующим во-

оруженными силами и Государственным советом в период с 14 июля до провозглашения временной конституции, имеют силу закона (статья 27). Все законы и положения, действовавшие до 14 июля, сохраняли свою силу. Однако эти законы и положения могли быть отменены или изменены в соответствии с временной конституцией (статья 28).

Важно отметить, что временная Конституция 1958 года в статье 3⁴⁵ впервые в истории Ирака уравнила в правах курдов и арабов, декларировала осуществление национальных чаяний курдского народа в рамках единого государства и ликвидировала «позорное наследие прошлого – национальную дискриминацию, которая поддерживалась империалистами».

Арабо-курдское единство в этот период времени рассматривалось в качестве краеугольного камня государства, а удовлетворение национальных требований курдов – как одна из главных проблем страны. Были приняты и некоторые практические шаги, направленные на ее решение: в частности, после победы революции руководители курдского освободительного движения получили возможность вернуться на родину. Руководитель курдского восстания в годы второй мировой войны Мустафа Барзани указывал, что «единство арабского и курдского народов является главной опорой в защите республики... что временная конституция, гарантирующая равные права арабам и курдам, открывает широкие перспективы для сплочения народов Ирака, предусматривает необходимые условия для создания демократического общества, исполненного духом взаимного сотрудничества, доверия и дружбы»⁴⁶.

В административные органы Мосула, Киркука, Эрбиля и Сулеймании вошли представители курдского народа. Министры-курды были и в составе центрального правительства, а курд Халед Накшбанди даже возглавил Государственный совет, осуществлявший, как отмечалось, функции коллективного президента республики. С возвращением на родину председателя Демократической партии Курдистана Мустафы Барзани и его соратников значительно возросло влияние этой партии, которая в декабре 1958 года вошла во Фронт национального единства. Однако, несмотря на безоговорочную поддержку, оказываемую со стороны курдов правительству Касема, вскоре началась кампания по разжиганию вражды между арабами и курдами, которая разворачивалась на фоне общей нестабильной внутривосточной ситуации.

В целом временная конституция республики содержала множество неясных и расплывчатых формулировок, которые в случае необходимости могли быть использованы властями против оппозиционных сил.

После того, как был распущен старый парламент, избранный в мае 1958 года, законодательные функции переданы Государственному совету. Новое правительство начало активно проводить политику реформ, что вызвало серьезное сопротивление со стороны консервативных слоев. Начал складываться лагерь контрреволюции, в котором главную роль играли деятели свергнутого монархического режима, феодалы и буржуазия, а также отдельные политические деятели и политические силы, которые были недовольны укреплением личной власти Касема. Эти силы (в том числе ПАСВ, группировка Абдель Саляма Арефа и др.) отказались от сотрудничества с Касемом и фактически перешли в оппозицию к правящему режиму. При этом сам Касем, законодательно сосредоточив в своих руках всю полноту законодательной и исполнительной власти, держал страну на чрезвычайном положении. Военный губернатор Ирака получил неограниченные права и своим решением мог либо приостановить, либо запретить деятельность любой партии и организации под предлогом «защиты интересов и безопасности республики».

В декабре 1958 г. была предпринята попытка воссоздать фронт национального единства с привлечением в него ИКП и ДПК. Однако возрождение ФНЕ оказалось формальным. Этот союз разнородных политических сил, временно объединенный общими целями борьбы, после революции исчерпал свои возможности и распался на противоборствующие группировки.

Перерождение режима буржуазно-демократической республики фактически в военную диктатуру привело к ликвидации многих революционных завоеваний и развязыванию открытых военных действий против курдского народа в сентябре 1961 г.

Дальнейший период республиканского развития Ирака характеризовался крайне нестабильной политической ситуацией, борьбой различных партий, создававших временные союзы для оппозиции правящему блоку, и политических группировок внутри армейского корпуса, частой сменой правительства⁴⁷, которое стало проводить политику балансирования между левыми и правыми силами.

В мае 1959 года Касем отверг предложение левых партий о создании правительства народного фронта с участием коммунистов (что соответствовало бы реальной расстановке сил на внутривластной арене) и высказался за «временное» прекращение деятельности политических партий. В 1962 году из состава правительства были удалены все министры, поддерживающие требования оппозиции, а их места заняли военные, близкие друзья Касема.

6 января 1960 года был издан закон «О партиях и организациях», предусматривавший легализацию политических партий в стране. Однако правительство Касема рассчитывало использовать этот закон не для перехода к демократическим формам правления, а для борьбы как с левыми, так и с правыми силами. Право на легальную деятельность получили Народно-демократическая партия и Демократическая партия Курдистана. Была выдана лицензия и Иракской мусульманской партии, что свидетельствовало о желании Касема не обострять отношений с исламскими силами. Другим буржуазным партиям в лицензии было отказано. Незадолго до принятия закона «О партиях и организациях» чиновникам Министерства внутренних дел удалось сплотить небольшую группу во главе с Даудом ас-Саигом, дважды исключавшимся из рядов компартии за фракционную деятельность. Этой группе, присвоившей имя «Коммунистической партии в ее легальной форме», и была в срочном порядке выдана лицензия. Подлинной же компартии Ирака в праве на легальную деятельность было отказано под тем предлогом, что существование в одной стране двух одинаковых партий нецелесообразно. Не ограничившись этим, правительство начало широкую кампанию репрессий против коммунистов и руководителей других демократических организаций и профсоюзов. Уже весной 1960 года была распущена Иракская мусульманская партия, а ее лидеры были арестованы за «подрывную деятельность в стране» и «преступные связи с иностранными державами».

8 февраля 1963 года в результате переворота Касем был отстранен от власти, которую взяла в свои руки созданная в 1954 году Партия арабского социалистического возрождения (ПАСВ) и военная группировка ставшего новым президентом Ирака Абд ас-Саляма Арефа. В Ираке установился режим правобасистской диктатуры. С первого же дня переворота экстремистские лидеры партии встали на путь физического

уничтожения коммунистов. Командирам отрядов «национальной гвардии», полиции и армии было предоставлено право «уничтожать любого коммуниста или симпатизирующего Касему».

Внутриполитическая программа баасистского правительства Ахмеда Хасана Бакра сводилась к обещаниям бороться за построение в Ираке «арабского социалистического общества» в рамках «арабского единства», обеспечить социальный прогресс, укрепить национальное единство между арабами, курдами и другими национальными меньшинствами, проводить политику ограничения «частных владений» в ходе аграрной реформы, поощрять создание сельскохозяйственных кооперативов и т.д. Во внешней политике правительство обещало придерживаться принципа позитивного нейтралитета, бороться за мир, укреплять дружественные отношения с социалистическими странами и добиваться объединения арабских стран в единое федеративное государство.

Практическая же деятельность правительства была прямо противоположна его декларации. Девятимесячный период правления баасистов ознаменовался небывалым в истории страны разгулом реакции, войной против курдов, резким ухудшением экономического положения, ослаблением связей с арабскими государствами и с Советским Союзом, укреплением позиций западных государств во внутренней политике Ирака.

Установление безраздельной диктатуры ПАСВ и полная ликвидация политических свобод восстановили против режима все политические партии и группы, а безосновательное назначение членов этой партии на высокие посты в армии вызвало недовольство генералитета и кадрового офицерства.

В руководстве самой партии также начались противоречия, которыми воспользовалась военная группа Абдель Саляма Арефа, совершившая очередной военный переворот 18 ноября 1963 года.

Первыми актами организаторов переворота были сосредоточение власти в руках Арефа, роспуск и разоружение «национальной гвардии» и удаление от власти руководителей ПАСВ. В начале 1964 года все видные члены этой партии и их сторонники постепенно были отстранены от своих должностей. Власть перешла в руки высших офицеров, выражающих интересы национальной элиты. В новое правительство, которое

возглавил генерал Тахер Яхья, вошел также ряд деятелей буржуазных националистических партий и сторонников Насера.

В этот период в стране действовал не предусмотренный конституционными положениями Национальный совет революционного командования (НСРК) – высший орган законодательной и исполнительной власти в стране и одновременно руководящий орган правящей ПАСВ. На Совет (законом № 25 «О полномочиях Национального совета революционного командования» от 23 апреля 1963 года⁴⁸) были возложены такие функции главы государства и законодательного органа, как издание законов и принятие поправок к ним, объявление войны и заключение перемирия, утверждение, отмена и смягчение судебных приговоров, объявление всеобщей амнистии, а также административно-законодательные и исполнительные функции (формирование Совета министров, принятие отставки у всех членов правительства или у отдельных министров, утверждение решений Совета министров). Правительства в этот период возглавлялись военными.

Внутриполитическая нестабильность этого периода государственного развития Ирака осложнялась дискриминационной политикой, осуществлявшейся иракскими властями по отношению к курдскому населению, уровень жизни которого был несравнимо ниже, чем в центральных районах страны, при этом всякое выражение недовольства подавлялось силой.

Неспособность правительства решить наиболее важные экономические и социальные проблемы развития Ирака привела к резкому падению его популярности среди всех слоев населения. Попытки ПАСВ найти выход из создавшегося положения привели к обострению противоречий в партийном руководстве, где образовались две группировки (одну возглавил министр иностранных дел Талиб Шабиб, другую – заместитель премьер-министра, генеральный секретарь иракского регионального отделения ПАСВ Али Салех ас-Саади), разногласия между которыми привели в октябре 1963 года к вооруженным столкновениям.

Политическая нестабильность отражалась и в конституционной нестабильности: конституции 1958 г. и 1963 г. носили временный, переходный характер.

С ноября 1963 г. до июля 1968 г. у власти в Ираке находились правонационалистические армейские круги, и государственно-правовое развитие Ирака несло на себе ту же печать противоречий и непоследовательности.

Борьбу политических партий и группировок в Ираке, при всей ее сложности и непоследовательности, после 18 ноября 1963 года можно рассматривать как столкновение и борьбу прозападных сил, с одной стороны, и националистических, относительно более прогрессивных, в частности, ориентирующихся на ОАР, с другой. На различных этапах то те, то другие силы оказывали заметное воздействие на политику правительства.

Экономическая политика государства в этот период также была довольно противоречивой и являлась итогом балансирования правящих кругов «между интересами национальной буржуазии, с одной стороны, и мелкой буржуазии – с другой, причем интересы частнокапиталистического предпринимательства преобладали над потребностями государственного сектора»⁴⁹.

Правительством также предпринимались попытки к созданию и активизации деятельности единой партии – Арабского социалистического союза (АСС). Однако глубокие разногласия между руководителями политических группировок, вошедших в АСС, и намерение правительства превратить его в послушное орудие своих политических целей и ширму для продолжения антидемократической внутренней политики, привели сначала к заметному ослаблению роли АСС в политической жизни страны, а затем к сведению ее на нет. В целом в первое десятилетие республиканского развития Ирака практически ни одна политическая сила в стране не имела шансов прийти к власти и сохранить ее без опоры на армию, которая становилась одной из центральных сил политического процесса.

Поэтому законодательство этого периода, отражая борьбу различных политических течений, служило прежде всего делу укрепления и юридического оформления режима военной диктатуры; не был завершен т.н. «переходный период», не был создан парламент, а законодательные функции были возложены на президента республики, многократно усиливая его полномочия, и Совет министров; постоянная конституция находилась в стадии разработки.

3 мая 1964 г. была принята еще одна Временная конституция⁵⁰, которая объявляла Ирак «суверенным демократическим социалистическим государством» (статья 1), официальная религия которого – ислам (статья 3). Иракский народ рассматривался как «часть арабской нации». Конституция декларировала равенство иракцев в правах (статья 19), «социальную солидарность» как основу иракского общества и ставила задачу до-

стижения «социальной справедливости, исключаяющей всякие формы эксплуатации» и гарантирующей социальные права иракцев. Конституция утверждала принцип государственного руководства национальной экономикой в соответствии с «всеобщим планом, устанавливаемым государственным законом». Признавалась необходимость сотрудничества двух секторов – государственного и частного – в интересах роста производства и подъема жизненного уровня населения.

Конституция декларировала неприкосновенность жилища, свободу отправления религиозных обрядов, свободу мнений и научных дискуссий, свободу печати и пропаганды, свободу создания профсоюзов и обществ, свободу собраний «в рамках закона»; право граждан на труд, отдых, медицинскую помощь, образование, право на участие в выборах, оказание помощи престарелым, больным, нетрудоспособным и безработным.

Однако по существу эта конституция ничем не ограничивала власть президента республики (полномочиям которого был посвящен целый раздел в главе четвертой конституции) и предусматривала создание выборного законодательного органа – Национального собрания – только по истечении трехлетнего «переходного периода», во время которого вся власть в стране по-прежнему сосредоточивалась в руках президента и возглавляемого им НСРК.

Закон о структуре и полномочиях Национального совета революционного командования мало чем отличался от аналогичного закона, принятого в период правобасистской диктатуры. В нем содержалось специальное указание на необходимость активного участия в «революции 18 ноября» каждого члена НСРК, а также подчеркивалась полнота власти президента. Это положение закона в дальнейшем, с падением престижа и авторитета президента Абдель Саляма Арефа, привело к расколу НСРК и послужило одной из причин его роспуска осенью 1965 года.

Президент по конституции (статьи 40–60) имел полномочия по назначению и увольнению премьер-министра, министров и их заместителей, высших офицеров, судей и служащих государственных учреждений; он утверждал законы, решения правительства и международные договоры; являлся главнокомандующим вооруженными силами, формировал и возглавлял Национальный совет обороны и был правомочен объявлять чрезвычайное положение и всеобщую мобилизацию. При согласии Со-

вета министров и Национального совета обороны президент мог объявить состояние войны, заключать перемирие и мир.

При возникновении угрозы безопасности страны президент в соответствии со статьей 48 конституции с целью защиты безопасности республики мог принять решение, имеющее силу закона. На основании этой статьи в феврале 1965 года был принят закон «О национальной безопасности», по которому чрезвычайное положение в Ираке или в одном из районов страны могло быть объявлено: а) если существует опасность враждебного нападения, объявления войны или состояния войны или сложилось положение, угрожающее войной и б) если произошло «серьезное нарушение общественного спокойствия или существует серьезная угроза подобного нарушения». Согласно этому закону, в стране были созданы суды государственной безопасности (два суда в Багдаде и один в Киркуке, кассационный суд и комиссия по рассмотрению приговоров, выносимых судами государственной безопасности).

Временная конституция предусматривала, что решения, заявления, указы, декреты президента, председателя НСРК и главнокомандующего вооруженными силами, изданные в период с 18 ноября 1963 года, будут иметь силу закона, начиная с даты их опубликования, и могут быть отменены только в соответствии с конституцией.

Конституция не гарантировала свободы деятельности политических партий и вместо предоставления курдам автономии ограничилась декларированием равенства иракских граждан перед законом независимо от их религиозной, национальной и социальной принадлежности и пола, а также утверждала национальные права курдов «внутри иракского народа путем создания объединенного национального братства».

14 июля 1964 года был проведен учредительный съезд Социалистического союза Ирака – проправительственной легальной политической организации, в рамках которой должны были объединиться и сотрудничать все политические силы страны. Продолжая антикоммунистический курс, организаторы Социалистического союза заявили о том, что коммунисты в эту организацию не будут допущены. Более того, правительство продолжило и репрессии против коммунистов.

В декабре 1964 года был принят закон № 185, которым законодательная власть на время «переходного периода» передавалась Консультативному совету, члены которого должны

были назначаться декретом президента с одобрения Совета министров. В состав Совета должны были также войти премьер-министр и министры. Функции Совета заключались в контроле и обсуждении деятельности правительства. Любой член Совета мог вносить предложения и обращаться с запросом к премьер-министру и министрам, при этом не менее десяти членов Совета могли ставить на обсуждение вопрос, а не менее двадцати – вносить законопроект. Закон считался утвержденным лишь после того, как он прошел обсуждение в Совете и получил его одобрение.

В результате очередного переворота 17 июля 1968 г. к власти в стране вторично пришло правительство партии ПАСВ, которое активно поддержала армия. Власть перешла в руки блока социальных сил во главе с мелкой буржуазией. Иракская ПАСВ, представлявшая, как было сказано в проекте Хартии национальных действий (1971 г.), «интересы широких масс рабочих, крестьян и других групп трудящихся», начала проводить экономическую политику, объективно выражавшую интересы низших и средних слоев национальной буржуазии. В проекте Хартии был официально провозглашен отказ от развития экономики по капиталистическому пути, ввиду того, что он «не способен привести к освобождению национальной экономики, созданию для нее надежной и прочной базы и обеспечению благосостояния для всех соотечественников». Там же подчеркивалось, что «частный сектор еще способен играть позитивную роль в строительстве национальной экономики» и что «необходимо поддерживать его путем руководства со стороны государственного сектора и сотрудничества с госсектором»⁵¹.

Для руководства республикой был учрежден внеконституционный орган государственной власти – Совет революционного командования (СРК), сосредоточивший в своих руках всю полноту власти. Совет избрал президентом Ирака своего председателя Ахмеда Хасана аль-Бакра, являвшегося премьер-министром страны в первый период нахождения баасистов у власти (февраль-ноябрь 1963 г.)

Однако сразу после захвата власти между руководителями ПАСВ и лидерами армейской группировки развернулась острая борьба. В результате этого переворота на место представителей старых фамилий пришли новые лидеры из кланов Тикрита, Мосула и Рамади, которым в конечном итоге удалось полностью монополизировать власть; к этому времени в партии уже намети-

лась тенденция активного вытеснения шиитов суннитами (к 1970 г. в руководстве партии сунниты составляли уже более 80%).

Поэтому второй режим ПАСВ отличался «суннитским и тикритским» характером правящего блока с опорой на офицеров. Представители из города Тикрит занимали традиционно такие важные посты, как министерство обороны, большинство губернаторских мест, службы безопасности, руководили военно-воздушными силами и Республиканской гвардией. Все государственные органы Ирака постепенно попадали под тотальный контроль партии, а все ее органы – под полный контроль тикритского клана.

Социальная опора режима при этом была достаточно узкой. Враждебная конкуренция со стороны других политических сил (коммунистов, в частности), нестабильная внутривластная обстановка, постоянная угроза военных переворотов и стремление к монополизации власти на фоне ухудшающегося положения значительной части населения заставили партийное руководство обращаться к методам «раскрытия заговоров врагов Ирака» и всевозможным шпионским скандалам, которыми избилует политическая история режима.

Особое место среди политических проблем общенационального масштаба стал занимать курдский вопрос, т.к. от его решения зависели не только осуществление социально-экономической программы и вопрос единства страны, но и демократизация всей общественно-политической жизни.

17 июня 1968 года ПАСВ сместила президента Ирака Абд ар-Рахмана Арефа, после чего был создан Совет революционного командования (СРК), председателем которого стал лидер партии генерал Ахмед Хасан аль-Бакр, ставший и президентом страны. Его заместителем был 29-летний тогда Саддам Хусейн ат-Тикрити.

21 сентября 1968 г. была провозглашена новая Временная конституция⁵², в соответствии с которой Ирак был объявлен Народно-Демократической Республикой и была выдвинута задача «построения социализма» при одновременной гарантии «неприкосновенности частной собственности».

Основной закон страны юридически оформил формирование нового органа власти в Ираке – Совета революционного командования (СРК), за которым на неопределенный срок закреплялась высшая государственная власть (в том числе законодательная); исполнительные и административные функции временная конституция возлагала на Совет министров.

Число членов СРК конституция не определяла, но все они являлись заместителями президента и избирались в Совет большинством голосов. СРК обладал широкими законодательными и административными полномочиями как высший орган государственной власти: избирал президента Республики, назначал премьер-министра и министров и освобождал их от занимаемых должностей, утверждал постановления совета министров, осуществлял руководство вооруженными силами, мог объявлять войну и заключать мир; издавал указы, имеющие силу закона. СРК был правомочен вносить поправки в Конституцию страны.

Президент по новой конституции также обладал довольно обширными полномочиями, в частности, по назначению высших государственных служащих и судей. Он утверждал международные договоры, а также постановления, издаваемые Советом министров; издавал собственные указы, мог объявить чрезвычайное положение и отменить его после согласования с СРК.

Исполнительную власть по Конституции 1968 года осуществляло правительство, которое возглавлял президент. Правительство выполняло функции по обеспечению безопасности государства и защите прав граждан; координировало работу министерств посредством издаваемых административных указов; разрабатывало государственный бюджет и общий план развития народного хозяйства, а также осуществляло общий контроль над всеми государственными учреждениями и ведомствами.

Конституция провозглашала равенство всех граждан перед законом и гарантировала политические права и свободы (кроме свободы создания политических партий). Курдам и другим национальным меньшинствам также гарантировались гражданские права, однако конституция не конкретизировала их содержание.

Важно отметить, что теперь, согласно конституции, правящей и единственной легально разрешенной партией стала партия ПАСВ – одна из центральных сил политического процесса в Ираке, ставшая к концу 60-х годов фактически продолжением правящей в стране суннитской элиты⁵³.

В Конституцию была включена и статья, по которой государству давалось право лишать гражданства тех иракских граждан, которые приобрели его после 6 августа 1924 года, что противоречило статье 21, которая провозглашала равенство в правах и обязанностях перед законом всех иракских граждан, независимо от их расового происхождения, языка и религии⁵⁴.

Таким образом, внутривластическое и государственно-правовое развитие республиканского Ирака в период с 1958 до начала 1970-х гг. шло достаточно противоречивым образом, так как находившиеся по-прежнему у власти буржуазные слои и выразители их интересов – военно-бюрократические круги – не находили в себе достаточно сил для окончательного подавления выступлений иракского народа за свои права и окончательного разгрома массовых организаций. В отдельных случаях власти даже пытались апеллировать к народу в поисках поддержки перед лицом внешнеполитических угроз со стороны западных держав и возможных антиправительственных выступлений откровенно прозападных сил. С другой стороны, и иракский народ в силу своей политической неорганизованности и этноконфессиональной раздробленности не имел возможностей диктовать свою волю правящей элите и оказывать на нее серьезное воздействие.

Такое «подвижное равновесие» этого периода во внутривластической жизни Ирака при постепенном усилении политических позиций суннитской общины стало одной из причин колебаний правительства в вопросах внутренней политики, а зачастую и парадоксального сочетания отдельных реакционных шагов правительства с некоторыми внутривластическими мерами прогрессивного характера. Так, например, с 1972 года ПАСВ, завершив национализацию «Ирак петролеум компани» и обеспечив приток валюты за счет доходов от нефти, пошла на сотрудничество с левыми силами. Ее Хартия национальных действий отвергала капитализм и империализм, выступала за «демократическое решение курдского вопроса», развитие культуры, образования, социального обеспечения. В 1969 году с СССР было заключено Соглашение об экономическом и техническом сотрудничестве, а в 1972 году – Договор о дружбе и сотрудничестве. В иракское правительство вошли представители коммунистов, курдов и других сил, что было закреплено в программе созданного в 1973 году Прогрессивного национально-патриотического фронта (ПНПФ).

В то же время внутри самой политической элиты происходили скрытые конфликты различных кланов, а также армейских, земляческих и конфессиональных группировок (что зачастую приводило к заговорам и попыткам переворота).

Естественно, что внутривластическая обстановка в Ираке оказывала непосредственное влияние на государственно-

правовое развитие страны, на формы и методы государственного управления, что отражалось и закреплялось во временных конституциях, принятых в этот период.

Правящая элита приспособлиwała созданную англичанами структуру при изменившейся форме правления и меняющемся конфессиональном балансе для укрепления государства и обеспечения и закрепления своих интересов при подавлении любой формы оппозиции. И даже в тех случаях, когда у власти менялись политические группировки, тем не менее сохранялась своеобразная преемственность в конституционно закрепленных элементах достаточно жесткого режима в целом.

Для внутривполитической обстановки этого периода было весьма характерно, что одним из направлений деятельности оппозиционных правительству сил стала борьба за принятие постоянной конституции, за создание выборного законодательного органа – парламента – и за ограничение всевластия военно-бюрократической и партийной верхушки, а также личной власти главы государства – президента Республики. Борьба за введение в стране постоянной конституции тесно переплеталась с борьбой за достижение внутринационального единства, которое понималось демократическими кругами как «участие представителей всех политических сил в разработке и решении основных вопросов внутреннего развития страны», а также демократическое решение курдского вопроса.

Конституция 1970 года – юридическая основа однопартийного режима

С приходом к власти Саддама Хусейна (в 1974 году, когда он фактически заменил заболевшего президента аль-Бакра, а в 1979 году – официально) начинается постепенный отход от генеральной идеи развития Ирака в рамках панарабского национализма к идее т.н. «месопотамской и иракской идентичности», охватывающей всех иракцев, включая неарабов и немусульман.

Со второй половины 1979 г. ускоряется процесс «баасизации» общества, проходивший под лозунгом «Обеспечить единую волю, единую власть, единую ориентацию». В рамках этой кампании расширилась пропаганда баасистской идеологии в общественных организациях и союзах, в армии, государственных и культурных учреждениях. С установлением баасистского режима усиливается политико-идеологическая работа в среде вооруженных сил. Используя кастовость офицерского корпуса и его комплектование преимущественно из числа суннитских племен и кланов, ПАСВ постепенно формирует «свое» офицерство, которое начинает вытеснять представителей старых армейских кругов. Чаще стал применяться декрет СРК от 3 июля 1978 г., предусматривавший суровое наказание за привлечение баасистов к вступлению в другие политические партии (к 1979 году уже 800 тысяч иракцев стали членами ПАСВ).

Кроме этого, после революции 1968 года президент аль-Бакр, а затем и Саддам Хусейн укрепляли трайбалистскую систему, при которой, с одной стороны, племена несут коллективную ответственность за совершаемые их членами деяния, а с другой, – шейхи племен наделялись весьма широкими полномочиями по управлению делами племени и его территорией, что на практике укрепило традиционную для иракских племен и кланов организованность и корпоративность.

Внутренние группировки внутри партии также стали формироваться на земляческой или религиозно-племенной основе вследствие определенной идеологической размытости и преследования личных целей членами руководства партии. При этом Саддам Хусейн, умело маневрируя между религиозными, социальными и региональными противоречиями, создавал

сложную иерархию солидарности суннитских кланов из районов Мосула, Багдада и области Среднего Евфрата, на которую опирался более узкий круг уроженцев Тикрита, вскоре занявших главенствующее положение в социально-политической структуре общества и ставших элитой страны. Система «фаворитизма» способствовала усилению личной власти президента, который выступал «мастерским арбитром в соперничестве различных групп, при выдвижении в качестве фаворитки то одной, то другой группировки, но при обязательном предоставлении каждой из них возможности привилегированного благополучия, если они будут преданно служить президенту»⁵⁵.

Лояльность спецслужб и органов государственной безопасности обеспечивалась за счет того, что их руководителями назначались не просто преданные люди, а в основном родственники Саддама Хусейна, которым присваивались высокие армейские звания⁵⁶.

Политическая власть в Ираке уже не являлась представителем и не выражала интересы «ни правящей партии, ни группировки, совершившей государственный переворот в 1968 году (практически отстраненной от руководства), ни армии (руководители которой были обезглавлены)... Эта власть была представлена семьей иракского президента, его родственниками, кузенами, зятьями и двоюродными братьями. Ни один ираец уже не обманывался относительно истинной природы иракского режима, который по сути уже практически не отличался от саудовского»⁵⁷.

Среди центров политической власти Ирака армия также занимала ведущее место и играла важную роль как во внутренних, так и во внешних делах государства. Армия была инструментом в руках правящей элиты для сохранения рычагов власти и прежде всего пресечения угроз со стороны курдского и шиитского движений.

Кроме армии важнейшей опорой правящего режима становятся службы безопасности (Служба общей разведки, Служба специальной безопасности, Служба внутренней государственной безопасности, Служба партийной безопасности, Специальное бюро по делам племенных шейхов, «Федаины Саддама»), которые лично контролировались С. Хусейном через назначение в них на руководящие должности верных ему людей, связанных близкими родственными отношениями (костяк спецслужб и армии составляли традиционные суннитские кланы

среднего и северного Ирака). При этом убийства противников режима внутри страны и за рубежом, устранение заговоров, периодические чистки в партии и армии, показательные процессы стали постоянным фоном политической жизни Ирака.

Партия быстро превращалась в массовую политическую организацию с очень жесткой структурой, разветвленным аппаратом управления и строгой иерархией; через ПАСВ правящий режим провел тотальную баасизацию армии и всего аппарата спецслужб. Учтя ошибки предыдущих иракских режимов, ПАСВ стала создавать разветвленную систему органов государственной безопасности, готовую при необходимости использовать самые жесткие методы для подавления оппозиции, что стало основой внутривластной безопасности режима. Вместе с тем в самой партии наметилась тенденция постепенного вытеснения шиитов суннитами (уже к середине 70-х годов в руководящем звене партии сунниты составляли более 80%), а сам режим стал, по мнению французского исследователя П.-Ж. Луизара, «логическим завершением системы конфессиональной иерархии»⁵⁸, заложенной британскими властями.

Временная конституция, вступившая в действие 16 июля 1970 г.⁵⁹, закрепив за ПАСВ роль руководящей силы, юридически оформила такую политическую систему общества, которая способствовала установлению прочной и эффективной вертикали государственной власти и созданию единого партийно-государственного механизма, который функционировал до 2003 года и ядром которого стал суннитский клан.

Согласно этой конституции Ирак был провозглашен «суверенной народной демократической республикой. Основная цель Ирака – создание единого арабского государства и установление социалистического строя».

Высшим органом государственной власти являлся Совет революционного командования (СРК). В соответствии с поправками, внесенными в текст конституции в 1982 г., СРК состоял из девяти членов (ранее их число не превышало 12), восемь из которых должны были быть одновременно членами Регионального руководства ПАСВ (высшего руководящего органа партии), девятый член СРК назначался в соответствии с занимаемой им должностью: это место принадлежало вице-президенту страны. СРК не менее чем 2/3 голосов избирал председателя, который автоматически становился президентом страны.

СРК стал тем специфическим правящим органом, в рамках которого С. Хусейну удалось установить личный контроль не только над правительством, но и над партией, армией и силами безопасности, которые являлись действенными центрами власти в стране и боролись между собой за то, чтобы занять господствующее положение. С. Хусейн смог объединить руководство этими центрами в одном органе (кроме постов президента страны и председателя СРК С. Хусейн занимал также должности генерального секретаря Регионального руководства ПАСВ, главнокомандующего вооруженными силами, а с мая 1994 г. – должность премьер-министра).

СРК обладал крайне широкими полномочиями, в том числе и законодательными: издавал законы и другие акты, имеющие силу закона, а также акты для применения действующих законов (при этом декреты СРК издавались за подписью С. Хусейна); решал вопросы деятельности министерства обороны, общественной безопасности, вопросы их полномочий и структурной организации, имел право объявлять частичную или полную мобилизацию в стране, объявлять войну и заключать мир, одобрять проекты государственного бюджета и другие финансовые документы, утверждать основные цифры этих документов, ратифицировать международные договоры и соглашения; по указанию президента был уполномочен назначать правительство.

Однопалатный Национальный совет (парламент) избирался на 4 года на основе всеобщих и прямых выборов по многомандатным округам и был наделен крайне ограниченными полномочиями, осуществляя наряду с СРК законодательную власть и выполняя политические функции. Кроме членов ПАСВ к выборам в члены парламента допускались лишь те независимые кандидаты, которые «разделяют принципы и задачи революции 1968 г.»

Национальный совет рассматривал законопроекты, принятые СРК в течение 15 дней, и в случае согласия с принятыми законами передавал их президенту для опубликования. Национальный совет мог самостоятельно рассматривать законопроекты, предлагаемые для обсуждения, но не менее 1/4 общего состава, при этом законопроекты не могли касаться военных, финансовых вопросов и вопросов общественной безопасности. Хотя парламент в ходе своих заседаний и мог подвергать критике действия того или иного министра и даже требовать его отставки, однако он не мог сместить этого министра с занимаемой

должности или, тем более, критиковать действия президента. Более того, сам Национальный совет зависел не столько от воли избирателей, сколько от СРК, т.к. последний был наделен правом роспуска парламента и проведения новых выборов.

Выборы в Национальный совет Ирака состоялись в октябре 1984 г. В ходе этой предвыборной кампании ПАСВ удалось еще более усилить свои позиции. С этой целью до выборов были внесены изменения в закон о Национальном совете, в соответствии с которыми Высшая комиссия по контролю за выборами получила право отказывать в регистрации тем кандидатам, которые «не верят в руководящую роль партии Баас, принципы и цели июльской революции и не внесли соответствующий вклад в битву «Кадисии Саддама»⁶⁰ (так была названа в Ираке ирано-иракская война). В 1984 г. в Национальный совет было избрано 183 депутата от ПАСВ и 67 представителей от других партий, а также независимых депутатов.

Последние выборы в Национальный совет состоялись 27 марта 2000 г. Из 250 депутатов 165 мест заняли члены ПАСВ, 55 – независимые, а на квотированные 30 мест (выделенные для населения северных (курдских) районов Ирака) С. Хусейн лично назначил депутатов. А в конце мая 2001 г. старший сын С. Хусейна Удей, избранный от Багдада в парламент (за него проголосовали 99,99% избирателей округа), был избран депутатом председателем парламента.

Президент Республики, согласно конституции, обладал довольно широкими полномочиями. Он являлся главой государства, верховным главнокомандующим вооруженными силами и осуществлял исполнительную власть непосредственно или с помощью своих заместителей и министров.

Конституция не рассматривала вопрос о сроках полномочий президента, что предполагало его пожизненное нахождение у власти.

Статья 57 конституции определяла следующие полномочия президента, а именно:

- президент назначает вице-президентов Республики и министров и освобождает их от занимаемой должности;
- назначает судей и высших гражданских и военных должностных лиц, повышает их в должности, увольняет в отставку, награждает орденами и присваивает воинские звания согласно закону;

– готовит проекты государственного бюджета и других важнейших финансовых документов; утверждает окончательные цифры этих документов;

– готовит генеральный план развития страны по всем экономическим и социальным вопросам, которые разрабатываются соответствующими министерствами, и передает его в Национальный Совет;

– заключает договоры о предоставлении займов и осуществляет контроль над денежными знаками;

– контролирует деятельность основных отраслей народного хозяйства;

– осуществляет контроль и координацию деятельности министерств и ведомств, а также других государственных учреждений;

– проводит переговоры и заключает международные соглашения и договоры;

– осуществляет прием дипломатических и международных представителей в Ираке и требует их отзыва;

– осуществляет назначение дипломатических представителей Ирака в иностранных государствах, в международных организациях и на международных конференциях;

– объявляет о помиловании и утверждает смертные приговоры;

– осуществляет контроль за соблюдением конституции, законов, судебных решений и планов развития;

– передает некоторые свои конституционные полномочия одному или нескольким своим заместителям.

Вице-президенты Республики и министры несут ответственность за свои действия перед президентом, который может привлечь их к судебной ответственности за ошибки, произвол и злоупотребление властью.

В соответствии с принятыми в сентябре 1995 г. поправками к конституции президент избирается на всенародном референдуме. Такой референдум состоялся 15 октября 1995 г., и С. Хусейн был утвержден президентом на новый 7-летний срок, начиная с 1995 г.

Исполнительная власть, согласно конституции, осуществлялась президентом, СРК и правительством. С мая 1994 г. С. Хусейн занял пост и премьер-министра.

Правовому положению граждан в Конституции 1970 года был посвящен целый раздел (третий), согласно которому «все граждане равны перед законом независимо от пола, происхождения, языка, вероисповедания и социального происхожде-

ния». Закон также гарантировал равенство граждан при занятии государственных должностей. Статья 22 провозглашала достоинство человека неприкосновенным и запрещала любой вид психологических и физических пыток. Никто не мог быть арестован и задержан, а также подвергнут обыску, кроме тех случаев, которые оговаривались в законе. Провозглашалось право любого гражданина, за исключением определенных законом случаев, передвигаться и выбирать место пребывания, включая место жительства, а также покидать страну и возвращаться на родину (статья 24). Статья 25 гарантировала выбор религии и вероисповедания, отправление религиозных обрядов, если они не нарушают положения Конституции и законов и не противоречат общественному порядку и морали. Конституция провозглашала право граждан на проведение мирных собраний и обеспечивала их свободное проведение, а также право создавать политические партии и объединяться в профсоюзные организации. Государство гарантировало ликвидацию неграмотности и обеспечивало право на бесплатное начальное, среднее и высшее образование всем гражданам, а также социальное обеспечение в случае болезни, инвалидности, безработицы и старости.

Таким образом, Конституция 1970 года имела ряд существенных отличий от Конституции 1968 года: в ней отразились новые тенденции в политике ПАСВ, эволюция взглядов партийного и государственного руководства в сторону частичного пересмотра ряда тактических принципов. Одновременно конституция закрепила более широкие права и свободы граждан, что стало следствием требования расширения политической демократии, за установление которой выступали широкие круги иракской общественности. В декабре 1970 года был принят закон о создании Национального совета, который не определял точных сроков его созыва, но открывал перспективу завершения длительного «переходного периода» в республиканской истории Ирака.

Следует отметить, однако, что многие вышеуказанные положения о правах и свободах граждан значительно корректировались другими нормативными актами. Так, например, Постановление СРК от 2 февраля 1989 г., перечисляя необходимые условия для занятия поста депутата Национального совета, выдвигало, в частности, следующее положение: «Чтобы участие кандидата в поддержании войны против Ирана было

заметным». А Закон «Об иракском гражданстве» № 43 от 1963 г. гласил: «Если гражданка Ирака выйдет замуж за иностранца или за гражданина Ирака, который принял иностранное гражданство, то она лишается иракского гражданства, которое может быть восстановлено только после расторжения брака или смерти супруга»⁶¹.

Согласно поправкам к Конституции от 11 марта 1974 г., Совет министров состоял из министров во главе с президентом, который созывал Совет министров и председательствовал на его заседаниях. Совет революционного командования наделил Совет министров определенными полномочиями, такими как: разработка законопроектов и передача их в законодательный орган; назначение государственных служащих и освобождение их от занимаемой должности; разработка государственного бюджета и плана развития народного хозяйства; осуществление контроля над государственными учреждениями и др. При этом президент назначал членов Совета министров, которые, приступая к исполнению своих обязанностей, приносили присягу президенту и были подотчетны лично ему. Президент мог предать любого министра суду за должностное преступление. Таким образом, Совет революционного командования через президента осуществлял прямой контроль над деятельностью Совета министров.

11 марта 1974 года решением СРК был принят закон об автономии Курдистана и внесены соответствующие изменения во временную конституцию страны. Закон объявлял о создании Курдского автономного района (КАР) с центром в г. Эрбиле. Автономия осуществлялась в рамках Иракской Республики. На территории КАР курдам гарантировались все гражданские права и политические свободы, курдский язык признавался официальным наравне с арабским. Для управления автономным районом предусматривалось создать органы законодательной, исполнительной и судебной власти с ограниченными полномочиями: Законодательный совет, Исполнительный совет, суды КАР. Закон вводил в центральном правительстве должность государственного министра по делам севера, который должен был утверждать все решения органов власти КАР.

К моменту «Бури в пустыне» иракское общество подошло к очень сложному состоянию. Его традиционная структура была довольно сильно деформирована реакционным режимом, а общенациональное единство поддерживалось уже исключи-

тельно насильственными методами. Поражение в войне 1991 г. в сочетании с экономической блокадой и репрессивной практикой режима видоизменило основы иракского общества. Результатом стало не только всестороннее замедление темпов развития, но и полный распад общенациональных связей.

После поражения в войне С. Хусейн еще более усилил семейный клан во властных структурах, пытаясь спасти свое политическое положение формированием такого руководства, которое контролировало бы все без исключения стороны жизни в стране, но зависело лично от него (так, с 1991 г. на первый план в президентском окружении выдвинулись братья С. Хусейна Ватбан и Сабави Ибрагим аль-Хасан, зять президента Хусейн Кямель⁶² Хасан аль-Маджид, двоюродный племянник Али Хасан аль-Маджид, сыновья С. Хусейна Удей и Кусей).

Восстание шиитов на юге, курдов на севере и потеря контроля над целыми районами и племенами требовали жестких и компетентных действий. С другой стороны, иракскому лидеру было необходимо изменить фасад режима, т.к. даже в самом Багдаде заговорили о семейных «разборках» и средневековых методах управления.

Поэтому в сентябре 1995 г. во временную конституцию страны были внесены изменения, согласно которым президент мог продлять свои полномочия посредством всенародного референдума. В соответствии с этими поправками такой референдум состоялся 15 октября 1995 г. (99% иракцев проголосовали в пользу продления полномочий действующего президента), и С. Хусейн был утвержден президентом на новый 7-летний срок начиная с 1995 г.

II. СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП СТАНОВЛЕНИЯ НОВОЙ ИРАКСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Формирование переходных органов государственной власти в условиях оккупационного режима на основе Временной конституции 2004 года

20 марта 2003 года началось вторжение в Ирак англо-американского корпуса, к которому примкнули отдельные подразделения других государств, хотя официально ни ООН, ни НАТО в этой операции не участвовали.

Подавляющее превосходство американцев позволило им за месяц установить контроль практически над территорией всего Ирака, при этом страна подверглась разрушению, а население понесло большие потери.

22 мая 2003 года Совет Безопасности ООН единогласно одобрил резолюцию 1483, в которой с учетом сложившейся ситуации сформулировал общие подходы международного сообщества к проблеме дальнейшего послевоенного обустройства Ирака. В соответствии с резолюцией с момента ее принятия было прекращено действие санкций, введенных в отношении Ирака на основании резолюции 661 (1990 год) (за исключением эмбарго на военные поставки), а с 21 ноября была прекращена деятельность Комитета по санкциям, учрежденного на основании п. 6 резолюции 661, и гуманитарной программы ООН «Нефть в обмен на продовольствие».

21 ноября 2003 г. СБ ООН принял также резолюцию 1518, в соответствии с которой был учрежден Комитет по выявлению лиц и организаций, владеющих или контролирующими финансовые активы или экономические ресурсы, вывезенные из Ирака правительством Саддама Хусейна, с целью их конфискации и перевода в подконтрольный США Фонд развития Ирака⁶³.

Кроме того, в резолюции 1483, положения которой были развиты и дополнены в резолюции 1511 СБ ООН (16 октября

2003 года) были сформулированы и основные принципы политического переустройства Ирака.

В соответствии с принятыми СБ ООН решениями США и Великобритании официально были признаны оккупирующими державами, несущими «конкретные обязательства и полномочия в соответствии с применимыми нормами международного права».

Функции управления страной на период до формирования международно признанного правительства Ирака и официального принятия им властных полномочий были возложены на коалиционную Администрацию. В резолюции 1483 содержался призыв к этому органу «содействовать благополучию народа Ирака путем эффективного управления территорией, в т.ч. с помощью деятельности по восстановлению условий безопасности и стабильности, в которых иракский народ сможет свободно определить свое политическое будущее».

12 мая 2003 года главой Администрации был назначен специальный посланник президента США П. Бремер, в обязанности которого был передан весь комплекс вопросов, связанных с поддержанием общественного порядка, восстановлением экономики, объектов социальной инфраструктуры, образования и здравоохранения.

Под эгидой данной Администрации были сформированы в качестве органов Временной коалиционной власти следующие государственные учреждения:

1. *Иракская временная администрация (ИВА)*, которая создавалась «с помощью оккупационной Администрации и во взаимодействии со специальным представителем Генерального секретаря ООН» и была призвана «олицетворять суверенитет иракского государства» в течение переходного периода до момента формирования постоянного международно признанного правительства.

2. *Временный управляющий совет Ирака (ВУС)* стал центральным звеном временной администрации. Первое заседание ВУС состоялось 13 июля 2003 года. В его состав (25 человек) вошли представители ведущих политических партий и объединений страны, крупнейших этноконфессиональных групп, а также независимые общественные деятели. К полномочиям этого органа было отнесено: представление в переходный период интересов иракского народа в контакте с коалиционными властями и международным сообществом; назна-

чение совместно с оккупационной администрацией временных руководителей министерств и ведомств; определение во взаимодействии с оккупационной администрацией основных направлений внутренней политики страны, а также утверждение основных статей государственного бюджета; назначение глав дипломатических миссий и представителей Ирака при международных организациях.

3. *Переходное правительство*, созданное 31 августа 2003 года, стало вторым важным органом временной администрации.

4. *Фонд развития Ирака, подотчетный Центральному банку Ирака*, был создан для финансирования задач, связанных с «удовлетворением гуманитарных потребностей населения, экономической реконструкцией, продолжением процесса разоружения и покрытием расходов иракской гражданской администрации». Средства Фонда должны были формироваться за счет доходов от экспорта нефти и газа, а также передачи в его распоряжение различных финансовых средств, принадлежавших Ираку и замороженных в третьих странах после захвата Кувейта в 1990 году, либо вывезенных из страны. Расходование этих ресурсов предполагалось осуществлять под наблюдением независимого аудитора, назначенного Международным консультативным и контрольным советом (МККС) в составе представителей Генерального секретаря ООН, директора-распорядителя МВФ, президента Всемирного банка и Генерального директора Арабского фонда социального и экономического развития.

15 ноября 2003 года Временные коалиционные власти подписали *Соглашение о политическом процессе*. В соответствии с ним предусматривалось, в частности, разработать и утвердить до конца февраля 2004 года проект Основного закона Ирака (временной Конституции), на базе которого к 30 июня 2004 года должны были быть созданы переходные органы власти, после чего учреждения временной коалиционной власти должны быть распущены.

16 декабря 2003 года этот документ был представлен в СБ ООН в качестве официального графика и программы мероприятий по созданию новых органов государственной власти.

Выполнение задачи по поддержанию порядка в стране и обеспечению безопасности «в целях успешного завершения политического процесса» было возложено на многонациональные силы (МНС) под единым американским командованием.

Однако после оккупации иракцы, практически не оказавшие сопротивления регулярной армии союзников, начали против них масштабную партизанскую войну; страну захлестнула волна насилия и кровопролития. Американцев встретили как агрессоров, тем более что в стране так и не были обнаружены тайные склады запрещенного вооружения.

В этот период неизбежные трения между арабами и курдами, суннитами и шиитами, а также другими общинами страны в отдельных районах выступили на первый план, однако основной водораздел прошел между всеми иракцами, с одной стороны, и оккупационными силами – с другой, и это выявило полную неподготовленность американцев к дальнейшему управлению Ираком. Иракцы, быстро прекратив праздновать свержение Саддама Хусейна, самостоятельно начали искать новых политических лидеров. Вакуумом власти быстрее и успешнее всех воспользовались духовные лидеры различных конфессий. Саддам Хусейн создал в стране светскую диктатуру, но с ее падением выяснилось, что самыми авторитетными людьми в Ираке являются священнослужители, которые не питают особых симпатий к Западу. Это поставило перед американцами сложнейшие задачи послевоенного обустройства Ирака – налаживание диалога с представителями различных этноконфессиональных групп населения, в том числе с теми, кто проживает за рубежом, вовлечение в политический процесс всех влиятельных сил Ирака и нахождение компромисса между ними в новых структурах государственной власти.

Тем не менее, несмотря на теракты, *новая временная конституция Ирака была принята 8 марта 2004 года*⁶⁴ Временным Управляющим Советом Ирака в качестве документа, который должен был действовать в течение всего переходного периода.

Этот документ назывался «Закон об управлении государством Ирак в переходный период» и закреплял основные положения о функционировании временных органов государственной власти, созданных искусственно, определял полномочия переходных властей, предоставил гражданам целый ряд важнейших прав и свобод, а также определил порядок и сроки формирования нового правительства и парламента на основе уже постоянной конституции.

Временная конституция Ирака носила учредительный характер, поскольку она была нацелена на создание совершенно новых органов государственной власти и формирование основ

новой государственно-политической системы страны. Как известно, это основная задача всех временных конституций, принимаемых после отмены постоянного Основного закона, и рассчитанных на сравнительно короткий исторический период действия. Этим обстоятельством обычно объясняется несовершенство всех временных конституций, в том числе и иракской конституции 2004 года. Отличительной особенностью последней явилось то, что она была принята в специфических условиях иностранной военной оккупации, после тотальной ликвидации всех старых государственных учреждений и организаций, запрета правившей в стране партии, ломки сложившейся модели государственного управления. Определенное значение имело и то обстоятельство, что в разработке текста Основного закона принимали участие в первую очередь западные, главным образом американские конституционалисты⁶⁵ и в очень незначительной степени арабские юристы и политологи, среди которых много известных специалистов в своей области.

С другой стороны, администрация Джорджа Буша не сочла возможным посоветоваться по поводу составления новой иракской конституции с известными специалистами по исламскому праву. Профессор Калифорнийского университета города Лос-Анджелеса египтянин Халед Абу Эль-Фадл выразил откровенное беспокойство по поводу подготовки текста новой иракской конституции. Он прямо заявил, что «куча поваров приложила руку к этой кастрюльке»⁶⁶. И результатом явилось то, что многие американские чиновники и ученые властно прописали в этой конституции не только то, какими должны быть новые политические обязательства Ирака, но и то, что оккупирующая держава посчитала для себя наиболее приемлемым. Абу Эль-Фадл подчеркнул, что его тревожит тот факт, что в разработке новой конституции Ирака было задействовано так мало арабских юристов.

И действительно, текст временной конституции Ирака больше отражал принципы и особенности западной модели конституционализма, чем традиционные, характерные только для арабских стран нормы и положения, довольно отчетливо увязанные с обычным правом. Попытки конституционным путем ввести нормы западной демократии за счет умаления традиционных норм исламского характера и закрепить их в обществе, явно не подготовленном к такой рецепции, были довольно сомнительны. И это на фоне распространенного среди иракцев мнения о том, что временная конституция страны бы-

ла принята марионеточным Управляющим Советом Ирака и поэтому отражает интересы не иракского народа, а США и их союзников вкупе с эмигрантской верхушкой, вернувшейся в Ирак после смещения Саддама Хусейна. Разумеется, такие настроения в иракском обществе не придают авторитета как временной иракской конституции, так и будущим государственным органам, учреждаемым на ее основе. Совершенно очевидно, что временный Основной закон Ирака требовал даже с этой точки зрения более тщательной и скрупулезной разработки, и вероятно, при первоочередном привлечении известных арабских государствоведов, что, несомненно, способствовало бы более широкому ракурсу конституционных норм и повышению авторитета главного документа переходного периода построения новой иракской государственности.

После ее принятия переходная конституция подверглась серьезной критике со стороны различных политических и религиозных деятелей Ирака. Так, например, аятолла Али Систани потребовал, чтобы Совет Безопасности ООН убрал из своей последней резолюции по Ираку упоминание о конституции. Определенное беспокойство вызвало заявление премьер-министра Ирака Аяда Алауи о том, что продолжение насилия в Ираке может означать введение в некоторых районах страны законов военного времени, но «пока временная конституция будет служить основой для правовой системы страны». Такая формулировка вызвала беспокойство у курдов, которым эта конституция предоставила определенные права.

Многие аналитики также высказывали определенные сомнения в том, что в условиях крайне нестабильной ситуации и отсутствия гарантий безопасности граждан временная конституция Ирака станет действительной основой иракской политической и правовой системы.

Сам текст временной конституции был довольно суммарный, он включал в себя 9 небольших глав и всего 62 статьи. Такой усеченный текст обычно нехарактерен даже для временных конституций, поскольку объективно многие важнейшие конституционные нормы не находят в нем должного отражения и закрепления.

Временная конституция была провозглашена «Высшим законом государства», и ее действие должно было распространяться на всю территорию Ирака. По форме изменения временная конституция относилась к сверхжестким: дополнения в

ее текст могли быть внесены только квалифицированным большинством в 3/4 всех членов Национальной Ассамблеи и с единогласного одобрения членов Президентского Совета. Кроме того, перечислялись ограничения по существу самих вносимых поправок: не могли быть внесены поправки, которые каким-либо образом ограничивали закрепленные этой конституцией права и свободы иракского народа, переносили проведение выборов в Национальную Ассамблею на другой срок, ограничивали права территориальных единиц страны, а также поправки в статьи конституции, касающиеся роли ислама и положения других конфессиональных общин.

Верховенство данной конституции в системе всех государственных актов и ее высшая юридическая сила были закреплены положением о том, что любые правовые акты, противоречащие нормам данной конституции, являются юридически ничтожными, т.е. не имеющими законной силы, и в таком качестве они не могли быть введены в действие и быть применимы в качестве официальных государственных документов. При этом текст временной конституции не устанавливал механизма объявления акта неконституционным и органа, обладающего подобными полномочиями. Кроме того, объявление акта противоречащим конституции предполагает существование института конституционного контроля (осуществляемого или обычными судами или специальным Конституционным судом), но поскольку временная конституция не предусматривала такого правового института, положение о принципе верховенства конституции оставалось во многом декларативным.

Что же касается самой временной конституции, то ее действие прекращается только после формирования иракского правительства в соответствии с положениями новой постоянной конституции страны, т.е. после окончательного формирования всей системы высших органов государственной власти Ирака, этапы которого достаточно четко и закрепляла временная конституция.

Согласно ее положениям, переходный период начинается 30 июня 2004 года формированием временного иракского правительства на основе временной конституции и заканчивается формированием национального иракского правительства на основе уже постоянной конституции, не позднее 31 декабря 2005 года. Таким образом, весь период формирования новой государственной структуры Ирака, согласно временной консти-

туции, должен был занять по времени полтора года. Этот срок настолько жесткий, что вызывал определенные сомнения в возможности полной практической реализации разработанного конституционного графика институционализации нового иракского государственного режима.

Конституция обходила молчанием вопрос о том, может ли быть пролонгировано ее действие в том случае, если устанавливаемый ею переходный период по каким-либо причинам внутреннего или международного характера не будет укладываться в установленные конституцией жесткие сроки, и потребуются необходимые изменения. В этом случае мог возникнуть вопрос, какой орган и на какой период времени будет правомочен увеличить срок переходного периода и какие юридические и политические последствия может повлечь за собой такая акция.

Предполагаемый переходный период должен состоять из двух фаз. Первая фаза начинается с формирования суверенного временного иракского правительства, к которому переходят все основные властные функции (как известно, это произошло 28 июня 2004 года, на два дня раньше намеченного временной конституцией срока). Формирование этого правительства должно было происходить на основе консультаций с различными группами иракского населения при участии действующей временной администрации и после консультаций с ООН (хотя механизм консультаций с различными группами населения оставался довольно неясным).

Вторая фаза начинается после завершения формирования переходного иракского правительства и проведения выборов в Национальную Ассамблею (которые по конституции должны были состояться не позднее 31 января 2005 года) и закончится формированием легитимного иракского правительства на основе уже постоянной конституции.

Избранная всеобщим голосованием иракских избирателей Национальная Ассамблея должна разработать проект постоянной конституции Ирака, и она же будет нести ответственность за организацию всенародного обсуждения этого проекта «путем проведения собраний избирателей во всех районах Ирака с целью получения письменных предложений по обсуждаемому проекту». Значительная роль при обсуждении проекта постоянной конституции и получения предложений и поправок к представленному тексту отводилась средствам массовой информации Ирака.

После того, как Национальная Ассамблея окончательно подготавливает проект постоянной конституции, он должен был быть представлен на всенародный референдум, проведение которого планировалось не позднее 15 октября 2005 года. До референдума проект конституции должен быть опубликован и широко обсуждаться населением Ирака. Конституция будет считаться утвержденной на референдуме, если она будет одобрена большинством в 2/3 участвовавших в референдуме, при условии, что в трех или более провинциях она не будет полностью отвергнута. При этом конституция оставляла открытым вопрос о количественной явке избирателей, т.е. при каком числе участвовавших в референдуме избирателей он будет считаться легитимным и действительным.

Если постоянная конституция будет одобрена на референдуме, выборы в постоянную Национальную Ассамблею, согласно временной конституции, должны состояться не позднее 15 декабря 2005 года и новое постоянное правительство должно приступить к выполнению своих функций 31 декабря 2005 года. Если проект постоянной конституции будет отвергнут на референдуме, то в этом случае должны быть назначены выборы в новую Национальную Ассамблею не позднее 15 декабря 2005 года. И новая Национальная Ассамблея и новое переходное правительство должны будут продолжать функционировать на основе этой Временной конституции, а проект новой постоянной конституции тогда будет разработан в течение последующего года.

Временная конституция закрепила республиканскую, федеративную, демократическую и плюралистическую форму государства, что, видимо, предполагало создание условий для деятельности официальной политической оппозиции.

Федеративное устройство, согласно конституции, должно быть основано на «географических и исторических принципах, а не на национальном, расовом, этническом или конфессиональном признаках». Иными словами, иракский федерализм, по мысли составителей временной конституции, должен строиться только по территориальному принципу без учета существующих национальных особенностей страны, как это принято в большинстве развитых зарубежных федераций, и в первую очередь США.

Такой чисто административно-территориальный федерализм характерен для развитых демократических государств и, естественно, никакого отношения к разрешению национальных проблем не имеет. Тем более, что федеративная форма любого государства подразумевает определенную децентрализа-

цию государственного управления, что со сложившимися историческими условиями сильной централизованной вертикали власти едва ли приемлемо в Ираке в обозримом будущем.

Конституция закрепила принцип гражданского контроля над вооруженными силами Ирака со стороны временного переходного правительства в соответствии с нормами данной конституции. Специальная статья конституции определила статус вооруженных сил, согласно которому их основной целью является защита Ирака. Запрещается существование вооруженных сил или военизированных формирований, не находящихся под прямым контролем переходного правительства. Армии запрещено вмешиваться в политическую жизнь. Это означает полную деполитизацию иракской армии, запрещение ей устанавливать свой контроль над какими-либо сферами жизни гражданского общества, участвовать в политических партиях, выборных органах государственной власти, проводить политические акции и контролировать деятельность гражданской администрации. Служба разведки должна также находиться под гражданским контролем и осуществлять свою деятельность в рамках закона и в соответствии с принципами защиты прав человека.

Стремление провести в жизнь принцип «армия – вне политики» и поставить под гражданский контроль деятельность специальных государственных служб присуще, как известно, развитым и политически стабильным демократиям, с сильным гражданским обществом и при отсутствии милитаристских традиций воздействия на общество.

Конституция декларировала обязанность переходного правительства уважать и осуществлять на практике международные обязательства Ирака, запрещающие развитие, производство или использование ядерного и биологического оружия, а также соответствующего оборудования, материалов, технологий и т.д. То, что такая норма существовала во временной конституции Ирака, вполне объяснимо, поскольку это прямо корреспондировало с требованиями администрации Буша и фактически стало основанием для американского военного присутствия, хотя такого рода требования регулируются нормами международного права, и их охрана должна находиться под международным контролем, тем более что в демократических странах действует примат международного права над внутригосударственным, и подобные конституционные ограничения могут

трактоваться как покушение на суверенные права иракского государства.

Конституция провозгласила ислам официальной религией государства, при этом ислам определялся как «один из источников законодательства». Одновременно гарантировался весь объем различных прав и свобод, в том числе свобода религиозных верований и религиозной практики. При этом конституция не упоминала о нормах шариата и их положении в законодательной системе и общественной жизни, как это предусмотрено в ряде других арабских конституций (Египта, например). Тем не менее эта статья временной конституции, несомненно, имела большое значение, поскольку затрагивала одну из главных основ иракской государственности – проблему официальной религии, государственной идеологии и пределов религиозной свободы, а исключение шариата в качестве основы законодательства подчеркивало в большей степени светский характер государства. Один из разработчиков иракской конституции Ной Фельдман отмечал, что «этот документ должен был полностью признать роль ислама в обществе и его совместимость с демократией», что является «совершенно новой мыслью для иракцев, которые убеждены, что демократия непременно должна быть светской»⁶⁷.

Стоит отметить, что по вопросу конституционного закрепления ислама самими арабскими юристами высказываются различные точки зрения. Сторонники одного подхода считают, что положение конституций о государственном характере ислама (без признания шариата основным источником законодательства) лишено юридического смысла и, по существу, лишь означает, что большинство населения данной страны исповедует ислам, признаваемый государством. Однако данное положение, по мнению этих юристов, игнорирует особенность ислама, который является не просто религией, но выступает также в качестве системы правовых норм.

Сторонники иного подхода утверждают, что указанное положение логически предполагает признание мусульманского права источником законодательства, поскольку исламу не свойственно отделение религии от государства и права. Поэтому специальное указание на данную роль мусульманского права излишне, если конституция уже закрепила государственный характер ислама. Иначе говоря, по мнению этих исследователей, оба конституционных положения совпадают по смыслу и явля-

ются взаимозаменяемыми. Более того, существует точка зрения, что наука конституционного права должна выработать единый подход к вопросу о том, является ли указанное положение простой декларацией или же представляет собой юридическую норму, подлежащую исполнению и влекущую определенные правовые последствия, например, в плане приведения законодательства в соответствие с мусульманским правом.

Отечественный исследователь мусульманского права профессор Л.Р. Сюкияйнен считает, что главное заключается не в догматическом толковании отдельной конституционной нормы, а в «анализе того реального места, которое занимает ислам в политической жизни и конституционном механизме той или иной страны»⁶⁸. Иначе говоря, правовое значение указанной нормы может быть выяснено только путем изучения реальной практики функционирования исламских институтов и норм в конкретном государстве.

В этой связи характерно, что временная конституция не содержала положений об органах государственной власти, действующих на основе ислама (которые существуют в других арабских республиках при главе государства в качестве совещательных органов и призваны рассматривать все принимаемые законы с точки зрения их соответствия исламским нормам).

Как правило, арабские республики опираются на исламское законодательство при решении вопросов бракосочетания, разводов, наследования, личных имущественных отношений и т.п., хотя и осуществляют это в различных формах и с различной степенью детализации. Временная конституция Ирака прямо не регулировала вопросы личного статуса человека, и поэтому оставалась открытой проблема воздействия норм ислама на частную жизнь личности, что предусмотрено конституциями и текущим законодательством других арабских стран.

Конституция провозглашала Ирак страной многонациональной, но арабский народ Ирака является «неразделимой нацией». В качестве официальных закреплены два языка – арабский и курдский, но конституцией гарантируется использование в образовательных учреждениях и других языков народов, проживающих на территории страны, хотя умалчивается о принципах их самоопределения и права на самостоятельное развитие в рамках единого государства (в конституции 1970 года курдский язык считался официальным наряду с арабским только на территории Курдистана). Неясным остается и вопрос о

соотношении территорий с компактно проживающими народами и отдельными субъектами федеративного государства.

Основные принципы гражданства устанавливали, что любой человек, имеющий иракскую национальность, может рассматриваться в качестве гражданина Ирака. Конституция запрещала лишать гражданина иракского гражданства и одновременно впервые вводила право на приобретение второго гражданства, разрешая иракцам, лишенным в предшествующий период своего гражданства по политическим, религиозным, расовым и другим мотивам ходатайствовать о его восстановлении. Все споры, касающиеся иракского гражданства, подлежали юрисдикции соответствующих судов.

Конституция закрепила принцип равенства всех иракцев при осуществлении их прав независимо от пола, вероисповедания, национальности, происхождения, а также равенство всех перед законом; личные права, в том числе право на жизнь и личную свободу и безопасность. Политические права граждан (право на свободу выражения мнений, печати, демонстраций, создания политических партий и т.д.) были закреплены и в старой конституции Ирака 1970 года (ст. 26); новая конституция дополнительно вводила право на свободное передвижение по всем частям национальной территории и свободный выезд за границу (ранее право граждан на перемещение ограничивалось установленным законодательством). Особый упор при этом делался на право каждого на безопасность, образование и социальную защиту. Все государственные структуры в пределах своих возможностей обязаны были обеспечивать благосостояние и возможности занятости для населения; запрещалось рабство, работорговля, принудительный труд.

Что касается конституционных гарантий свободы личности, в том числе свободы от произвольного ареста, гарантии свободного и публичного слушания дел обвиняемых в судах, права на справедливый, скорый и публичный суд, права на защиту, запрет повторного осуждения за одно и то же преступление, введения презумпции невиновности, запрета пыток, жестокого и негуманного обращения с арестованными, то все эти положения также содержались в старой конституции (ст. 20–23), новым стало только положение о запрете привлечения гражданских лиц к суду военного трибунала.

Новым для Ирака явилось и введение демократических норм избирательного права для каждого иракца, обладающего

этим правом в соответствии с законом: голосование является свободным и справедливым, проводится на альтернативной основе при периодичности выборов. Запрещается осуществлять дискриминацию избирателей по каким-либо основаниям.

Конституция закрепляет фактически новую для Ирака систему государственных органов. Прежде всего она четко зафиксировала принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, которые являются отдельными и независимыми друг от друга ветвями власти (ранее провозглашалась независимость только судебной власти), что больше соответствует принципам западной демократии, а не конституционному праву арабских стран с его традиционно доминирующей ролью главы государства и подчиненными ему исполнительной и законодательной властями.

Предполагаемая система государственных органов Ирака включала в себя Национальную Ассамблею, Президентский Совет, Совет министров и судебную власть.

Конституция закрепила обычные для правительства любой страны полномочия, вместе с тем (что также необычно для конституционного права арабских стран), ввела принцип несовместимости постов, поэтому любой функционер государственного аппарата, баллотирующийся на какую-либо выборную должность, должен был предварительно выйти в отставку с занимаемого им поста в установленный конституцией срок. Это значит, что впервые в истории конституционного развития Ирака будет отсутствовать принцип совмещения постов членов руководящего правительственного звена и депутатов выборного органа законодательной власти, что, по мнению разработчиков конституции, должно привести к созданию профессионального депутатского корпуса и введению системы действительно парламентаризма.

В течение переходного периода законодательная власть должна осуществляться Национальной Ассамблеей, численный состав депутатов которой определялся в 275 человек. Вводились определенные ограничения для членов распущенной баасистской партии, а также для бывших членов учреждений репрессивного характера; запрещалось избирать в качестве депутатов членов вооруженных сил.

Национальная Ассамблея обладала по конституции определенными полномочиями по осуществлению контроля за деятельностью правительства, хотя формы этого контроля были

выражены довольно нечетко и требовали более детального конституционного регулирования.

Более того, временная конституция полностью опустила вопросы законодательного процесса, кроме права законодательной инициативы и права вето со стороны Президентского Совета положительным голосованием большинства в 2/3 голосов. Важнейшие этапы прохождения законопроекта не были предусмотрены, равно как и вступление закона в силу.

В исполнительную ветвь власти входил Президентский Совет, Совет министров и премьер-министр. Во главе государства стоит Президентский Совет в составе президента страны и двух его заместителей. Президентский Совет выражает суверенитет страны и осуществляет высшее представительство Ирака. Президентский Совет избирается большинством в 2/3 голосов членов Национальной Ассамблеи. Любой из членов Президентского Совета мог быть отстранен от должности большинством голосов членов Национальной Ассамблеи по основаниям некомпетентности или совершения преступлений. В случае возникновения вакансий в составе Президентского Совета Национальная Ассамблея большинством в 2/3 голосов должна заполнить вакансию. Президентский Совет принимает свои решения единогласно и имеет право вето на законопроекты, принятые Национальной Ассамблеей, но это вето может быть преодолено 2/3 голосов членов Национальной Ассамблеи в течение 30 дней со дня его наложения. Фактически в этом варианте конституция закрепила парламентарную форму республики, но с коллективным президентским советом в качестве главы государства. Это также необычно для конституционного права арабских стран с его традиционно сильной единоличной властью президента.

Президентский Совет обладает полномочиями предлагать единогласно кандидатуру премьер-министра, а по его рекомендации и членов Совета министров. Правительство должно получить вотум доверия большинства в 2/3 голосов Национальной Ассамблеи. Если в течение месяца премьер-министр не в состоянии сформировать правительство, Президентский Совет должен выдвинуть другую кандидатуру премьер-министра. Премьер-министр и правительство в целом несут ответственность перед Национальной Ассамблеей. Устанавливается индивидуальная и коллективная форма парламентской ответственности правительства. Национальная Ассамблея мо-

жет выразить недоверие как отдельно премьер-министру, отдельным министрам, так и кабинету министров в целом.

В случае вынесения вотума недоверия премьер-министру в отставку должен уйти не только он, но и весь состав правительства. Это означает, что конституция прямо вводила европейскую модель солидарной ответственности правительства с выходом в отставку всего кабинета министров. Но в отличие от европейской модели предусмотренная временной конституцией Ирака отставка всего состава правительства не предполагала альтернативной возможности досрочного роспуска Национальной Ассамблеи и проведения новых парламентских выборов, что существенно ослабляло позиции правительства во взаимоотношениях с Национальной Ассамблеей.

Из этих конституционных положений можно сделать вывод о том, что рассмотренная система высших органов государственной власти и управления на переходный период предполагала создание парламентской республики с решающей ролью представительного органа – избираемой Национальной Ассамблеи, чего никогда не было в государственном развитии Ирака. Тем более, что такая схема не совсем вписывается в политическую практику даже развитых демократий, когда во взаимоотношениях «парламент-правительство» последнему все больше отводится решающая роль, а отсутствие в иракских условиях сильной президентской власти даже на переходный период создавало значительные трудности во всей системе государственного механизма.

Специальная глава конституции была посвящена территориальной организации государства. Федеральная система должна быть так организована, чтобы предотвратить возможности использования полномочий федерального правительства для «продолжения политики тирании», как это имело место в период предыдущего режима. Система федерации, по утверждению авторов конституции, должна была способствовать осуществлению местной автономии каждым регионом с тем, чтобы создать единый Ирак, в котором каждый гражданин мог бы участвовать в делах управления государством, имел бы гарантии осуществления своих прав и был бы свободен от чье-либо господства.

Каждое губернаторство имело право сформировать свой губернаторский Совет, а также муниципальные и местные советы. Федеральное правительство не могло произвольно от-

странить со своих постов членов губернаторских, муниципальных или местных советов.

Практически сразу после принятия временной конституции в Ираке начались вспышки насилия, имевшие вначале два основных очага: суннитский и шиитский. Оплотом суннитского очага стал город эль-Фаллуджа, где воевали бывшие баасисты, сторонники Саддама Хусейна, бывшие военнослужащие иракской армии, Республиканской гвардии и др., которые понимали, что в новой политической системе они больше не будут занимать лидирующих позиций и теперь могут оказаться в положении конфессионального меньшинства. Больше всего сунниты, как считает отечественный исследователь Г. Мирский, не хотели формирования нового временного правительства, т.к. после этого они перестанут быть «привилегированной кастой»⁶⁹.

Для шиитов образование нового правительства и выборы в Национальную Ассамблею стали благоприятными событиями, т.к. в результате этого они реально могли получить свои собственные органы власти. В городе Эн-Наджафе находится духовная академия шиитов и ее руководители – богословы, юристы, проповедники – составляют элиту шиитского общества (наиболее авторитетный из них – аятолла Али ас-Систани, живший в Иране в эмиграции и вернувшийся в Ирак). Они поддержали инициативу американцев, направленную на создание новых органов государственного управления. Однако этой традиционной духовной корпорации шиитов фактически бросил вызов молодой лидер Муктада ас-Садр, сумевший создать «армию махди» и поднять мощное восстание против американцев.

Тем не менее на основе Временной конституции началось формирование органов государственной власти переходного периода, и 1 июня 2004 года состоялись выборы главы иракского государства.

При этом долгое время Временный управляющий совет Ирака (ВУСИ), американская гражданская администрация во главе с Полом Бремером и специальный представитель Генерального секретаря ООН Лахдар Брахими не могли договориться о кандидатуре будущего главы государства (Временный совет настаивал на кандидатуре Гази аль-Явара, американцы и Лахдар Брахими поддерживали суннитского государственного деятеля Аднана Пачачи⁷⁰). Однако опытный политик Аднан Пачачи отказался занимать предложенный ему пост в пользу

45-летнего суннита Гази аль-Явара⁷¹, который и был утвержден в этой должности.

Вице-президентами Ирака стали представители шиитов и курдов – Ибрагим Джаафари (один из лидеров шиитской организации «Ад-Дауа») и Родж Нури Шавес, который представлял Демократическую партию Курдистана.

Резолюция СБ ООН по Ираку (№ 1546) была единогласно принята 9 июня 2004 г. Совет Безопасности одобрил создание суверенного Временного правительства Ирака и прекращение существования Коалиционной временной администрации, а также график политического перехода Ирака к «демократическому государственному управлению». Кроме формирования Временного правительства резолюция предусматривает созыв Национальной конференции, отражающей многообразие иракского общества.

В формировании нового органа исполнительной власти принимали участие три стороны: Временный управляющий совет Ирака, американская администрация Ирака и спецпредставитель ООН Лахдар Брахими. По завершении формирования Временного правительства министерские портфели получили 26 иракцев, при этом около 200 американцев и британцев продолжали работу в качестве консультантов правительства.

На главный реальный государственный пост премьер-министра в Ираке был назначен представитель шиитской общины (составляющей около 60% населения страны). Однако было решено не предоставлять этот пост представителям двух крупнейших шиитских организаций, соперничающих в борьбе за главенство в шиитской общине («Ад-Дауа» и Высший совет исламской революции в Ираке). Главой переходного правительства Ирака стал светский политик – Айяд Алауи⁷², крупный деятель антисаддамовской оппозиции, член бывшего Временного управляющего совета Ирака. В своей речи по случаю назначения на должность премьера 59-летний Айяд Алауи высказался за подлинное единство всех национальных сил и против «политики мести в отношении людей, служивших прежнему режиму»⁷³. Вице-премьером стал курд Бархам Салих, который представляет Патриотический союз Курдистана.

Важно отметить, что в первое переходное иракское правительство было назначено сразу 5 женщин, которые возглавили министерство труда, министерство сельского хозяйства, министерство по делам общественных работ, министерство по де-

лам иммиграции и беженцев; кроме того, специально было создано совершенно новое министерство – по делам женщин. На важную должность министра обороны был назначен суннит (Хазем Шалан), министром иностранных дел стал курд (Хошияр Зибари), министром финансов – представитель шиитской организации Высший совет исламской революции в Ираке Адиль Абдель Махди. Таким образом, можно говорить о попытке сохранения принципа этноконфессиональной пропорциональности при распределении не только высших государственных должностей, но и министерских портфелей.

Церемония передачи власти от американской оккупационной администрации переходному иракскому правительству состоялась досрочно, 28 июня 2004 г., на два дня раньше запланированного срока. Глава американской администрации Пол Бремер передал свои полномочия премьер-министру Ирака Айяду Алауи в ходе церемонии в так называемой «зеленой зоне» Багдада.

Выступая на заседании Совета Безопасности, Специальный советник Генерального Секретаря ООН Лахдар Брахими, подводя итоги процесса формирования переходного правительства Ирака, отметил, что обстоятельства сложились таким образом, что процесс формирования Переходного правительства был «несовершенным и не всегда достаточно определенным». В то же время Л. Брахими добавил, что проведя многочисленные встречи и переговоры с представителями всех слоев иракского общества, он убедился в том, что большинство иракцев в целом одобряют состав переходного правительства и готовы дать ему возможность проявить себя. «Существование этого правительства и независимой национальной избирательной комиссии является реальным фактором, который позволит стране вступить на новый этап развития», – сказал Специальный советник ООН⁷⁴.

Одним из главных обуславливающих факторов, обеспечивающих легитимность избирательного процесса, стала безопасность. Ситуация непрекращающегося кровопролития, приводящая к широко распространенным опасениям и тревоге среди населения, стала одним из главных препятствий для выборов в иракский парламент. Как отмечалось в Письме Генерального секретаря ООН на имя Председателя Совета Безопасности, «выборы, не подготовленные надлежащим образом и проходящие не в заранее созданных по возможности

наилучших условиях, часто приводят к «номинальной» демократии и радикализованной политике и подрывают компромисс среди заинтересованных сторон и усилия по созданию коалиции. Это особенно актуально в ситуациях, в которых институты, обеспечивающие верховенство права, являются слабыми и неспособными руководить политическими прениями и регулировать конфликты»⁷⁵.

По мере приближения сроков выборов в Национальное собрание в стране все больше обострялась борьба между различными внутривнутриполитическими и религиозными силами, продолжались вооруженные столкновения, обстрелы, увеличилось количество террористических актов. Наиболее сложная ситуация сложилась в центральных, северных и западных районах Ирака, особенно в городе Эль-Фаллуджа, который стал главным центром сопротивления иностранному военному присутствию и временному иракскому правительству. Одной из главных целей сил местного сопротивления продолжали оставаться и сами иракцы, работающие в различных государственных структурах (государственные чиновники, военные, полицейские), поэтому увеличивалось число нападений на различные учреждения, полицейские участки, пункты записи добровольцев в иракскую полицию и армию и т.д.

Тем не менее 1 ноября 2004 года в Ираке началась регистрация избирателей, политических партий, организаций и отдельных кандидатов, желающих участвовать в выборах в Национальное собрание страны, которые были намечены на 30 января 2005 года. Для этих целей были открыты 542 специальных избирательных регистрационных участка, где к концу ноября уже было зарегистрировано более 200 политических партий и организаций самой различной политической направленности. Правительство и Высшая независимая избирательная комиссия (ВНИК) приняли решение разрешить участие в голосовании иракцам, проживающим за рубежом (около 800 тысяч человек в 14 странах мира), при содействии Международного агентства по делам беженцев. В Ираке до последнего момента проведение выборов в намеченный временной конституцией срок оставался под вопросом. Целый ряд политических партий и отдельных деятелей настаивали на переносе выборов на более поздний период с целью создания более стабильной и безопасной ситуации. Но возобладала позиция других политических сил, которые считали, что нет никаких гарантий, что об-

становка стабилизируется, а перенос выборов означал бы успех повстанцев, которые твердо были намерены сорвать любые выборы, пока в Ираке остаются оккупационные войска (эту позицию выражал и премьер-министр Айд Алауи).

Поэтому выборы в законодательное собрание Ирака состоялись в намеченный срок, 30 января 2005 года, а 17 февраля в Ираке были утверждены их окончательные итоги. Места в новом иракском парламенте распределились следующим образом:

Зарегистрировано – 14270000

Проголосовало – 8550871 (59,9% от зарегистрированных)

Действительных бюллетеней – 8456266 (98,9% проголосовавших)

Недействительных бюллетеней – 94305 (1,1% проголосовавших)

| Партия | Количество поданных голосов | % проголосовавших | Всего депутатов |
|--|------------------------------------|--------------------------|------------------------|
| Объединенный иракский альянс | 4075292 | 48,2 | 140 |
| Демократический патриотический союз Курдистана | 2175551 | 25,7 | 75 |
| Иракский список | 1168943 | 13,8 | 40 |
| Иракцы (Иракский список) | 150680 | 1,8 | 5 |
| Иракский туркменский фронт | 93480 | 1,1 | 3 |
| Национальный независимый союз | 69938 | 0,8 | 3 |
| Народный союз | 69920 | 0,8 | 2 |
| Исламское курдское общество | 60592 | 0,7 | 2 |
| Организация исламского действия | 43205 | 0,5 | 2 |
| Национальный демократический альянс | 36795 | 0,4 | 1 |
| Национальный список | 36255 | 0,4 | 1 |

| | | | |
|--------------------------------|--------|-----|------------|
| Блок примирения и освобождения | 30796 | 0,4 | 1 |
| Другие | 444819 | 5,3 | - |
| Итого: | | | 275 |

Таким образом, шиитский блок Объединенный иракский альянс (во главе с духовным лидером шиитов аятоллой Али ас-Ситани) получил 140 мест из 275, на втором месте оказался Блок объединенных курдских партий (в который вошли Патриотический союз Курдистана во главе с Джалалом Талабани и Демократическая партия Курдистана во главе с Масудом Барзани), который завоевал 75 мест (набрал 25,7% голосов избирателей). Представителям еще одного шиитского блока – Иракского списка, который возглавлял премьер-министр Айяд Аллауи, досталось 40 мест (они завоевали 13,8% голосов)⁷⁶.

Главной проблемой выборов в иракский парламент стал их бойкот со стороны суннитских партий, что фактически выводило их за рамки легитимного политического процесса и выявило абсолютный проигрыш суннитского блока во главе с президентом Гази аль-Яваром. Из-за этого бойкота выборы в Национальное собрание не отразили в целом реальную этноконфессиональную ситуацию в стране, а что касается победивших шиитских партий, то они также неоднородны и представлены в парламенте как сторонниками радикального направления, так и умеренными⁷⁷.

Новый иракский парламент избрал президента и двух его заместителей, которые затем утвердили кандидатуру премьер-министра и сформировали правительство. Новым президентом Ирака стал курдский лидер Джалал Талабани, лидер Патриотического союза Курдистана, входящего в «Курдский альянс», заместителями президента – экс-президент Гази аль-Явар (суннит) и Адиль Абдель Махди (шиит).

7 апреля 2004 г. состоялась инаугурация членов Президентского совета, после чего Талабани назвал имя нового премьер-министра, которым стал Ибрагим Джаафари (шиит, который проживал за рубежом с 1980 года), являвшийся лидером партии «Дава» и вице-президентом страны, кандидатуру которого поддержала другая влиятельная шиитская партия – Высший совет исламской революции.

Следующим шагом на пути создания новой иракской государственности должна была стать разработка новым парла-

ментом и утверждение на референдуме постоянной Конституции Ирака и создание на ее основе постоянных самостоятельных, легитимных, национальных органов власти.

Срок, отведенный временной конституцией для подготовки текста основного закона страны, продлевался два раза, т.к. переговоры между представителями трех основных политических сил страны – шиитов, суннитов и курдов – не привели к достижению компромисса по целому ряду важных положений проекта новой Конституции. Наиболее глубокие противоречия были по вопросу о роли ислама в политической жизни общества и по вопросу о федеративном устройстве страны. Ситуация осложнялась тем, что видные шиитские руководители потребовали создания отдельного автономного района на юге страны, что на деле могло означать образование фактически независимого от центральной власти государственного образования. Сунниты выражали серьезные опасения, что не смогут получать доходов от нефтяного сектора, т.к. его основные источники могут перейти под контроль курдов на севере и шиитов на юге, а также были не согласны с конституционным положением о преследовании бывших членов партии ПАСВ, поэтому призвали население страны голосовать на референдуме против документа, «подрывающего государственное и территориальное единство» Ирака. Против федеративного устройства страны выступили также и представители национальных меньшинств страны, прежде всего туркменская и ассирийская общины.

***Постоянная Конституция Ирака, одобренная
на всеобщем референдуме 15 октября 2005 года:
структура, основные положения, особенности***

15 октября 2005 года в Ираке начался новый этап политико-правового развития страны: правовые основы государственного строя были закреплены новой постоянной конституцией, одобренной в ходе всеобщего референдума большинством участвовавших в голосовании.

Новая постоянная Конституция Ирака состоит из общей преамбулы, шести глав, разделенных на части, и включает 139 статей. Значительный объем Конституции позволяет уже регулировать значительно больший спектр различных общественно-политических отношений.

Западные исследователи и политики склонны усматривать в новой Конституции Ирака синтез демократических прав и свобод человека и исламских принципов, который явился итогом определенного компромисса между различными этноконфессиональными группами населения, которые, как отмечалось, долго не могли договориться по целому ряду спорных вопросов. Этот синтез демократии и ислама проявился в некоторых статьях конституции, которые носят противоречивый характер и требуют определенной конкретизации.

Постоянная Конституция Ирака начинается преамбулой, которая подчеркивает уникальность геополитического положения Ирака и его пройденного исторического пути, связывая эту уникальность как с исламскими святынями, так и с достижениями древнейшей в мире месопотамской цивилизации. Преамбула декларирует приверженность Ирака господству права, преемственности власти, готовности извлечь уроки из недавнего прошлого, борьбе с терроризмом, принципам справедливого распределения богатства и предоставлением равных возможностей для всех.

Первая глава Конституции («Основные принципы») закрепляет базовые положения, на которых должна строиться новая государственность: статья 1 провозглашает Ирак независимым, суверенным, демократическим и федеративным государством с парламентской республиканской формой правления.

Статья 2 Конституции провозглашает ислам официальной религией государства и основным источником законодательства (ни один закон не может быть принят, если он противоречит основным нормам ислама). При этом декларируется исламская идентичность большинства иракского народа при одновременном признании религиозных прав каждого человека, свободы его вероисповедания и отправления религиозных обрядов. Конституция закладывает, таким образом, основу для прямого влияния ислама на текущее законодательство, однако, сразу же оговаривая, что ни один закон не может также противоречить и принципам демократии (без конкретизации этих принципов), а также правам и основным свободам, провозглашенным в Конституции.

Конституция закрепляет как представительную, так и прямую или непосредственную форму демократии через участие населения в выборах и референдумах.

Конституция характеризует Ирак как многоэтническое и многоконфессиональное государство, которое является частью исламского мира, а его народ – частью арабской нации. Согласно статье 4, официальными языками теперь являются арабский и курдский, при этом любой район или провинция могут использовать в качестве дополнительного местный язык, но при условии, если большинство населения данной местности одобрит это на всенародном референдуме.

Запрещены в соответствии с конституционными нормами организации или общества, стоящие на позициях расизма и терроризма, и в качестве основной запрещенной партии фигурирует партия ПАСВ, которой отказано в праве быть частью политической многопартийной системы страны. С этой целью Конституция разрешает продолжить работу Национальному комитету по «дебаасизации» в контакте с судебными и исполнительными органами власти. При этом специально оговаривается, что все высшие посты в государстве, как на уровне регионов, так и во всех высших органах законодательной, исполнительной и судебной властей не могут занимать лица, подпадающие под положения законодательства о «дебаасизации». Представляется, что эта конституционная норма может серьезно ограничить права значительного количества граждан, в той или иной степени и по различным основаниям сотрудничавших с режимом Саддама Хусейна. Кроме того, бесконтрольная деятельность комиссии по «дебаасизации» вызывала

серьезные опасения в ее объективности. Видимо, этим и объясняется внесение в переходные статьи конституции за несколько дней до референдума положения о праве Национальной Ассамблеи сформировать из своих депутатов комитет для осуществления контроля за деятельностью этой комиссии.

Поэтому вопрос о «дебаасизации», ее формах и временных рамках действия явно не закрыт. Очевидно, что будущее постоянное правительство Ирака, если оно поставит цель разрешения внутривнутриполитических конфликтов, несомненно, вынуждено будет вернуться к этим конституционным нормам. С другой стороны, с целью привлечения иракских граждан, в свое время покинувших страну и проживающих за рубежом, к современному политическому процессу, конституция предоставляет право иракцам иметь более одного гражданства, за исключением тех, кто занимает высокие посты, связанные с безопасностью государства.

Несомненно, потребует и уточнения формула борьбы иракского государства с терроризмом и защиты его территории от превращения ее в базу терроризма. При всей привлекательности этой формулы ее практическая реализация в конкретных иракских условиях без четкого определения понятия терроризма и форм его проявления может перерасти в государственную борьбу с любым проявлением оппозиции и недовольства действующим правительством или американским присутствием.

Конституция декларирует принцип подчинения вооруженных сил и органов безопасности страны гражданской власти, запрещая им вмешиваться в политические дела и участвовать в процессе смены власти. Военным разрешено участвовать в выборах в качестве избирателей, но не в качестве кандидатов на выборные должности. Они не могут проводить политические акции или принимать прямое участие в избирательных кампаниях других кандидатов. Деполитизация иракской армии дополняется запретом армии действовать в качестве орудия подавления иракского народа и запретом на формирование воинских подразделений вне рамок государственных вооруженных сил. Те же ограничения распространяются и на организации Национальной разведывательной службы.

Конституция закрепляет принцип верховенства самой конституции, рассматривая ее как основной и высший закон иракского государства, устанавливая, что любые законы и другие

нормативные акты, противоречащие конституции, рассматриваются как ничтожные и не могут вступить в действие.

Нормы о правах и свободах человека и гражданина выдержаны в моделях западной концепции демократии. Конституция декларирует равенство всех иракцев перед законом, широкий объем личных прав, которые могут быть ограничены только на основании закона и при наличии соответствующего судебного решения. В общедемократическом духе выражены и конституционные права в экономической, социальной и культурной сферах. Особенностью в данном случае является довольно активная роль государства в экономической сфере, которое по тексту конституции гарантирует реформирование иракской экономики в соответствии с современными экономическими требованиями, наиболее эффективное использование природных ресурсов, диверсификацию их источников, поощрение развития частного сектора, поощрение капиталовложений в различные отрасли экономики и т.д.

Целый ряд статей носит социальную направленность, стремление государства защитить лиц с низкими доходами, вплоть до освобождения их от уплаты налогов в той мере, которая гарантирует им поддержание необходимого минимального уровня жизнеобеспечения и выживания, обеспечение широкой системы социального страхования, службы поддержания здравоохранения, защиту и сохранение экологической безопасности и т.д. В этом видно влияние современных демократических конституций, особенно последнего периода, для которых характерна тенденция к широкой социализации общественных отношений. Вопрос заключается в том, насколько социально-экономические статьи иракской конституции могут быть реально осуществлены на практике в стране с кризисным состоянием современной экономики, разрушенной инфраструктурой, внутривнутриполитическими конфликтами и продолжающейся иностранной оккупацией.

Конституционный набор личных и политических свобод также довольно значителен. Конституция декларирует защиту свободы и достоинства личности, свободу в отправлении религиозных культов, свободу выражения мнений, мысли и слова, передвижения и выбора места жительства и др. и запрещает произвольный арест, пытки и бесчеловечное обращение.

Большое значение имеют конституционные нормы о свободе прессы, свободе проведения собраний и мирных демон-

страций, свободе учреждать и состоять в политических партиях при запрете принуждать к вступлению в любую политическую организацию. Эти нормы при реальном их применении, видимо, могут способствовать созданию демократической политической системы. При этом одна из статей прямо предусматривает стремление государства к созданию и укреплению гражданского общества, защиту независимости различных компонентов гражданского общества, право каждого пользоваться правами, закрепляемыми международными договорами о правах человека и т.д. Ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина возможно лишь на основании закона и в такой мере, чтобы такое ограничение не подрывало самого существования гражданских прав и свобод. Очевидно, что декларируемый иракской конституцией правовой статус личности вполне соответствует стандартам современных западных демократий и, конечно, разительно отличается от практики недавнего тоталитарного режима с его единственной господствовавшей партией и фактическим отсутствием демократических прав и свобод.

Важнейшей задачей послевоенного Ирака по-прежнему остается восстановление экономики и разрушенной инфраструктуры, что отразилось в конституции, которая декларирует поощрение со стороны государства привлечения инвестиций в различные отрасли экономики. В этой сфере одним из спорных вопросов считался вопрос о распределении добычи и доходов от нефти между различными районами. С целью избежания дальнейших конфликтов по поводу распределения средств, полученных от продажи нефти, конституция подробно оговаривает эти вопросы. Так, статья 108 конституции декларирует, что нефть и газ являются собственностью всего иракского народа во всех районах и провинциях. При этом Федеральное правительство осуществляет управление нефтяными и газовыми ресурсами, добываемыми из действующих источников в сотрудничестве с правительствами производящих районов и провинций при условии, что доходы будут справедливо распределяться на демографической основе по всей стране. Квота будет определена в установленное время для тех районов, которые были ее лишены несправедливым путем прежним режимом с тем, чтобы обеспечить сбалансированное развитие различных частей страны, что должно быть урегулировано последующим законом. При этом декларируется, что

Федеральное правительство и правительства производящих районов и провинций должны совместно разработать необходимую стратегическую политику по развитию нефтяного и газового богатства с целью получения наибольшей выгоды для иракского народа.

Конституция исходит из принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

В системе государственных органов конституция на первое место ставит *органы законодательной власти*, что соответствует предполагаемой иракской форме правления в виде парламентской республики. Конституция вводит двухпалатный законодательный орган, состоящий из Совета Представителей и Совета Союза. В Совет Представителей избирается один депутат от каждых ста тысяч жителей страны на основе всеобщего, прямого и тайного голосования. Эта палата должна представлять все население страны и избираться сроком на 4 года.

Совет Союза будет формироваться из представителей районов и провинций, не входящих в состав районов. Состав Совета, условия членства в нем, сфера его компетенции и другие вопросы будут в дальнейшем определены законом.

В современном конституционном праве реальный орган законодательной власти оценивается по целому ряду параметров: порядку его формирования, объему полномочий, характеру взаимоотношений с другими высшими органами государственной власти. Наиболее распространенная западная концепция характеристики парламента как «высшего органа государственной власти» сводится к тому, что парламент должен формироваться путем демократических выборов, обеспечивающих справедливое представительство избирательного корпуса (всей совокупности избирателей); обладать определенной автономией в системе государственных органов, свободно осуществлять свою законодательную функцию; свои полномочия осуществлять самостоятельно, а не делегировать их другим органам; при этом сами депутаты не могут быть связаны императивным мандатом и должны быть профессиональными политиками, работающими на постоянной основе⁷⁸.

В настоящее время в большинстве стран мира, где функционирует двухпалатный парламент, вторая палата обладает значительно меньшими полномочиями, чем нижняя, и рассматривается скорее как орган, призванный обеспечить всестороннюю и взвешенную оценку законопроекта.

Современный парламент в трактовке большинства исследователей – это высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения главным образом путем принятия законов, осуществляющий контроль за деятельностью органов исполнительной власти и высших должностных лиц⁷⁹. Кроме этого, парламент обладает и иными полномочиями: формирует другие высшие органы государства (в некоторых странах, например, избирает президента), образует правительство, назначает конституционный суд, ратифицирует международные договоры, заключенные правительством, объявляет амнистию и т.д.

В настоящее время в связи с усложнением современной жизни в информационном обществе, с повышением требований к процессам управления, возрастанием роли исполнительной власти, с необходимостью широкого привлечения для процессов управления технических средств, расчетов, вычислительной техники и т.д. значение парламента в управлении обществом постепенно снижается. В связи с этим в западной науке была создана концепция «рационализованного парламентаризма», которая осуществляется на практике в целом ряде современных государств. Эта концепция, оставляя последнее слово в решении самых принципиальных вопросов (о правах человека и др.) за парламентами, предполагает ограничение их роли и передачу определенной части законодательных полномочий исполнительной власти (хотя акты этой власти не называются законами).

Роль иракского парламента по конституции представляется центральной в силу достаточно широко закрепленных полномочий, среди которых могут быть выделены такие традиционные сферы парламентской деятельности, как законодательная, бюджетная, внешнеполитическая и парламентского контроля.

Наибольшее значение имеет законодательная деятельность парламента, хотя данная конституция не устанавливает общий объем законодательной сферы, равно как не урегулирован и порядок прохождения законопроекта, что, видимо, также будет отнесено к дальнейшему конкретизирующему законодательству.

Одной из важнейших прерогатив иракского парламента является утверждение государственного бюджета страны и за-

ключительного доклада о предшествующих расходах, представляемых ему Кабинетом министров. Совет представителей имеет право перераспределять ассигнования между секторами государственного бюджета, снизить общий денежный объем и в случае необходимости предложить кабинету министров увеличить общие расходы.

Среди внешнеполитических полномочий Совета представителей наиболее важным является ратификация международных договоров и соглашений большинством в 2/3 голосов Совета. Здесь важно отметить, что конституция не оговаривает, какие договора и соглашения подлежат ратификации (как это предусмотрено, например, в Конституции Сирии), не ограничивая, таким образом, сферу внешнеполитической деятельности парламента и не позволяя главе государства единолично заключать международные соглашения.

К числу важнейших полномочий парламента традиционно относят осуществление контроля за деятельностью исполнительной власти. Его эффективность при этом во многом зависит от взаимоотношений парламента с правительством. Конституция Ирака в этой сфере предусматривает широкий объем средств парламентского контроля:

- обсуждение Советом Представителей политики правительства или отдельного министра, право задавать вопросы по любой теме, входящей в их компетенцию и право комментировать полученные ответы;

- не менее 25 членов Совета представителей могут предложить общую тему для дискуссии с целью разъяснения политики правительства или выполнения своих полномочий кабинетом министров или отдельным министром, после чего такое предложение передается председателю Совета Представителей для установления даты присутствия премьер-министра или министров на парламентском заседании;

- каждый член Совета Представителей при одобрении не менее 25 членов может направить интерпелляцию премьер-министру или министрам с требованием отчета по вопросам, входящим в их компетенцию;

- Совет Представителей может выразить недоверие министру абсолютным большинством голосов, и министр считается отстраненным от должности с даты вынесения ему вотума недоверия. Вопрос о доверии министру может быть поставлен только по его требованию или по требованию, подписанному

не менее 50 членами Совета, как результат обсуждения интерpellации, направленной министру. Совет может рассматривать требование о недоверии министру не ранее семи дней с момента внесения такого требования. Совет представителей может выразить недоверие министру абсолютным большинством голосов, и министр считается отстраненным от должности с даты вынесения ему вотума недоверия. Вопрос о доверии министру может быть поставлен только по его требованию или по требованию, подписанному не менее 50 членами Совета после обсуждения интерpellации, направленной министру, при этом Совет может рассматривать требование о недоверии министру не ранее семи дней с момента внесения такого требования;

– Совет Представителей, основываясь на требованиях 1/5 своих членов, может проголосовать за выражение недоверия и премьер-министру, однако это требование может быть представлено только после интерpellации, направленной премьер-министру и не ранее семи дней после представления такого требования. При этом вопрос о недоверии премьер-министру решается абсолютным большинством голосов депутатов. В случае вынесения недоверия премьер-министру в отставку должен уйти весь кабинет;

– Совет Представителей может заслушивать президента республики и абсолютным большинством голосов досрочно освободить его от должности.

Кроме вышеуказанных традиционных парламентских полномочий, Совет Представителей Ирака обладает также определенными полномочиями в области государственного управления, в частности полномочиями по утверждению назначения следующих должностных лиц:

– главы и членов Федерального кассационного суда, главы Генеральной прокуратуры и главы Департамента судебных инспекций (абсолютным большинством голосов, опираясь на рекомендации Верховного судебного совета);

– послов и других лиц со специальным рангом (опираясь на рекомендации кабинета министров);

– начальника Генерального штаба армии, его заместителей и всех, кто получает звание дивизионного руководителя и выше, главы службы разведки (опираясь на рекомендации кабинета министров).

Совет Представителей имеет также право абсолютным большинством голосов в соответствии с процедурой, принятой

в отношении министров, освобождать со своих постов должностных лиц независимых учреждений (ассоциаций).

Кроме того, Совету Представителей предоставлено право введения чрезвычайного положения в стране и объявления войны большинством в 2/3 своих членов, основываясь на совместном предложении президента республики и премьер-министра.

Совет представителей может быть распущен абсолютным большинством его членов по требованию 1/3 его членов или предложению премьер-министра, одобренному президентом республики. Однако Совет не может быть распущен в период внесения интерпелляции премьер-министру.

Все вышеуказанное означает, что Совету Представителей отводится роль государственного органа с полномочиями, обычно присущими развитым парламентским государствам. Только будущая политическая практика покажет, сможет ли быть эффективным такой иракский парламентаризм, тем более, что опыта функционирования ответственного перед парламентом правительства в Ираке фактически нет, как не было и развитой системы парламентаризма и самого постоянно действующего парламента.

Более того, такой конституционно закрепленной системы развитого парламентаризма нет ни в одной арабской стране (даже там, где парламенты существовали уже в начале XX века), и в системе государственных органов арабских республик законодательные органы занимают второстепенное место, существенно уступая значению президента и правительства. Слабость законодательных органов объясняется сложившимися историческими традициями сильной единоличной власти президента, практически полным отсутствием навыков и принципов самого парламентаризма, отсутствием развитой партийной системы с присущими европейской модели демократии правами и законодательно закрепленным правовым статусом оппозиции. Кроме того, на положение парламентов в арабских странах прямо влияют мусульманские традиции принятия решений путем согласования, большая роль консультативных органов, действующих при президенте, которые иногда выступают в роли противовеса законодательного органа, предлагая президенту свои собственные решения.

В целом парламенты арабских стран имеют больше национальных специфических черт, чем европейские парламенты с

их длительной политической историей, которая отработала определенные стандарты парламентской структуры и парламентской процедуры. В арабских странах такого стандарта нет, и арабский парламентаризм носит больше региональный характер, отражая противоречия государственного и политического развития этих стран, что отражается и на функционировании законодательных органов и их взаимоотношениях с главой государства и правительством. И в этом отношении будущий парламент Ирака будет представлять собой совершенно новое явление в государственном строительстве не только этой страны, но и всего арабского региона.

О второй палате иракского парламента – Совете Союза конституция упоминает очень скупо, относя порядок его формирования к будущему специальному закону. Можно предположить, что этому органу регионального представительства, видимо, будет предоставлена роль своеобразного тормоза при утверждении законопроектов, принятых нижней палатой, что укладывается в модель традиционного западноевропейского парламентаризма с его системой второй палаты – тормоза.

Западные ученые, определяющие парламентаризм как баланс властей – законодательной и исполнительной, стремились доказать, что важным средством обеспечения такого баланса является двухпалатная структура парламентов, позволяющая правительству опираться на одну из палат в случае конфликта с другой. Хотя с такой позицией согласны далеко не все сторонники теории «баланса властей». Так, французский юрист Р. Фюзийе указывал, что «правила парламентского управления должны применяться к соотношению властей, а не их внутренней организации... Парламентаризм осуществляется при двухпалатной системе не лучше, чем при однопалатной». Однако в конечном счете и он признавал, что на решение данного вопроса влияют политические причины: «... Характер второй палаты в некоторых случаях отражает осознанное или неосознанное желание тех, кто создавал конституцию, умерить демократический наступательный дух первой палаты с помощью более консервативной части представительного органа»⁸⁰.

Исполнительная ветвь власти. В большинстве стран мира система исполнительной власти возглавляется двумя высшими органами – главой государства и главой правительства, причем последний осуществляет главным образом текущие функции, тогда как первый – в основном функцию верховного

представительства государства. Это так называемая бифуркальная (двуглавая) структура, при которой конкретное разграничение компетенции зависит от формы правления и государственного режима. Глава правительства при этом, по мнению отечественного государствоведа А.М. Осавелюка, выступает как «мальчик для битья» на случай кризисных ситуаций⁸¹.

Характеристика главы государства как «должностного лица или органа, занимающего высшее место в системе органов государственной власти», является чисто юридической, т.к. при парламентных формах правления реально первое лицо в государстве – глава правительства, а не глава государства.

В разных странах мира глава государства в соответствии с их конституциями рассматривается либо как неотъемлемая составная часть парламента, т.е. законодательной власти, поскольку без его подписи закон недействителен (Индия); либо как глава исполнительной власти и одновременно глава государства (США, Египет); либо как лицо, являющееся только главой государства и не входящее в какую-либо ветвь власти (Германия, Италия). В некоторых странах (Болгария) этот вопрос вообще остается открытым, т.к. президент является только главой государства.

Место главы государства в системе органов власти определяется прежде всего формой правления: в президентской республике он взаимодействует с парламентом и судебной властью как представитель исполнительной власти; в смешанной республике нередко стоит над всеми властями; в парламентской республике его роль вторична по сравнению с ролью главы правительства; в абсолютной монархии монарх соединяет в своих руках все важнейшие полномочия; в дуалистической он делит власть с парламентом, но при этом обладает возможностью парализовать деятельность последнего; в парламентской монархии центр власти смещен либо к правительству, либо к парламенту, монарх исполняет в основном представительские функции, но в сложных политических ситуациях может склонить «чашу весов» в ту или иную сторону; в республике «советского типа» глава государства играет важную политическую роль не в силу конституционных положений, а тогда, когда этот пост занимает руководитель коммунистической партии.

В отечественном и зарубежном государствоведении существуют самые различные подходы к понятию и месту главы

государства в системе власти. Некоторые специалисты в области государственного права высказывали суждение о том, что «с точки зрения до конца понятного и последовательного буржуазного демократизма институт главы государства не имеет никаких разумных оснований для своего существования»⁸². Эту же точку зрения поддерживает и Г.Н. Андреева (ссылаясь на опыт Швейцарии, где имеется коллегиальный орган – правительство, которое каждый год возглавляет новый председатель из числа его членов, выполняющий представительские функции), подчеркивая, что «институт главы государства – по сути, наследие феодальной эпохи... в условиях разделения властей необходимости в нем не существует, поскольку его представительские полномочия вполне могут реализовывать и другие высшие должностные лица»⁸³.

Однако большинство отечественных исследователей (В.Е. Чиркин, А.М. Осавелюк) считает, что глава государства – это специальный орган в системе государственных органов власти, на который возлагается высшее представительство государства вовне и внутри страны и для конструирования которого есть рациональные основания.

Исполнительная ветвь власти Ирака включает в себя Президента Республики и Кабинет министров. Сам Президент является символом национального единства, гарантом конституции, защитником иракской независимости, единства и безопасности ее территории (статья 64).

Президент избирается Советом Представителей большинством в 2/3 голосов сроком на четыре года, при этом выборы президента на второй срок не предусмотрены. Среди полномочий Президента, которые согласно иракской конституции, не выходят за рамки полномочий высшего должностного лица в парламентских республиках, можно выделить несколько главных функций:

- функция представительства, которая является традиционной в компетенции главы государства. Президент Ирака принимает послов, осуществляет руководство вооруженными силами для церемониальных и памятных целей;

- глава государства подписывает договоры и международные соглашения, одобряемые впоследствии Советом Представителей;

- полномочия в области государственного управления. Конституция возлагает на Президента обязанность предлагать представителю парламентского большинства сформировать

Кабинет министров в течение 15 дней с даты проведения первой сессии Совета Представителей. Президент Республики занимает временно пост действующего премьер-министра, когда по какой-либо причине этот пост является вакантным; он называет кандидатуру нового премьер-министра, когда этот пост оказывается вакантным, и может также направить в Совет Представителей предложение о недоверии премьер-министру;

– полномочия в законодательной сфере. Президент Ирака обладает правом законодательной инициативы, он промульгирует законы, принятые Советом Представителей.

Важную роль в системе высших органов государственной власти Ирака играет правительство (Кабинет министров). В отличие от всех других арабских республик, где правительство занимает в целом подчиненное положение по отношению к главе государства (что находит свое выражение в его формировании, компетенции и практической деятельности), процедура формирования Кабинета министров в Ираке представляет собой процедуру, характерную для парламентских республик. Интересной в этой связи является статья 74 Конституции, которая в качестве требования к кандидату на пост премьер-министра и министров выдвигает необходимость иметь университетское образование.

Члены кабинета министров утверждаются Советом Представителей в индивидуальном порядке, а правительственная программа должна быть утверждена абсолютным большинством членов Совета Представителей (статья 73).

Кабинет министров несет ответственность за общую политику государства, за подготовку и осуществление государственных планов развития и государственного бюджета, обладает правом законодательной инициативы; представляет для одобрения кандидатуры в Совет представителей для назначения на должности заместителей министров, послов и других должностных лиц со специальным рангом; проводит переговоры по международным договорам и соглашениям и осуществляет их подписание, а также осуществляет другие полномочия исполнительно-распорядительного характера, в том числе руководство всем государственным аппаратом.

Судебная власть в Ираке по конституции является независимой и представлена судами различного вида и уровня, которые руководствуются в своей деятельности законом (статья 84).

Конституция Ирака вводит принцип конституционного контроля, предоставляя право определения конституционности федеральных законов и других нормативных актов Верховному Федеральному Суду, в который с этой целью включены не только профессиональные судьи, но и специальные эксперты в области исламского права. Верховный Федеральный Суд имеет полномочия по толкованию конституции, разрешению споров между федеральным правительством и правительствами районов, провинций и местными органами власти, решению вопроса об обвинениях президенту для досрочного отстранения его от должности, утверждение окончательных результатов всеобщих парламентских выборов. Первоначально было предложено установить в стране специальный конституционный Суд, который обладал бы полномочиями определять только конституционность принимаемых законов. Но поскольку Верховный Суд получает полномочия по решению вопросов о соответствии законов принципам ислама, демократии и правам человека, то победила точка зрения о нецелесообразности создания отдельного Конституционного Суда. Это, однако, не означает, что Верховный Суд будет носить религиозный характер, но для решения вопроса о соответствии законов нормам ислама к работе Суда будут привлекаться специалисты в области исламского права, что означало бы уважение судебных органов к исламским традициям страны.

Конституция запрещает создание чрезвычайных судов, что часто практиковалось в период правления Саддама Хусейна, а полномочия военных судов ограничиваются только рассмотрением преступлений, носящих воинский характер, и их юрисдикция распространяется только на военнослужащих и представителей сил национальной безопасности, но не на гражданских лиц.

Конституцией предусмотрено создание на основе специального законодательства независимых организаций, находящихся под общим контролем Совета Представителей. Это – Высшая комиссия по правам человека, Высшая независимая избирательная комиссия и Агентство по интеграции. К независимым в административном и финансовом отношении учреждениям отнесены Центральный Банк Ирака, Управление финансовой инспекции, Агентство по средствам связи и коммуникациям и Управление пожертвованиями для религиозных учреждений. Конституция разрешает учреждать и другие неза-

висимые организации в соответствии с нуждами и потребностями страны и на основе закона.

Конституция устанавливает в Ираке федеративную форму государственного устройства, характеризуя ее как «демократическую», и много внимания уделяет местным органам государственной власти, предоставляя районам большую автономию, что рассматривается некоторыми аналитиками как достаточно опасная тенденция, которая может привести, с одной стороны, к дестабилизации обстановки в других странах компактного проживания курдского населения, а с другой – к возможному сближению южных районов страны с соседним шиитским Ираном и усилением в этих районах влияния религиозных деятелей.

Статьями конституции установлена исключительная компетенция общегосударственных органов власти, органов власти районов и их совместная компетенция.

Исключительными полномочиями федеральных властей, согласно статье 107 конституции, являются:

1) осуществление внешней политики, дипломатическое представительство, ведение переговоров, подписание и ратификация международных договоров и соглашений; ведение переговоров, подписание и ратификация соглашений по вопросам кредитования, проведение суверенной внешнеэкономической и торговой политики;

2) разработка и осуществление национальной оборонной политики, включая формирование и использование вооруженных сил для обеспечения охраны и защиты безопасности границ Ирака;

3) разработка финансовой и таможенной политики, осуществление денежной эмиссии, организация торговой политики между районами, провинциями Ирака, разработка государственного бюджета страны, разработка монетарной политики, учреждение и руководство Центральным банком;

4) регулирование вопросов стандартов мер и весов;

5) решение вопросов гражданства и натурализации, проживания и предоставления политического убежища;

6) регулирование вопросов телекоммуникаций, радиовещания и почтовой связи;

7) разработка законопроекта об общем и инвестиционном бюджете;

8) планирование политики, связанной с водными ресурсами, поступающими извне, и обеспечение поступления в Ирак

объемов воды и ее справедливое распределение в соответствии с международным правом и установленными нормами;

9) проведение всеобщей переписи населения.

В совместную компетенцию федеральных властей и властей районов входит: управление и организация таможни в координации с региональным правительством; организация и распределение основных ресурсов электроэнергии; выработка экологической политики; разработка общего планирования и политики государственного развития; разработка общей политики здравоохранения; разработка общей детской образовательной и воспитательной политики. При этом важно отметить, что если возникают споры между федеральным правительством и органами власти районов при осуществлении их совместной компетенции по другим вопросам, приоритет отдается законодательству районов.

Однако четкого регулирования федеративной системы и, главное, принципов формирования субъектов федерации конституция не устанавливает, относя это к дальнейшему конкретизирующему законодательству. Пока федеративная система Ирака предполагает включение в нее столицы страны, районов, децентрализованных провинций, не входящих в районы, и местных административных единиц.

Конституция декларирует довольно гибкий порядок изменения федеративной структуры, разрешая районам включать в себя одну или несколько провинций, а несколько районов могут объединяться в один, при этом одна или несколько провинций могут быть преобразованы в район как наиболее значимый субъект федерации.

При преобразовании провинций в район конституция требует проведения всеобщего референдума в заинтересованных провинциях. Районы обладают своей собственной системой государственных органов. Законодательная власть осуществляется избираемым на основе всеобщего, прямого и тайного голосования Национальным Советом района, который принимает конституцию района и издает районные законы, не противоречащие федеральной конституции и федеральным законам, причем конституция района для ее утверждения должна быть вынесена на всеобщий референдум жителей данного района и получить одобрение большинства проголосовавших.

Конституция закрепляет право районов иметь собственную конституцию, главу района – губернатора, законодательные

органы власти в лице однопалатного Национального Совета района, исполнительную власть в лице губернатора и кабинета министров. Кабинет министров является высшим исполнительным органом района и осуществляет свои полномочия под контролем и руководством губернатора района. Кабинет включает в себя определенное количество министров, назначаемых в соответствии с конституцией района.

Конституция устанавливает особый правовой статус провинций, не входящих в состав районов. Они получают особые административные и финансовые полномочия для обеспечения своего самоуправления в соответствии с принципами административной децентрализации. Во главе такой провинции стоит губернатор, избираемый провинциальным советом. Конституция разрешает делегировать определенные полномочия федерального правительства таким провинциям и наоборот, провинциями часть своих полномочий федеральному правительству при обоюдном согласии обеих сторон.

Конституционными нормами гарантируются довольно значительные права национальных меньшинств Ирака, таких как туркоманы, ассирийцы, халдеи и др. в административной, политической, культурной и образовательной сферах, что невозможно было при прежнем режиме и что отражает новую особую направленность конституции в национальном вопросе, хотя четкого разрешения национального вопроса конституция содержать не может.

Интересное положение содержится в заключительном разделе конституции, где предпринята попытка пресечения возможных фактов коррупции и воровства со стороны высших должностных лиц государства, когда президенту республики, премьер-министру, членам кабинета министров и другим крупным государственным чиновникам запрещено извлекать выгоды из своего служебного положения, получать что-то для себя за счет государственного финансирования. Видимо, это отголосок недавнего коррупционного прошлого саддамовского режима и попытка запрета его возврата.

В этом же разделе декларируется помощь и поддержка жертвам недавних политических репрессий, жертвам террористических актов, а также необходимость продолжения деятельности независимого судебного органа, рассматривающего преступления диктаторского режима с целью наказания его основных фигур, и деятельности Национального комитета по

«дебаасизации» в тесной координации с исполнительными и судебными органами власти в рамках закона.

Для кандидатов на высшие посты в государственном аппарате, в регионах, в органах судебной власти и на другие должности, на которые распространяется положение о «дебаасизации», необходимым требованием является полное соответствие критериям этого процесса.

В целом конституция Ирака, утвержденная на всеобщем референдуме, имеет относительно демократический характер, хотя и в неполной мере отражает сложившуюся в стране политическую ситуацию; многие статьи носят декларативный характер, не подкрепляемые пока никакими материальными или процессуальными гарантиями. Недостаточно обозначена и роль судебных органов, равно как и конституционная ответственность государственных структур за проводимую политику. Очевидно, что многие статьи конституции требуют последующего конкретизирующего законодательства. В настоящее время это скорее каркас или условная модель будущей государственности, и поэтому даже после утверждения этого конституционного текста на референдуме, политический кризис, а вместе с ним и конституционный процесс завершены не будут, хотя на основе этого документа и нового избирательного закона (на основе пропорционального представительства) в Ираке уже сформирован законодательный орган государственной власти.

Явится ли утвержденная на референдуме конституция стабилизирующим фактором внутривнутриполитической обстановки Ирака или превратится в фиктивный, оторванный от реальности документ, прикрывающий от имени народа отсутствие реальных демократических свобод, покажет будущее.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С момента принятия первой конституции Ирака 1924 года прошло чуть более восьмидесяти лет. Такой период конституционного развития по меркам стран Ближнего Востока можно считать достаточно длительным. В то время как другие страны арабского региона в своем большинстве лишь намечали контуры своей будущей государственности, или находились в прямой административной зависимости от европейских государств, Ирак под прямым воздействием Великобритании постепенно осваивал новую форму государственного устройства и конституционного управления государством. И хотя первая иракская конституция в период английского мандата была принята под контролем Великобритании и, естественно, не была и не могла быть результатом волеизъявления иракского народа, она, тем не менее, на тот период времени стала не только одним из первых в арабском мире конституционных актов, но и одним из самых прогрессивных документов колониальной эпохи. И тот факт, что конституция 1924 года действовала с перерывами, вызванными противоборством в правящих иракских кругах, свыше 30 лет (до 1958 года), явился показателем того, что первоначально навязанная Ираку модель английского парламентаризма с его ответственным перед парламентом правительством, довольно сильной законодательной властью и ограниченными полномочиями короля стала наиболее приемлемой в иракских условиях и сыграла важную роль в консолидации мозаичного полиэтничного общества. Великобритания, умело используя традиционную структуру иракского социума, подготавливая данную конституцию, не ошиблась в своем стремлении получить послушную исполнительную власть и тем самым сохранить за собой контроль в сфере иракской экономики и политики, но одновременно создать основу для формирования будущей независимой государственности и принципов западноевропейской модели демократии. Попытка спроецировать Вестминстерскую модель государственного управления на иракскую действительность дала определенные положи-

тельные результаты, выразившиеся, в частности, в том, что нарождавшиеся новые политические группировки внутри иракского общества постепенно набирались опыта участия в избирательных процессах, создании оппозиционных групп и партий, управлении новым государственным механизмом.

Период самостоятельного республиканского конституционного становления и развития, как и для других арабских стран, не обошелся без серьезных внутривнутриполитических конфликтов, отражением которых являлись многочисленные военные перевороты, ожесточенная борьба за власть между различными группировками правящей элиты. В этот период конституционное развитие Ирака характеризовалось принятием временных, различных по своей сущности и содержанию конституций, с различным диапазоном гражданских прав и свобод, различной структурой высших органов государственной власти и системой управления, но с неизменной тенденцией усиления исполнительной власти в лице президента. Этот период государственно-политического развития Ирака завершился установлением диктаторского режима Саддама Хусейна, который, опираясь на свой семейный клан во властных структурах страны, сформировал такую систему государственного управления, которая полностью контролировала все сферы государственной и общественной жизни страны и непосредственно зависела только от президента, который, формально опираясь на поправки 1995 года к временной Конституции страны 1970 года, провел референдум и продлил свои полномочия еще на семь лет. Беспрецедентное голосование граждан за продление полномочий Саддама Хусейна (99% всех участвовавших в голосовании высказались положительно) еще раз подтвердило сущность установленного в Ираке тоталитарного государственного режима.

Современный этап конституционного развития Ирака является совершенно специфическим, т.к. начало ему было положено прямым вторжением в страну американских вооруженных формирований, поддержанных подразделениями ряда других государств под предлогом предотвращения возможного использования Ираком оружия массового поражения и осуществления террористической деятельности правящим режимом этого государства. Результатом такой акции явилось полное разрушение старой иракской государственности, ликвидация однопартийной структуры, арест и предание суду президента Саддама Хусейна.

Для формирования новой иракской государственности была разработана и проведена через всеобщий референдум конституция 2005 года. После утверждения конституции началось формирование новых государственных структур.

В настоящее время невозможно определить, насколько эффективны и действенны будут новые органы государственной власти и как будет дальше формироваться политическая система страны, насколько реальна или фиктивна будет одобренная на референдуме 15 октября 2005 года новая конституция страны. Совершенно очевидно, что новая конституция, содержание которой имеет как определенные демократические черты, так и серьезные пробелы и недостатки, отражающие общую нестабильность политического положения, характерного для любого оккупированного иностранными войсками государства, неразрешенность многолетней национальной проблемы, деформацию экономики, внешнеполитических связей и т.д., не может дать четкого ответа о будущем иракской государственности. Многое будет зависеть от того, как долго продлится американская оккупация Ирака, какова будет расстановка внутривнутриполитических сил в стране после вывода войск, и насколько активно и с какой степенью легальности будут выступать на внутривнутриполитической арене различные политические партии и группировки, какое реальное влияние они смогут оказывать на политический процесс.

Пока ситуация в Ираке после проведенного референдума и принятия постоянной конституции продолжает оставаться крайне сложной. Само иракское общество, переживающее сильнейший всеобъемлющий кризис от столкновения с крупнейшей военной державой, уже не такое, как при Саддаме Хусейне. Оно должно одновременно пройти путь и экономического возрождения, и социальной перестройки, и внутривнутриполитического строительства совершенно нового типа государства с учетом того, что все эти процессы будут происходить в традиционной многоконфессиональной и полиэтнической среде.

Сноски и примечания

¹ Воробьев В.П. Некоторые особенности государственно-правового развития арабских стран социалистической ориентации // Политическое развитие зарубежных стран в послевоенный период. М.: МГИМО, 1976, с. 45.

² Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты. М.: ГУ ВШЭ, 2002, с. 195.

³ Интересно отметить, что процесс создания двухуровневого законодательного органа затронул и аравийские монархии (Бахрейн и Оман), где были сформированы вторые палаты в совещательном органе – Совете Шуры. Свою первую сессию вторая палата Совета Шуры в Омане – Государственный Совет провел еще в 1998 году. В полномочия этого органа входит обсуждение и вынесение решений по поправкам и предложениям, которые предлагает Совет Шуры. Предложения Государственного Совета вновь обсуждаются в соответствующих комитетах Совета и только после принятия согласованного решения выносятся на окончательное рассмотрение главы государства.

⁴ Такого мнения придерживаются и некоторые арабские исследователи, о чем свидетельствует сборник работ, опубликованный по итогам конференции в Бейруте Центром исследования арабского единства:

دمقراطية بدن ديمقراطيين. سياسة الإنفتاح في العلم م العربي الإسلامي. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت 1995 .

⁵ Кроме арабов в Ираке жили курды, ассирийцы, персы, туркмены, армяне, евреи и другие национальности.

⁶ В 1927 году в Ираке проживало 1146685 суннитов; 1494015 шиитов; 87488 евреев; 78792 христиан и 42302 представителей других конфессий. (Корсун Н.Г. Арабский Восток. Ирак. М., 1928, с. 243).

⁷ Арабское население проживало в основном на равнинах центрального Ирака и на юге страны и занималось земледелием на орошаемых землях. Территория к юго-западу и западу от Евфрата, южнее Багдада, а также вокруг Джебель Хамрина принадлежала бедуинам, разводившим верблюдов. Прибрежные части Тигра и Евфрата были заняты полуоседлыми племенами. Население северного и северо-восточного Ирака исповедовало ислам суннитского толка, а большинство населения юга и центральных областей – шиизм. Из арабских племен половина была суннитами, половина – шиитами.

Некоторыми шиитскими племенами правила суннитская верхушка. Так было, например, в конфедерации племен мунтафик. В другие племенные объединения входили сторонники обоих направлений ислама. По образу жизни арабское население Ирака делилось на кочевые, полукочевые и оседлые племена.

⁸ Страны Ближнего и Среднего Востока / Под ред. Лебедева-Полянского П.И., Петрова Ф.Н., Ротштейна Ф.А. Государственный научный институт «Советская энциклопедия». М.: ОГИЗ 1944, с. 111.

⁹ Там же, с. 111.

¹⁰ Итоги империалистической войны. Серия мирных договоров / Пер. с французского под ред. Ключникова Ю.В. и Сабанина А.В. М., 1926, с. 12.

¹¹ Луцкий В.Б. Новая история арабских стран. М., 1965, с. 343.

¹² Tripp Charles. A History of Iraq. Cambridge University Press. School of Oriental and African Studies, University of London. Second Edition 2002, с. 45.

¹³ Корсун Н.Г. Арабский Восток. Ирак / Московский институт Востоковедения им. Н.Н. Нариманова при ЦИК СССР. М., 1928, с. 231.

¹⁴ В январе 1922 года была образована одиннадцатая лива, Кутская, а в сентябре двенадцатая – Диванийская. В 1923 году Киркукскую ливу разделили на две: Киркукскую и Эрбильскую. В 1924 году была образована четырнадцатая лива – Сулейманийская, которая до этого непосредственно подчинялась английскому верховному комиссару. По окончании периода мандата Ирак делился на 14 лив, которые объединяли 47 каз и 141 нахию (Ментешашвили А.М. Ирак в годы английского мандата. М.: Институт Востоковедения АН СССР, 1969, с. 111).

¹⁵ Текст Договора между Великобританией и Ираком, заключенный в Багдаде 10 октября 1922 года см. в: Ключников Ю.В., Сабанин А.В. Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. М., 1929; Гуревич Л.Б. Сирия, Палестина, Месопотамия (мандатные страны). М., 1925.

¹⁶ Цит. по: Данцинг Б.М. Ирак в прошлом и настоящем. М.: Восточная литература, 1960, с. 26.

¹⁷ «Феномен иракского национализма», включавшего в себя не только группы, действовавшие внутри страны («внутренние» националисты), но и группу, которая входила в окружение короля Фейсала («внешние» националисты), а также их взаимоотношения с Коммунистической партией Ирака подробно анализирует на основе архивных материалов отечественный востоковед проф. Г.Г. Косач в статье «Коминтерн и первые иракские коммунисты: люди и время» в сб.

статей «ARABIA VITALIS. Арабский Восток, ислам, древняя Аравия». М., 2005, с. 114–128.

¹⁸ Ввиду того, что в разрешении мосульского вопроса встретились большие затруднения, т.к. Великобритания и Турция занимали диаметрально противоположные позиции, совет Лиги Наций с согласия представителей заинтересованных держав назначил 4 сентября 1925 года специальную комиссию для дальнейшего изучения этого вопроса. В середине сентября 1925 года совет Лиги Наций вследствие доклада данной комиссии признал необходимым запросить мнение международного трибунала в Гааге. Англия настаивала, чтобы совету Лиги было представлено в этом вопросе право арбитража, но Турция согласилась лишь на посредничество совета. В ноябре 1925 года Международный Трибунал вынес следующее заключение: 1) Решение совета Лиги Наций по Мосульскому вопросу является обязательным для обеих сторон, и оно должно окончательно установить границу между Турцией и Ираком. 2) Это решение должно быть принято единогласно. Представители заинтересованных сторон имеют право участвовать в голосовании совета Лиги Наций. Однако при решении вопроса о том принято ли постановление совета единогласно, голоса заинтересованных сторон не принимаются во внимание. (Корсун Н.Г. Арабский Восток. Ирак. М., 1928, с. 235.) В декабре того же года совет Лиги Наций, одобрив отчет комиссии по мосульскому вопросу, единогласно установил между Турцией и Ираком границу, почти совпадающую с той временной границей, которая была установлена в соответствии с решением на чрезвычайной сессии в Брюсселе 29 октября 1924 года. Далее решение совета Лиги Наций гласило, что Англии дается срок в 6 месяцев для заявления о своем согласии продлить мандат на Ирак на 25 лет. Вместе с тем решение совета настаивало на непосредственном соглашении между Англией и Турцией по экономическим вопросам и о статуте, регулирующем применение некоторых административных мер по отношению к населению Мосульского вилайета. В феврале 1926 года большинством английской палаты общин была принята резолюция, одобряющая англо-иракский договор о продлении британского мандата на Ирак на 25 лет. В том же году между Турцией, Ираком и Англией был заключен договор, регулирующий взаимоотношения между этими государствами. (Текст Договора между Великобританией, Ираком и Турцией, заключенного 5 июня 1926 года см. в: Ключников Ю.В., Сабанин А.В. Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. М., 1929.)

¹⁹ Корсун Н.Г. Арабский Восток / Ирак. Московский институт Востоковедения им. Н.Н. Нариманова при ЦИК СССР. М., 1928, с. 234.

²⁰ Левин И., Мамаев В. Государственный строй стран Арабского Востока. М., 1957, с. 136.

²¹ Там же, с. 136.

²² Текст Договора между Великобританией и Ираком, заключенного в Багдаде 10 октября 1927 года см. в: Ключников Ю.В., Сабанин А.В. Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. М., 1929.

²³ Страны Ближнего и Среднего Востока / Под ред. Лебедева-Полянского П.И., Петрова Ф.Н., Ротштейна Ф.А. Государственный научный институт «Советская энциклопедия». М.: ОГИЗ 1944, с. 112; Приложение к Союзному Договору от 30 июня 1930 года см. в: Конституции буржуазных стран. М., 1936.

²⁴ Longrigg H. Iraq 1900 to 1951. A Political, Social and Economical History. Oxford University Press. Londin-New York-Toronto, 1953, с. 220–305.

²⁵ Иракская Конституция была принята 10 июля 1924 года, а опубликована только 21 марта 1925 года. Дело в том, что после ратификации договора 1922 года владельцы английской «Тэркиш петролеум компании» усиленно добивались от иракского правительства нефтяной концессии сроком на 75 лет. А принятие конституции и созыв парламента лишали иракское правительство права подписывать соглашения с иностранными компаниями на срок более трех лет без специального одобрения палатой депутатов и сенатом. 14 марта 1925 года совет министров Ирака под давлением верховного комиссара предоставил английской компании монопольное право на эксплуатацию в течение 75 лет нефтяных ресурсов на территории Мосульского и Багдадского вилайетов. Только после этого верховный комиссар разрешил публикацию конституции. 21 марта 1925 года текст основного закона был подписан королем и вступил в силу. Текст первой иракской конституции с изменениями от 29 июля 1925 года см. в «Конституции государств Ближнего и Среднего Востока» под ред. Левина И.Д. М., 1956, с. 129–166, а также в «Конституции буржуазных стран». М., 1936.

²⁶ Tripp Charles. A History of Iraq. Cambridge University Press. School of Oriental and African Studies, University of London. Second Edition 2002, с. 58; Marr P. The Modern History of Iraq. Boulder, Colo., 1985, с. 34–43.

²⁷ Закон о прямых выборах был принят только 16 декабря 1952 года.

²⁸ Ментешашвили А.М. Ирак в годы английского мандата. М.: Институт Востоковедения АН СССР, 1969, с. 108.

²⁹ Khadduri Majid. Independent Iraq. Oxford University Press. London-New York-Toronto, 1951, с. 23.

³⁰ Как отмечает в этой связи отечественный исследователь Р.Г. Ланда, «английские колонизаторы, по сути дела, умело направляли феодальный национализм верхов Ирака против курдов, ассирийцев, армян, турок, евреев и других национальных меньшинств страны, на укрепление феодально-чиновничьей монархии, преданно служившей их господству». Ланда Р.Г. История арабских стран. М.: Восточный университет, 2005, с. 199.

³¹ Косач Г.Г. Коминтерн и первые иракские коммунисты: люди и время. // ARABIA VITALIS. Арабский Восток, ислам, древняя Аравия. М., 2005, с. 125.

³² Левин И., Мамаев В. с. 143.

³³ Там же, с. 137.

³⁴ Там же, с. 152.

³⁵ Данные об иракских партиях этого периода см. в: Longrigg H. Iraq 1900 to 1951. A Political, Social and Economical History. Oxford University Press. London-New York-Toronto, 1953, с. 141, 177–185.

Еще в 1919 году возникло общество «Страж независимости» («Харас аль-истикляль»), которое объединило в своих рядах столичную интеллигенцию, торговцев, владельцев предприятий и кустарных мастерских, часть богословов и родоплеменной знати района среднего Евфрата. Лидеры общества, выступавшего за предоставление Ираку полной независимости (Джафар Абу-т-Тимман, Мухаммед ас-Садр, Юсеф ас-Сувейди и др.), рассчитывали добиться поставленной цели путем переговоров с англичанами. Однако, убедившись в бесперспективности такого курса, в начале 1920 года они перешли на путь вооруженной борьбы против английской оккупации и образовали левое крыло национально-освободительного движения.

На правом фланге антианглийского движения находилось общество «Иракский завет» («Аль-Ахд аль-иракий»), возглавлявшееся Нури Саидом, Джафаром аль-Аскари, Джамилем аль-Мидфай и будущим королем Ирака эмиром Фейсалом. Общество выдвигало идею установления в Ираке монархического режима под английским протекторатом.

Интересы помещичье-купеческой знати выражала основанная в 1925 году правительством в целях организации своих сторонников в парламенте Прогрессивная партия (Хизб ат-такаддум), которой предшествовала правительственная Свободная иракская партия, об-

разовавшаяся в 1922 году. В 1930 году эта партия распалась в связи в внутрипартийными разногласиями. Созданная на ее основе Партия Иракского пакта во главе с Нури Саидом продолжала ту же политику тесного сотрудничества с английскими властями. Эта партия была связана с непосредственным окружением короля Фейсала.

Партиями национальной буржуазии были Национальная партия под руководством Абу ат-Тимана, возникшая в 1922 году, тут же запрещенная, но возобновившая свою деятельность в 1926 году; а также образовавшаяся и распущенная в 1922 году Партия иракского возрождения и Народная партия, возглавлявшаяся Ясином Хашими (с 1927 г.), на базе которой образовалась в 1931 году умеренно-оппозиционная партия «Иракское братство», которая была допущена к власти в 1932 году.

После переворота 1936 года была создана новая партия – «Ассоциация народной реформы» (ликвидирована уже в 1937 г.), программа которой содержала требования укрепления демократических свобод, основания национального банка, введения подоходного налога на крупные наследства, распределения необрабатываемых государственных земель среди крестьян, установления минимума заработной платы, улучшения положения женщин и др.

Наиболее организованной силой в этот период становится Иракская коммунистическая партия (учрежденная в марте 1934 г. на конференции представителей коммунистических организаций и групп), которая выдвинула конкретную программу борьбы за пересмотр неравноправного договора с Англией 1930 г., ликвидацию английских военных баз, прямые свободные выборы в парламент и земельную реформу.

Целый ряд патриотических организаций возник в годы второй мировой войны, среди них: Партия народа («Хизб аш-Шааб») и Партия национального единства («Хизб аль-иттихад аль-ватаний»), которые пользовались значительным влиянием среди интеллигенции, учащихся, мелких торговцев и ремесленников.

³⁶ Нури Саид (1888–1958) – родился в Багдаде, получил военное образование в Турции, был офицером турецкой армии. В 1913 г. участвовал в антитурецком заговоре, после раскрытия которого эмигрировал в Египет. В 1916 году присоединился к Хиджазскому восстанию, занимал высокие должности в армии будущего короля Фейсала. В 1922–1929 гг. – военный министр, затем – министр иностранных дел. С 1930 до 1958 гг. (с несколькими перерывами) занимал пост премьер-министра Ирака. После антианглийских восстаний в 1936 и 1941 гг. покидал Ирак. Активно участвовал в создании Багдадского пакта и был убит во время Иракской революции 1958 года.

³⁷ Этот конфликт впоследствии был назван «тридцатидневной необъявленной войной». См. Климентов В.П. Переворот 1 апреля 1941 г. в Ираке и Тридцатидневная война // Восток, 2001, № 3, с. 49; Eberhard J. La France dans l'Europe de Hitler. P., Fayard, 1968, с. 237.

³⁸ Страны Ближнего и Среднего Востока / Под ред. Лебедева-Полянского П.И., Петрова Ф.Н., Ротштейна Ф.А. Государственный научный институт «Советская энциклопедия». М.: ОГИЗ 1944, с. 114.

³⁹ В целом система иракских партий к моменту их роспуска в 1954 г. была достаточно развита и представлена следующими партиями:

– *Конституционный союз* – Партия, выражавшая интересы крупного капитала, помещичьих кругов и шейхов племен, стала преемницей Партии Иракского пакта (лидер Нури Саид);

– Партия шиитской буржуазии, шейхов и помещиков – *Народно-социалистическая партия* (образована в 1951 году);

– Партии оппозиционной национальной буржуазии – *Партия либералов и Партия независимости*;

– Партия мелкой буржуазии – *Национально-демократическая партия*;

– *Коммунистическая партия*, находившаяся на нелегальном положении;

– *Демократическая партия Курдистана*, защищавшая национальные интересы курдского народа (организационно оформилась в 1946 г.);

– Филиалы общеарабских организаций – Партии арабского социалистического возрождения (ПАСВ), Движения арабских националистов (ДАН) и Движения насеристов, оформившихся в начале 50-х гг.

⁴⁰ Ячейки этой организации появились в 1954–1956 гг. в частях иракской армии, расквартированных в Багдаде, Дивании, Мосуле, Насирии и ряде других городов страны. Весной 1957 г. они объединились вокруг центральной – Багдадской – организации «Свободных офицеров», возглавлявшейся полковником Абдель Керимом Касемом и его заместителем полковником Абдель Салямом Арефом. Накануне июльской революции 1958 г. в ней насчитывалось около 300 офицеров, в основном выходцев из средних слоев общества, придерживавшихся различных политических убеждений.

⁴¹ Tripp Charles. A History of Iraq. Cambridge University Press. School of Oriental and African Studies, University of London. Second Edition 2002, с. 151.

⁴² Характерно, что крупная иракская буржуазия исторически была тесно связана сначала с правящими кругами османского общества – военной бюрократией и земельной аристократией; в период получения

Ираком формальной независимости она была тесно связана деловыми узами с королевским режимом, входила в состав правительств и объективно служила интересам Великобритании. Занимая главенствующие позиции в местных торгово-промышленных компаниях, крупная иракская буржуазия сосредоточила в своих руках значительные средства, что позволяло ей в ряде случаев успешно конкурировать с иностранным капиталом. Например, в руках 32 семей, состояние каждой из которых превышало 1 млн. динаров, находилось от 30 до 35 млн. динаров в виде активов, т.е. 55–65% всего частного корпоративного капитала в торговле и промышленности, достигавшего в 1957 г. 53,4 млн. динаров. (Hasan M.S. The Role of Foreign Trade in the Economic Development of Iraq 1864–1964. A Study in the Growth of a Dependent Economy. Studies in the Economic History of the Middle East. L., 1970, с. 364.)

⁴³ В 1965–1967 гг. 2/3 ссуд было выдано этим банком для поощрения частнокапиталистического сектора в легкой и пищевой промышленности. (Развитие капитализма в арабском мире / Отв. ред. Широков Г.К. М., 1988, с. 331).

⁴⁴ 1958 الدستور المؤقت لعام / <http://www.aldawamovement.net/Dastor/1958.htm>

⁴⁵ المادة 3 – يقوم الكيان العراقي على أساس من التعاون بين المواطنين كافة باحترام حقوقهم وصيانة حرياتهم ويعتبر العرب والأكراد شركاء في هذا الوطن ويقر هذا الدستور حقوقهم القومية ضمن الوحدة العراقية

⁴⁶ Цит по: Данцинг Б.М. Ирак в прошлом и настоящем. М.: Восточная литература, 1960, с. 74.

⁴⁷ Так, в ноябре 1958 года в Багдаде был раскрыт антиправительственный заговор, организованный группировкой Абдель Салыма Арефа совместно с некоторыми лидерами ПАСВ и юнионистских организаций; в декабре того же года была пресечена попытка государственного переворота лидеров Партии независимости, блокировавшихся с монархистами и представителями стран – участниц Багдадского пакта; в марте 1959 года был подавлен антиправительственный мятеж войск Мосульского гарнизона, поддержанный местными феодалами и шейхами кочевых племен.

⁴⁸ قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم 25 لسنة 1963 / <http://www.aldawamovement.net/Dastor/1963.htm>

⁴⁹ Шахбазян Г.С. Государственный сектор в экономике Ирака. М., 1974, с. 229–230.

⁵⁰ 1964 الدستور المؤقت لعام / <http://www.aldawamovement.net/Dastor/1964.htm>

⁵¹ The National Action Charter. Baghdad, 1971.

⁵² 1968 الدستور المؤقت لعام / <http://www.aldawamovement.net/Dastor/1968.htm>

⁵³ Дело в том, что в первые годы своей деятельности в Ираке ПАСВ являла пример партнерства между представителями двух ос-

новых мусульманских общин страны – суннитами и шиитами. Членами этой партии становились молодые и амбициозные люди, в основном из средних классов, но также из других социальных слоев и различных конфессиональных общин. Основателем иракского филиала ПАСВ был Фуад ар-Рикаби, шиит по вероисповеданию, который контролировал партию, вначале почти полностью состоявшую из его родственников и приближенных. Его преемник, Али Салех ас-Саади, возглавлявший партию в период ее кратковременного пребывания у власти в 1963 г. (февраль-ноябрь), также был шиитом. Положение начинает изменяться с приходом ПАСВ к власти в 1968 г., когда роль суннитов стала резко возрастать.

⁵⁴ Хачим Фалях Исмаил. Конституционное право стран Ближнего Востока. Иран, Египет, Израиль, ОАЭ, Ирак. М.: Издательство Российского университета дружбы народов, 2001, с. 100.

⁵⁵ Tripp Charles. A History of Iraq. Cambridge University Press. School of Oriental and African Studies, University of London. Second Edition 2002, с. 267.

⁵⁶ Распределение руководящих постов в Особой службе безопасности, иракской разведывательной службе и краткую характеристику иракских спецслужб см.: Данилов Л.И. Армия, власть и общество в современном Ираке // Армия и власть на Ближнем Востоке. М., 2002, с. 84–88.

⁵⁷ Luizard Pierre-Jean. Il y avait un pays, qui s'appelait l'Irak. Revue des mondes musulmans et de la Mediterranee. Serie "Poivoirs, economies, societe aujourd'hui". Aix-en-Provence, 1996, № 81–82, с. 258.

⁵⁸ Там же, с. 259.

⁵⁹ الدستور المؤقت لعام 1970 /

<http://www.aldawamovement.net/Dastor/1970.htm>;

Interim Constitution of Iraq (Adopted: 1990/Status:1990) /

<http://www.uni-wuerzburg.de/law/iz00000.html>

⁶⁰ Кадисия – название местности, где в 637 г. арабы разгромили войска Сасанидского Ирана, после чего они смогли занять всю Месопотамию, входившую тогда в состав Ирана.

⁶¹ Хачим Фалях Исмаил. Конституционное право стран Ближнего Востока. Иран, Египет, Израиль, ОАЭ, Ирак. М.: Издательство Российского университета дружбы народов, 2001, с. 104.

⁶² В 1995 г. Хусейн Кямель вместе с женой и братом с женой (второй дочерью президента) покинули Ирак. Обстоятельства побега не вполне ясны. Х. Кямель раскрыл много информации по программам иракских вооружений, а также пытался объединить вокруг себя оппозицию. Но в феврале 1996 г. он неожиданно вернулся в Багдад,

где он сам, его родственники и дети были уничтожены представителями тикритских родов, которые, по официальной версии, не могли иначе, как кровью смыть этот позор. По оценкам некоторых исследователей (см., например, статью Львова В.В. «Ирак: реалии власти и санкции» в сб. Ближний Восток и современность, выпуск 4. М., 1997), такой побег был отчасти спланирован самим С. Хусейном, который смог «сдать» информацию по вооружениям и одновременно расправиться с одним из наиболее влиятельных деятелей страны.

⁶³ Вместе с тем Совет Безопасности подтвердил обязательность выполнения Ираком следующих требований международного сообщества: полностью и окончательно ликвидировать ОМУ, а также создать условия, исключающие обладание таким оружием в будущем, как это было предусмотрено резолюцией 687 (1991 год) СБ ООН; продолжить работу по выяснению судьбы, идентификации и репатриации всех подданных Кувейта и граждан третьих стран (включая передачу их останков), находящихся в Ираке по состоянию на 2 августа 1990 года; возвратить Кувейту вывезенные в ходе войны архивы; продолжить выплаты в Компенсационный фонд, учрежденный, согласно резолюции 687, в размере 5% от поступлений, получаемых в результате экспортных продаж нефти, нефтепродуктов и газа. (S/RES/1483 (2003). <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2003/index.html>)

⁶⁴ Law of administration for the state of Iraq for the transitional period. (<http://www.cpa-iraq.org/government/TAL.html>); Сапронова М.А. Новая временная конституция Ирака (<http://www.iimes.ru/rus/stat/2004/03-04-04.htm>)

⁶⁵ В подготовке текста временной конституции Ирака значительную роль сыграл американский профессор, знаток исламского права, владеющий арабским языком и получивший ортодоксальное еврейское воспитание Ной Фельдман, который служил в качестве советника американских верховных представителей в Ираке, сначала отставного генерала Грея Гарнера, а потом сменившего его Пола Бремера. Основной обязанностью Ноя Фельдмана была необходимость консультировать высших американских представителей в Ираке по вопросам того, какой должна быть временная конституция страны и какие конкретные меры необходимо предпринимать для ее скорейшего введения в действие.

⁶⁶ www.arabicnewc.com

⁶⁷ Кто написал Конституцию Ирака?/<http://vlasti.net/index.php/screen.news>

⁶⁸ Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право. Вопросы теории и практики. М., 1986, с. 116.

⁶⁹ Третья сила управляет антиамериканским восстанием в Ираке // Московский комсомолец, 13.04.2004.

⁷⁰ Аднан Пачачи – бывший министр иностранных дел и представитель Ирака в ООН, долгое время проживал в эмиграции в ОАЭ.

⁷¹ Гази аль-Явар – представитель крупнейшего племени шамар, объединяющего не только суннитов, но и шиитов (он выходец из города Мосул и достаточно популярен среди представителей различных этнических и религиозных групп). Кроме того, он несколько лет работал в Саудовской Аравии и сохранил тесные связи в Иордании и Сирии, благодаря чему стал известен в регионе в целом. Гази аль-Явар был довольно критично настроен в отношении американской политики в Ираке (хотя получил инженерное образование в США) и подвергал резкой критике американский проект резолюции о передаче власти в Ираке, выступая за предоставление иракскому правительству реальной полноты власти.

⁷² Айяд Алауи – врач по профессии, в 60-е годы был активистом партии Баас, затем перешел в оппозицию режиму и эмигрировал в Великобританию. В 1991 г. создал оппозиционное режиму Саддама Хусейна движение «Иракское национальное согласие», объединяющее бывших иракских военных и сотрудников спецслужб.

⁷³ <http://www.mn.ru/>

⁷⁴ www.mezhdunarodnik.ru 09.06.2004.

⁷⁵ Письмо Генерального секретаря ООН от 23 февраля 2004 года на имя Председателя Совета Безопасности / www.un.org/iraq

⁷⁶ Информация о выборах в Ираке на сайте Независимой избирательной комиссии: Independent Electoral Commission of Iraq: <http://psephos.adam-carr.net/countries/i/iraq/iraq2005.txt>

⁷⁷ Например, в состав Объединенного иракского альянса вошли аятолла Али ас-Систани и представители нескольких партий (проиранского Высшего совета исламской революции, умеренных представителей из партии Исламский призыв и прозападного Иракского национального конгресса), а также независимые политические деятели.

⁷⁸ См. напр. M. Duverger. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. P., 1970.

⁷⁹ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 1997, с. 236.

⁸⁰ Цит. по: Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М.: РГГУ, 2001, с. 200.

⁸¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. Учебник для ВУЗов / Отв. ред. Б.А. Страшун. М.: НОРМА, 2005, с. 687.

⁸² Мишин А.А.. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. М., 1976, с. 240.

⁸³ Андреева Г.Н.. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. М., 2005, с. 428.

ПРИЛОЖЕНИЕ:
ВРЕМЕННАЯ КОНСТИТУЦИЯ
РЕСПУБЛИКИ ИРАК 1970 ГОДА
(СТАТУС 1990 ГОДА)

Раздел 1
Иракская Республика

Статья 1. Ирак – суверенная Народная Демократическая Республика. Основная цель Ирака – создание единого арабского государства и установление социалистического строя.

Статья 2. Народ является источником власти и ее законности.

Статья 3.

а) Суверенитет Ирака един и неделим.

б) Территория Ирака едина и неделима. Ирак не может отказаться от какой-либо части своей территории.

Статья 4. Государственная религия – ислам.

Статья 5.

а) Ирак является частью арабской нации.

б) Иракский народ состоит из двух основных национальностей: арабской и курдской. Конституция утверждает национальные права курдского народа и законные права всех национальных меньшинств в рамках иракского единства.

Статья 6. Иракское гражданство и его регулирование осуществляется законом.

Статья 7.

а) Официальный язык – арабский.

б) Курдский язык наряду с арабским языком является официальным в Курдистане.

Статья 8.

а) Столица Иракской Республики – Багдад. Она может быть переведена в другое место в соответствии с законом.

б) Иракская Республика делится на административные единицы на основе децентрализации управления.

Статья 9. Флаг Иракской Республики, ее герб и их описание определяются законом.

Раздел 2

Социальные и экономические основы Иракской Республики

Статья 10. Социалистическая солидарность является фундаментальной основой общества и направлена на то, чтобы каждый гражданин выполнял в полном объеме свой долг перед обществом. Общество полностью обеспечивает гражданам права и свободы.

Статья 11. Семья – ядро общества. Государство обеспечивает поддержку и защиту семьи, а также заботится о материнстве и детстве.

Статья 12. Государство обеспечивает экономическое планирование, направляет и руководит национальной экономикой в целях:

а) Создания социалистического строя на научных и революционных основах;

б) Достижения арабского национального единства.

Статья 13. Природные богатства и основные средства производства являются собственностью народа. Высшие органы государственной власти в Иракской Республике используют их в соответствии с общим планом развития национальной экономики.

Статья 14. Государство обеспечивает, поощряет и поддерживает все виды кооперации в области потребления, распределения и производства.

Статья 15. Государственные средства, собственность государственного сектора священны и неприкосновенны. Государство и весь народ обязаны беречь, охранять и защищать их безопасность. Любые подрывные или враждебные действия против государственных средств и собственности государственного сектора считаются агрессией или подрывными действиями против основ общества.

Статья 16.

а) Собственность является социальной функцией, выполняемой в рамках общественных задач и государственных планов в соответствии с положениями закона.

б) Частная собственность и индивидуальная экономическая свобода обеспечиваются в рамках закона и на основе их

использования в таких целях, которые не противодействуют и не наносят ущерба общему экономическому планированию.

в) Частная собственность может быть отчуждена лишь в общественных интересах и на основе справедливого возмещения в соответствии с законом.

г) Максимальный предел собственности на землю устанавливается законом. Все, превышающее этот предел, является собственностью народа.

Статья 17. Наследство является гарантированным правом и регулируется законом.

Статья 18. Собственностью на недвижимое имущество могут владеть только иракские граждане, если законом не предусмотрено иное.

Раздел 3 **Основные права и обязанности**

Статья 19. Граждане равны перед законом без различия пола, расы, языка, социального положения, религии и вероисповедания. Всем гражданам гарантированы равные возможности в соответствии с законом.

Статья 20.

а) Обвиняемый считается невиновным до тех пор, пока его вина не установлена в судебном порядке.

б) Право защиты священно на всех стадиях расследования и судопроизводства.

в) Судебные заседания являются открытыми, если суд не примет решения проводить их в закрытом порядке.

Статья 21.

а) Наказание за преступление носит персональный характер.

б) Установление характера преступления и наказания может быть только в соответствии с законом. Наказание может быть применено в отношении деяния, которое в соответствии с законом является преступлением на момент его совершения. Запрещено налагать более суровое наказание, чем то, которое действует на момент совершения преступления.

Статья 22.

а) Достоинство граждан неприкосновенно. Применение любых форм физического или психологического воздействия запрещено.

б) Арест, задержание или обыск гражданина допускается только в соответствии с законом.

в) Жилище неприкосновенно. Проникновение и производство обыска допускаются только на основании закона.

Статья 23. Гарантируется тайна почтовой, телеграфной и телефонной корреспонденции, которая может быть нарушена лишь в интересах правосудия и безопасности в рамках закона.

Статья 24. Гражданам разрешен выезд за пределы страны и возвращение обратно. Право граждан на перемещение и выбор места жительства внутри страны может быть ограничено только в пределах, установленных законом.

Статья 25. Гарантируется свобода религии, вероисповедания и отправления религиозных культов в соответствии с нормами настоящей конституции и действующего законодательства, при условии ненарушения моральных норм и общественного порядка.

Статья 26. Конституция гарантирует свободу выражения мнений, печати, собраний, демонстраций, создания политических партий, профсоюзов, общественных организаций в соответствии с целями конституции и в рамках закона. Государство обеспечивает необходимые возможности для осуществления этих свобод, соответствующих национальным и прогрессивным революционным тенденциям.

Статья 27.

а) Государство ведет борьбу с неграмотностью, обеспечивает для всех граждан право на бесплатное обучение в начальной и средней школе, а также в университетах страны.

б) Государство стремится к тому, чтобы сделать начальное образование обязательным, расширить профессиональное и техническое образование в городах и сельских районах. Государство особо поощряет вечернее образование, которое позволяет народным массам сочетать учебу с работой.

в) Государство гарантирует свободу научных исследований, поощряет творческую деятельность в идеологической, технической и научной областях, а также различные формы деятельности народных умельцев.

Статья 28. Образование имеет целью повышение и развитие общего уровня культуры, развитие научной мысли и повышение исследовательского потенциала в целях выполнения планов экономического и социального развития, формирования прогрессивного и свободного поколения, гордящегося своим народом, отечеством и историческим наследием, обладающего

всеми национальными правами, борющегося против философии капитализма, эксплуатации, реакции, сионизма и империализма, за достижение арабского единства, свободы и социализма.

Статья 29. Государство предоставляет народным массам возможности для всестороннего использования современных достижений, и распространяет прогрессивные достижения современной цивилизации среди всех граждан.

Статья 30.

а) Государственная служба – священная обязанность. Ее смысл заключается в сознательной преданности интересам народа, его правам и свободам в соответствии с нормами настоящей конституции и действующим законодательством.

б) Равенство при назначении на государственную службу гарантируется законом.

Статья 31.

а) Защита Отечества – священный долг и почетная обязанность граждан. Военная служба является обязательной. Порядок ее прохождения определяется законом.

б) Вооруженные силы – достояние народа и его оружие для обеспечения безопасности, защиты независимости, единства государства и территориальной неприкосновенности и осуществления национальных и общеарабских целей.

в) Только государство имеет право создавать вооруженные силы. Никакой другой орган или группа не вправе создавать военные или полувойсковые подразделения.

Статья 32.

а) Каждый гражданин имеет право на труд, который гарантируется государством каждому трудоспособному.

б) Труд – честь и священный долг каждого трудоспособного гражданина, что определяется необходимостью принимать участие в строительстве общества, его защите, развитии и процветании.

в) Государство гарантирует всем работающим гражданам улучшение условий труда, повышение уровня жизни, квалификации и культуры.

г) Государство гарантирует всем гражданам широкое социальное обеспечение по болезни, нетрудоспособности, безработице и старости.

д) Государство обеспечивает работающим гражданам все необходимые средства для проведения отпуска с целью улучшения здоровья, развития культурной и технической подготовки.

Статья 33. Государство предпринимает меры в области здравоохранения для расширения системы бесплатного медицинского обслуживания в городах и деревнях.

Статья 34.

а) Иракская Республика предоставляет политическое убежище всем борцам, преследуемым в своих странах за защиту принципов освобождения человека, которых придерживается иракский народ в соответствии с данной конституцией.

б) Выдача политических эмигрантов запрещена.

Статья 35. Уплата налогов – долг каждого гражданина. Налоги налагаются, изменяются и взимаются лишь на основании закона.

Статья 36. Запрещается любая деятельность, противоречащая целям народа, определенным в данной конституции, а также любое действие или поступок, направленные на подрыв национального единства. Запрещается также распространение расовых, религиозных, региональных идей среди народных масс или враждебных их целям и прогрессивным завоеваниям.

Раздел 4 **Учреждения Иракской Республики**

Глава 1

Совет Революционного Командования

Статья 37. Совет Революционного Командования – высший орган власти в государстве, взявший на себя 17 июля 1968 года ответственность за осуществление общенародной воли в деле изъятия власти из рук прогнившего единоличного реакционного строя и возвращения ее народу.

Статья 38. Совет Революционного Командования большинством в 2/3 своих членов выполняет следующие функции:

а) Из числа своих членов избирает председателя СРК, который в силу своего положения становится президентом Республики;

б) Избирает из числа своих членов заместителя председателя, который именуется заместителем председателя СРК; в соответствии с положением предыдущего абзаца он замещает председателя в случае официального отсутствия последнего или в случае невозможности последнего выполнять свои конституционные обязанности по каким-либо законным причинам;

в) Новые члены СРК избираются из числа членов регионального руководства Арабской социалистической партии БААС. Причем число членов СРК не должно превышать 12 человек;

г) СРК принимает отставку председателя, его заместителя или какого-либо члена Совета;

д) Освобождает от членства в совете любого его члена;

е) Выносит обвинение и судит членов СРК, вице-президентов Республики и министров.

Статья 39. Председатель СРК и его заместители произносят перед Советом следующую присягу: «Клянусь Великим Аллахом, своей честью и убеждениями защищать республиканский строй, уважать конституцию и законы государства, соблюдать интересы народа, стоять на страже независимости страны и единства ее территории, всеми своими силами и помыслами добиваться реализации задач арабской нации для достижения единства, свободы, социализма».

Статья 40. Председатель СРК, его заместитель, члены СРК пользуются полной неприкосновенностью. Против них могут быть предприняты какие-либо меры только с получения разрешения СРК.

Статья 41.

а) СРК проводит заседания по приглашению председателя, его заместителя или 1/3 его членов. Совещания СРК проводятся под руководством президента или его заместителя. На них должно присутствовать большинство его членов;

б) Заседания и собрания СРК являются закрытыми. Виновник разглашения его заседаний несет полную конституционную ответственность перед советом. Сообщения, объявления и информация о решениях Совета осуществляются на основе тех путей, которые определены в данной конституции;

в) Законы и решения СРК утверждаются большинством его членов, за исключением тех случаев, о которых, кроме того, говорится в конституции.

Статья 42. СРК осуществляет следующие функции:

а) Издает законы и решения, имеющие силу закона;

б) Издает решения во всех необходимых случаях для применения действующих законов.

Статья 43. СРК большинством своих членов выполняет следующие функции:

а) Утверждает решения министерства обороны, общественной безопасности, положения законов, а также все решения, которые связаны с их полномочиями и организацией;

б) Объявляет частичную или полную мобилизацию, войну, устанавливает перемирие и заключает мир;

в) Одобряет проект общегосударственного бюджета и прилагаемые самостоятельные финансовые бюджеты. Утверждает итоговые цифры;

г) Одобряет международные договоры и соглашения;

д) Разрабатывает свой Устав, определяет штаты Совета, утверждает свой бюджет, назначает служащих и устанавливает оклад и другие надбавки председателю, его заместителю, членам и чиновникам СРК;

е) Разрабатывает принципы, связанные с осуждением своих членов, формированием суда и установлением мер наказания, которые должны быть приняты;

ж) Передает председателю, его заместителю некоторые свои полномочия, указанные в данной конституции, за исключением законодательных функций.

Статья 44. Председатель СРК:

а) Председательствует на заседаниях Совета, представляет его, руководит его заседаниями, издает приказы по его финансированию.

б) Подписывает все законы и решения, принятые СРК и публикует их в официальной газете;

в) Контролирует деятельность министров и учреждений в государстве, созывает министров на заседания для обсуждения дел, касающихся их министерств, запрашивая при необходимости любые сведения и информируя об этом СРК.

Статья 45. Председатель СРК, его заместитель и члены СРК несут ответственность перед Советом за нарушение конституции, положений конституционной присяги или за любое действие или поступок, который Совет сочтет недостойным чести возложенной на них ответственности.

Глава 2 Национальный Совет

Статья 46. Национальный Совет образуется из представителей народа от различных политических, социальных и экономических слоев. Формирование Совета, определение путей его членства, формы работы и полномочий определяются специальным законом, который именуется Законом о Национальном Совете.

Статья 47. Ежегодно Национальный Совет должен собираться на две очередные сессии. В случае необходимости Пред-

седатель СРК имеет право созывать внеочередные сессии. Сессия в таком случае ограничивается рассмотрением вопросов, поставленных в повестку дня. Сессии Национального Совета созываются и заканчивают свою работу по решению СРК.

Статья 48. Заседания совета открытые. Они могут проводиться в закрытом порядке в соответствии с установлениями закона.

Статья 49.

а) Мнения и предложения, высказываемые членами Национального Совета в порядке исполнения ими служебных обязанностей, не могут быть предметом разбирательства;

б) Во время сессии член Национального Совета не может быть привлечен к ответственности или арестован за совершение преступления без согласия Совета, если только он не застигнут на месте преступления.

Статья 50. Национальный совет:

а) Разрабатывает свой внутренний устав, определяет штаты, составляет свою бюджет, назначает служащих и определяет по закону оклад и другие ассигнования председателю и членам Совета;

б) Разрабатывает процессуальные нормы обвинения и передачи под суд членов в случае совершения ими одного из действий, указанных в статье 55 настоящей конституции.

Статья 51. Национальный Совет рассматривает законопроекты, выдвигаемые СРК в течение пятнадцати дней с даты поступления их в канцелярию Национального Совета. В случае согласия Совета с проектом, он передается президенту Республики для издания. В случае же отклонения проекта Национальным Советом или внесения в него поправок, он вновь возвращается в Совет Революционного Командования и, если СРК соглашается с поправками, то передает проект президенту Республики для издания. В случае если Совет Революционного Командования настаивает на своем мнении во втором чтении, проект возвращается в Национальный Совет для рассмотрения его на совместном заседании обоих Советом. Окончательное решение принимается большинством в две трети голосов.

Статья 52. Национальный Совет в течение пятнадцати дней рассматривает законопроекты, переданные ему президентом Республики.

В случае отклонения проекта советом он возвращается президенту Республики с объяснением причины отклонения.

В случае принятия проект передается в Совет Революционного Командования, и если он соглашается с ним, то проект считается готовым к изданию. Если же Национальный Совет вносит в проект поправки, то он передается в совет Революционного Командования и в случае его согласия считается готовым к изданию.

В случае отклонения Советом Революционного Командования поправок к проекту или внесения в него других поправок проект вновь возвращается в Национальный Совет в течение недели.

В случае согласия Национального Совета с мнением Совета Революционного Командования проект передается президенту республики для издания.

В случае, если Национальный Совет настаивает на своем мнении во втором чтении, созывается совместное заседание обоих Советов. Проект считается окончательно принятым большинством в две трети голосов и передается президенту Республики для издания.

Статья 53. Национальный совет рассматривает законопроекты, выдвигаемые четвертью числа его членов и не затрагивающие военные и финансовые вопросы, а также вопросы общественной безопасности.

В случае согласия Совета с законопроектом, он передается в Совет Революционного Командования для рассмотрения в течение пятнадцати дней с даты поступления его в канцелярию Совета.

В случае согласия Совета Революционного Командования с проектом, он передается президенту Республики для издания.

В случае отклонения проекта Советом Революционного Командования, он возвращается в Национальный Совет.

В случае внесения Советом Революционного Командования поправок, проект вновь возвращается в Национальный совет. Если последний настаивает на своем мнении во втором чтении, созывается совместное заседание обоих Советов под председательством Совета Революционного Командования или его заместителя. Проект считается окончательно принятым большинством в две трети голосов и передается президенту Республики для издания.

Статья 54.

а) Вице-президент Республики, министры и имеющие ранг министра имеют право присутствовать на заседаниях Национального Совета и участвовать в дискуссиях.

б) Национальный Совет с согласия Президента Республики может вызывать министров для дачи объяснений и разъяснений.

Статья 55. Председатель Национального совета и его члены несут ответственность перед Советом за нарушение конституции или конституционных обязательств по присяге, или за любые действия или поступки, которые Национальный Совет сочтет недостойным чести возложенной на них ответственности.

Глава 3 Президент Республики

Статья 56.

а) Президент Республики является главой государства, Верховным главнокомандующим вооруженными силами и осуществляет исполнительную власть непосредственно или с помощью своих заместителей и министров согласно положениям данной конституции.

б) президент Республики издает необходимые декреты в осуществление своих полномочий, указанных в данной конституции.

Статья 57. Президент Республики осуществляет следующие полномочия:

а) Обеспечение независимости страны, территориальной целостности, защиту ее внутренней и внешней безопасности, соблюдение прав и свобод всех граждан;

б) Объявление полного или частичного чрезвычайного положения и отмена его согласно закону;

в) Назначение вице-президентов Республики и министров и освобождение их с занимаемой должности;

г) Назначение судей и всех гражданских и военных государственных служащих, повышение их в должности, прекращение их службы и увольнение в отставку, награждение орденами и присвоение воинских званий согласно закону;

д) Подготовку проектов государственного бюджета и предлагаемых к нему самостоятельных бюджетов и бюджетов капиталовложения; утверждение окончательных цифр этих бюджетов и передача их в Национальный Совет на обсуждение;

е) Подготовку генерального плана развития страны по всем экономическим и социальным вопросам, разрабатываемым соответствующими министерствами, и передача его в Национальный совет;

ж) Заключение договоров о займах и предоставление их; контроль за организацией и управлением органов, занимающихся валютным регулированием;

з) Контроль всех отраслей хозяйства государственного значения, официальных и квазиофициальных организаций и организаций государственного сектора;

и) Направление и контроль за деятельностью министров и государственных организаций и ее координация;

к) Проведение переговоров и заключение международных соглашений и договоров;

л) Прием дипломатических и международных представителей в Ираке и требование их отзыва;

м) Назначение и аккредитацию иракских дипломатических представителей в арабских и иностранных столицах, в международных организациях и на конференциях;

н) Объявление специальной амнистии и утверждение смертных приговоров;

о) Контроль за правильностью соблюдения конституции, законов, решений, судебных решений и проектов развития всех районов Иракской Республики;

п) Передачу некоторых своих конституционных полномочий одному или нескольким своим заместителям.

Статья 58. Вице-президент Республики и министры ответственны за свои действия перед президентом Республики. Он может передать любого из них под суд согласно положениям конституции за ошибки, совершенные ими по службе, за злоупотребление властью или произвол в ее осуществлении.

Статья 59. Вице-президенты и министры перед началом осуществления своих обязанностей приносят президенту Республики следующую присягу: «Клянусь Великим Аллахом, своей честью и убеждениями сохранять республиканский строй, соблюдать его конституцию и законы, блюсти интересы народа, стоять на страже независимости страны, ее благосостояния и территориальной целостности и со всей самоотверженностью и искренностью стремиться к достижению целей народа».

Глава 4

Судопроизводство

Статья 60.

а) Суды независимы и подчинены только закону.

б) Право обращения в суд обеспечивается всем гражданам.

в) Формирование судов, их ступени и полномочия, условия назначения судей, их перевода, повышения, привлечения к суду и увольнения в отставку определяются законом.

Статья 61. Должности в генеральной прокуратуре и ее органах, условия назначения прокуроров и их заместителей, порядок их перевода, повышения, привлечения к суду и увольнения в отставку определяются законом.

Глава 5

Общие положения

Статья 62.

а) Членом совета Революционного командования, вице-президентом Республики и министром может быть только гражданин Ирака по рождению, оба родителя которого также являются гражданами по рождению.

б) Членом Совета Революционного Командования, вице-президентам и министрам в период нахождения их на своих постах не разрешается заниматься какой-либо свободно профессией, торговлей, покупать государственное имущество, продавать государству какое-либо свое имущество или обмениваться с ним имуществом.

Статья 63.

а) Настоящая конституция будет оставаться в силе, пока не будет принята постоянная конституция.

б) поправки к данной конституции могут быть приняты только Советом Революционного Командования большинством в две трети голосов его членов.

Статья 64.

а) Закон публикуется в «Официальной газете» и вступает в силу со дня опубликования, если текст этих законов не предусматривает иного.

б) Законы не имеют обратной силы, если их текст не предусматривает иного. Это исключение не распространяется на уголовное, финансовое и налоговое законодательство.

Статья 65. Настоящая Временная Конституция, все законы и судебные приговоры издаются и приводятся в исполнение именем народа.

Статья 66. Все законы и решения Совета Революционного Командования, вступившие в силу до издания настоящей конституции, остаются в силе. Изменить или аннулировать их можно только путем, указанным в настоящей конституции.

Статья 67. Издание настоящей конституции и опубликование ее в «Официальной газете» возлагается на председателя Совета Революционного Командования.

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ ИРАК,
ОДОБРЕННАЯ НА ВСЕОБЩЕМ РЕФЕРЕНДУМЕ
15 ОКТЯБРЯ 2005 ГОДА

Преамбула

Глава 1. Основные принципы

Глава 2. Права и свободы

Глава 3. Власти федерации

Глава 4. Полномочия федеральных властей

Глава 5. Власти районов

Глава 6. Заключительные и переходные положения

Преамбула

Мы, сыновья Месопотамии, земли Пророков, могил святых имамов, лидеров цивилизации и творцов алфавита, колыбели арифметики: на нашей земле был написан первый из созданных человечеством законов; в нашей стране были заложены основы самой величественной эры справедливости в отношениях между народами; на нашей земле последователи Пророка и святые молились; философы и ученые создавали теории, а поэты и писатели творили.

Признавая над собой власть Бога, следуя зову нашей страны и наших граждан; призыву религиозных и национальных лидеров, представителей вооруженных сил и политических деятелей, настойчивому призыву наших великих религиозных деятелей, наших лидеров и реформаторов, 30 января 2005 годы мы впервые в истории нашей страны пришли миллионами к избирательным урнам – мужчины и женщины, молодые и старые – помня о страданиях, принесенных большинству населения, деспотичной и фанатичной кликой; потрясенные страданиями иракских мучеников – суннитов и шиитов, арабов, курдов и туркоманов и наших братьев из других общин; потрясенные несправедливыми действиями в священных городах и на юге страны в ходе народного восстания, испытывая глубокую скорбь в связи с массовыми убийствами в Дуджайле и других городах; помня о взрыве насилия и репрессиях во время массовых убийств в го-

родах Халабаджа, Барзан и Анфал и о насилии против курдов в городе Фейли; потрясенные трагедиями туркоманов в Башире и других районах Ирака, страданиями жителей западных регионов страны, чьи лидеры и вожди были убиты, символы уничтожены, представители интеллигенции изгнаны, – именно поэтому мы стремились рука об руку, плечом к плечу создать новый Ирак, Ирак будущего, свободный от фанатизма, расизма, местничества, дискриминации и изоляции.

Терроризм и объявление неверным («такфир») не остановили нашего продвижения по пути строительства правового государства. Фанатизм и расизм не помешали нам объединить усилия и стремиться к укреплению национального единства, следованию пути мирной передачи власти, курсу справедливого распределения богатства и предоставления равных возможностей для всех.

Мы, иракский народ, недавно оправившись от наших бедствий и с уверенностью глядя в будущее, связанное с республиканской, демократической, федеральной, плюралистической системой, преисполнены решимости – мужчины и женщины, молодые и старые – уважать принцип верховенства закона, установить справедливость и равенство и отбросить политику агрессии, проявлять заботу о женщинах и защищать их права, заботиться о престарелых и детях, распространять культуру, основанную на многообразии и содействовать искоренению терроризма.

Мы, народ Ирака, при всем своем многообразии и различии, принимаем решение на основе свободного выбора, объединиться во имя нашего общего будущего, помня об уроках прошлого, и разрабатываем данную постоянную конституцию, исходя из ценностей и идеалов небесных посланий и с учетом достижений науки и человеческой цивилизации. Приверженность настоящей конституции сохранит для Ирака этот свободный союз, его население, его территорию и его суверенитет.

Глава 1 ***Основные принципы***

Статья 1. Республика Ирак – независимое суверенное государство, системой правления которого является демократическая, федеративная, парламентская республика.

Статья 2.

1. Ислам – официальная религия государства и основной источник законодательства:

А. ни один закон не может быть принят, если он противоречит установленным нормам ислама;

Б. ни один закон не может быть принят, если он противоречит принципам демократии;

В. ни один закон не может быть принят, если он противоречит правам и основным свободам, декларируемым настоящей конституцией.

2. Настоящая конституция гарантирует исламскую идентичность большинства иракского народа, полноту религиозных прав каждого, а также свободу вероисповедания и отправления религиозных культов, в частности культа христиан, йезидов и сабеян-мандеев.

Статья 3. Ирак – многонациональное и многоконфессиональное государство, которое является частью исламского мира, одним из основателей и активных участников Лиги арабских государств, приверженных ее Уставу.

Статья 4.

1. Арабский и курдский языки являются двумя официальными языками Ирака. Иракцам гарантировано право обучать детей на языке своих предков, в частности, туркоманском, ассирийском и армянском в государственных образовательных учреждениях, или на любом другом языке в частных образовательных учреждениях в соответствии с принятыми образовательными стандартами.

2. Содержание термина «официальный язык» и порядок применения норм этой статьи будет определяться законом, предусматривающим:

А. издание официальной правительственной газеты на двух языках;

Б. высказывания, обсуждения и выступления в государственных органах, таких как парламент, кабинет министров, суды и на официальных мероприятиях будут осуществляться на одном из этих двух языков;

В. принятие и публикация официальных документов, а также ведение переписки осуществляется на двух официальных языках;

Г. обучение в школах ведется на двух официальных языках в соответствии с принятыми образовательными стандартами;

Д. использование двух официальных языков в любых других областях, которые требуют принципа равенства, таких как выпуск банкнот, паспорта, печати.

3. Федеральные органы власти и учреждения в Курдском районе используют оба языка.

4. Туркоманский и ассирийский языки являются двумя другими официальными языками в административных единицах проживания населения, говорящих на этих языках.

5. Любой район или провинция могут использовать любой другой местный язык в качестве дополнительного к государственному языку, если большинство населения данной местности одобрит это на всеобщем референдуме.

Статья 5. Признается верховенство закона. Народ является источником власти и ее легитимности. Власть народа осуществляется путем всеобщего прямого и тайного голосования и посредством конституционных институтов.

Статья 6. Передача властных полномочий осуществляется мирным путем и демократической процедурой, установленной настоящей конституцией.

Статья 7.

1. Деятельность любых организации или группировок, использующих в своей деятельности, оправдывающих или пропагандирующих расизм, терроризм, «такфир» (объявление кого-либо неверным), этнические чистки и подстрекательство к подобным действиям, запрещены, в том числе саддамовская Баас и ее символика, к каким бы названиям она не прибегала. Такие организации не могут стать частью плюралистической политической системы Ирака, что должно быть урегулировано законом.

2. Государство привержено борьбе с терроризмом во всех его проявлениях, и будет стремиться к защите своей территории от превращения ее в базу, коридор или арену для террористической деятельности.

Статья 8. Ирак придерживается принципов добрососедства и невмешательства во внутренние дела других стран, и будет стремиться к разрешению споров мирными средствами и установлению отношений с другими государствами на основе взаимных интересов и равноправия при соблюдении своих международных обязательств.

Статья 9.

1.

А. Иракские вооруженные силы и органы безопасности состоят из представителей различных групп иракского народа, с

учетом равноправия и равного представительства без какой-либо дискриминации или исключительности. Они находятся под контролем гражданских властей. Вооруженные силы защищают Ирак и не могут использоваться в качестве средства подавления иракского народа и вмешиваться в политическую жизнь, влияя на процесс передачи властных полномочий.

Б. Формирование военных подразделений вне рамок вооруженных сил запрещено.

В. Иракским вооруженным силам и их персоналу, включая военный персонал, работающий в Министерстве обороны или в любом подчиненном ему учреждении или ведомстве, запрещено участвовать в выборах в качестве кандидатов для занятия политических постов. Они не могут участвовать в избирательной кампании других кандидатов или других акциях, запрещенных уставами Министерства обороны. Это запрещение распространяется на вышеупомянутых лиц, действующих как в своем личном, так и профессиональном качестве, но не ограничивает их право голосовать на выборах.

Г. Иракская национальная разведывательная служба собирает информацию, оценивает угрозы для национальной безопасности и предоставляет соответствующие рекомендации правительству Ирака. Эта служба находится под гражданским контролем, осуществляемым исполнительной властью, и действует в соответствии с законом при соблюдении общепризнанных прав человека.

Д. Иракское правительство уважает и соблюдает международные обязательства Ирака, касающиеся запрещения распространения, разработки, производства и использования ядерного, химического и бактериологического оружия. Запрещено производство соответствующего оборудования, материалов, технологий и средств связи, которые могут быть использованы при разработке, изготовлении, производстве и применении такого вида оружия.

2. Вопросы регулирования военной службы, устанавливаются законом.

Статья 10. Святые места поклонения и религиозные объекты Ирака являются религиозно-культурным достоянием. Государство обязано поддерживать и охранять их культовый характер, обеспечивая на их территории свободное отправление религиозных обрядов.

Статья 11. Столицей Республики Ирак является город Багдад.

Статья 12.

1. Флаг, эмблема и национальный гимн Ирака устанавливаются законом, таким образом, который отражает символику всех составных частей иракского народа.

2. Награды, государственные праздники, религиозные и национальные мероприятия и официальный календарь устанавливаются законом.

Статья 13.

1. Настоящая конституция является основным высшим законом Ирака. Она действует на всей без исключения территории страны.

2. Никакой закон, противоречащий данной конституции не может быть принят, любые положения региональной конституции или другого правового акта, противоречащие конституции, рассматриваются как недействительные.

Глава 2 **Права и свободы**

Часть первая **Права**

1. Гражданские и политические права

Статья 14. Иракцы равны перед законом без какой-либо дискриминации по признакам пола, этнической или национальной принадлежности, происхождения, цвета кожи, религии, верований, принадлежности к сектам, убеждениям или социально-имущественного положения.

Статья 15. Каждый имеет право на жизнь, личную безопасность и свободу и не может быть лишен этих прав или ограничен в их осуществлении, кроме случаев, предусмотренных законом и на основании решения соответствующего судебного органа.

Статья 16. Всем иракцам гарантировано право равных возможностей, и государство обязано предпринимать необходимые меры для его реализации.

Статья 17.

1. Каждый имеет право на частную жизнь, если это не нарушает права других людей или общественную мораль.

2. Неприкосновенность жилища защищается. Никто не может проникать в жилище, производить обыск или другим спо-

собом нарушать его неприкосновенность, за исключением случаев принятия судебного решения на основании закона.

Статья 18.

1. Иракцем является любой человек, рожденный отцом или матерью – иракцами.

2. Иракская национальность является правом, принадлежащим всем иракцам, и она является основанием для приобретения иракского гражданства.

3.

А. Запрещено лишать по какой-либо причине иракского гражданства иракца по рождению. Лица, которые были лишены гражданства, имеют право на его восстановление, процедура которого регулируется законом.

Б. Натурализованные граждане могут быть лишены иракского гражданства в случаях, предусмотренных законом.

4. Любой иракец имеет право обладать более чем одним гражданством. Руководящие или высокопоставленные сотрудники службы безопасности должны отказаться от любого другого гражданства, что регулируется законом.

5. Иракское гражданство не может быть предоставлено с целью осуществления политики народонаселения, нарушающей демографическую структуру Ирака.

6. Нормы, регулирующие гражданство, устанавливаются законом, и соответствующие суды разрешают споры, возникающие из применения этих норм.

Статья 19.

1. Судебная власть независима и подчинена только закону.

2. Не может быть преступления и наказания, кроме предусмотренных текстом закона. Не может быть наказания кроме как за действия, которые рассматриваются законом как преступные в момент их совершения. Никакое наказание не может быть более тяжким, чем то, которое предусмотрено на момент его совершения.

3. Судебное разбирательство является правом, охраняемым законом и гарантированным всем.

4. Право на защиту является неотъемлемым правом и гарантируется на всех стадиях расследования и судебного разбирательства.

5. Обвиняемый является невиновным до тех пор, пока его вина не будет доказана в ходе справедливого и законного судебного разбирательства.

Обвиняемым не может быть осужден повторно по тем же самым основаниям, если по данному делу не появились новые свидетельства его вины.

6. Каждый имеет право на непредвзятое отношение при осуществлении всех судебных и административных процедур.

7. Заседания суда являются открытыми, если сам суд не примет решения сделать их закрытыми.

8. Наказание носит индивидуальный характер.

9. Закон не имеет обратной силы, если это не предусмотрено самим законом, но такое исключение не распространяется на законы о налогах и сборах.

10. Уголовные законы не имеют обратной силы, за исключением случаев, когда они облегчают положение обвиняемого.

11. Суд назначает адвоката для защиты лиц, обвиняемых в уголовных преступлениях или судебно наказуемом проступке, если обвиняемый не имеет защитника, и в данном случае государство принимает на себя все расходы по его защите.

12.

А. Произвольное содержание под арестом не допускается.

Б. Содержание лиц под арестом или в заключении разрешается только в местах, предназначенных для этих целей в соответствии с уголовным законодательством, которое предусматривает услуги медицинского и социального характера, и осуществляется под контролем государства.

13. Документы предварительного расследования должны быть представлены соответствующему судье не позднее 24 часов с момента ареста обвиняемого, и этот срок может быть продлен только один раз на последующие 24 часа.

Статья 20. Все граждане – мужчины и женщины – имеют право участвовать в общественной жизни и осуществлять свои политические права, включая право голосовать и выдвигать свою кандидатуру на выборах.

Статья 21.

1. Гражданин Ирака не может быть выдан иностранным органам или властям.

2. Предоставление политического убежища в Ираке регулируется законом. Политические беженцы не могут быть выданы какому-либо ведомству иностранного государства или насильственно возвращены в страну из которой они прибыли.

3. Политическое убежище не может быть предоставлено лицам, обвиняемым в совершении международных или терро-

ристических преступлений, а также лицам, нанесшим ущерб Ираку.

II. Экономические, социальные и культурные права

Статья 22.

1. Все иракцы имеют право на труд, гарантирующий им достойный уровень жизни.

2. Закон регулирует отношения между работодателями и работниками на экономической основе с учетом принципов социальной справедливости.

3. Государство гарантирует право граждан создавать и вступать в профессиональные объединения и союзы на основании закона.

Статья 23.

1. Частная собственность охраняется законом; владелец собственности имеет право использовать ее, и распоряжаться, извлекая из нее прибыль в рамках закона.

2. Собственность не может быть изъята иначе как в общественных интересах и при условии выплаты справедливой компенсации, что регулируется законом.

3.

А. Иракцы имеют право собственности на всей территории Ирака; и никто иной не имеет право владеть недвижимостью, за исключением случаев, установленных законом.

Б. Владение собственностью в целях осуществления политики демографических изменений запрещено.

Статья 24. Государство гарантирует свободу передвижения иракской рабочей силы, товаров и иракского капитала между районами и провинциями, что регулируется законом.

Статья 25. Государство гарантирует реформирование иракской экономики в соответствии с современными экономическими требованиями с целью обеспечения полного инвестирования ее ресурсов, диверсификации источников и поощрения развития частного сектора.

Статья 26. Государство гарантирует поощрение капиталовложений в различные отрасли экономики, что регулируется законом.

Статья 27.

1. Государственная собственность является неприкосновенной и ее защита – обязанность каждого гражданина.

2. Положения, касающиеся защиты и управления государственной собственностью, условия ее использования и случаи,

когда может быть разрешено изъятие части этой собственности, регулируются законом.

Статья 28.

1. Введение, изменение, взимание или отмена налогов и сборов осуществляется только на основании закона.

2. Лица с низкими доходами должны быть освобождены от уплаты налогов, с тем чтобы гарантировать им поддержание необходимого минимального прожиточного уровня, что регулируется законом.

Статья 29.

1.

А. Семья является основой общества. Государство обязуется поддерживать ее существование, ее этические и религиозные ценности.

Б. Государство гарантирует защиту материнства, детства и старости, проявляет заботу о подростках и молодежи, обеспечивая им достойные условия для развития их способностей.

2. Дети имеют право на получение воспитания, образования и заботу со стороны родителей; родители имеют право на уважение и проявление заботы со стороны детей, особенно в период нужды, болезни или старости.

3. Экономическая эксплуатация детей в любой форме запрещена. Государство предпринимает меры для обеспечения гарантий такой защиты.

4. Насилие и грубое обращение в семье, школе и обществе запрещены.

Статья 30.

Государство гарантирует как отдельным лицам, так и семьям, особенно детям и женщинам, социальное и медицинское страхование, в качестве основных требований для осуществления их свободной и достойной жизни, и стремится оградить их от неграмотности, страха и бедности, обеспечивая их жильем, предпринимая меры по их реабилитации и проявляя о них заботу, что регулируется законом.

Статья 31.

1. Каждый иракец имеет право на медицинское обслуживание. Государство несет ответственность за состояние государственного здравоохранения, гарантирует средства его защиты и лечения населения посредством строительства различного рода больниц и учреждений здравоохранения.

2. Отдельные лица и организации имеют право строить больницы, диспансеры или частные клиники под контролем государства, что регулируется законом.

Статья 32. Государство заботится об инвалидах и лицах, нуждающихся в особой поддержке, гарантирует их реабилитацию и включение в общественную жизнь, что регулируется законом.

Статья 33.

1. Каждый имеет право жить в благоприятной окружающей среде.

2. Государство гарантирует защиту и сохранение экологии и биологического разнообразия.

Статья 34.

1. Образование является основным фактором общественного прогресса и правом, гарантированным государством. Оно является обязательным для начальной школы, и государство гарантирует борьбу с неграмотностью.

2. Иракцы имеют право на бесплатное образование на всех его стадиях.

3. Государство поощряет научные исследования в мирных целях с тем, чтобы они приносили выгоды человечеству, и поддерживает мастерство, творческий подход, новации и другие проявления высокого уровня профессионализма.

4. Частное и государственное образование гарантируется и регулируется законом.

Часть вторая Свободы

Статья 35.

1.

А. Свобода и достоинство личности защищены.

Б. Никто не может быть задержан или подвергнут допросу без судебного решения.

В. Все виды пыток, психологического или физического воздействия, а также бесчеловечного обращения запрещены. Признательные показания, полученные в результате принудительных действий, под пытками или угрозами ее применения, не признаются действительными, а пострадавшая сторона имеет право на возмещение любого физического или психологического ущерба, который она понесла.

2. Государство гарантирует защиту личности от любого принуждения, интеллектуального, политического или религиозного характера.

3. Принудительный труд, рабство и работорговля, также как торговля женщинами, детьми или сексуальная торговля запрещены.

Статья 36. Государство гарантирует при условии соблюдения общественного порядка и моральных норм:

1. свободу выражения мнений любым способом;

2. свободу прессы, публикаций, средств информации и ее распространения;

3. свободу проведения собраний и мирных демонстраций, что регулируется законом.

Статья 37.

1. Гарантируется свобода образования политических партий и организаций, а также членство в них, что регулируется законом.

2. Никто не может быть принужден к вступлению политическую партию или организацию в качестве ее члена, или насильственно удерживаться в ее составе.

Статья 38. Свобода средств связи и обмена почтовыми, телеграфными, телефонными, электронными посланиями и другими средствами информации гарантируется. Они не подлежат контролю или прослушиванию, а их содержание не может быть предано огласке иначе как по соображениям правового характера и безопасности и на основании судебного решения.

Статья 39. Иракцы свободны в определении своего личного статуса в соответствии с их религией, принадлежностью к секте, верованиями и религиозным выбором, что регулируется законом.

Статья 40. Каждый гражданин имеет право на свободу мысли, совести и убеждений.

Статья 41.

1. Последователи любой религии и секты свободны в:

А. отправлении своих религиозных культов, включая отправление культа Хусейна (шиитская религиозная церемония);

Б. распоряжении религиозными пожертвованиями, своими религиозными учреждениями и решением других религиозных вопросов, что регулируется законом.

2. Государство гарантирует свободу богослужения и охраняет места их проведения.

Статья 42.

1. Граждане Ирака обладают свободой передвижения, путешествий и проживания как в Ираке так и за его пределами.

2. Не допускается высылка иракского гражданина, его насильственное выдворение из страны или запрет на возвращение в страну.

Статья 43.

1. Государство стремится усилить роль групп гражданского общества, поддержать их дальнейшее развитие и защитить их независимость, если они используют мирные средства для достижения законных целей, что регулируется законом.

2. Государство стремится способствовать развитию иракских племен и кланов, оказывает поддержку в решении их проблем в соответствии с их религией, законом и достойными человеческими ценностями в интересах содействия развитию всего общества при запрете племенных обычаев, которые противоречат правам человека.

Статья 44. Ограничение любых прав или свобод, декларированных настоящей конституцией, возможно только вследствие применения закона или на его основе и только в той мере, в какой такое ограничение не противоречит самому понятию права или свободы.

Глава 3 **Власти федерации**

Статья 45. Власти федерации включают в себя законодательные, исполнительные и судебные органы, которые осуществляют свои специальные полномочия и обязанности на основе принципа разделения властей. Федеральная законодательная власть состоит из Совета Представителей и Совета Союза.

Часть первая **Законодательная власть**

Статья 46. Федеральная законодательная власть состоит из Совета Представителей и Совета Союза.

I. Совет Представителей

Статья 47.

1. Совет представителей состоит из числа депутатов, количество которых определяется из соотношения одного мандата на каждые 100 тысяч населения Ирака. Они представляют весь иракский народ и избираются путем всеобщего, прямого и тайного голосования, и призваны представлять все слои населения.

2. Кандидат в депутаты Совета представителей должен быть иракцем, соответствующим квалификации избираемости.

3. Требования к кандидатам и избирателям и другие связанные с выборами вопросы, регулируются законом.

4. Избирательный закон нацелен на закрепление представительства женщин в пропорции не менее 1/4 от общего числа членов Совета представителей.

5. Совет Представителей принимает закон о порядке замещения своих членов в случае их ухода в отставку, отстранения от должности или смерти.

6. Члены Совета представителей не могут совмещать свое членство с любым другим официальным постом или осуществлять другую деятельность.

Статья 48. Члены Совета представителей при вступлении в должность приносят перед Советом следующую конституционную присягу: «Клянусь Всемогущим Аллахом выполнять мои законные полномочия и обязанности добросовестно и преданно, защищать независимость и суверенитет Ирака, заботиться об интересах народа, обеспечивать безопасность его земли, неба, вод, его богатства и демократической федеративной системы, стремиться к сохранению публичных и личных свобод, независимости судебной власти и обеспечивать честное и непредвзятое применение законодательства. Бог свидетель того, что я сказал».

Статья 49. Совет представителей сам устанавливает внутреннюю процедуру, регламентирующую его деятельность.

Статья 50.

1. Совет Представителей принимает решение о действительности мандатов своих членов большинством в 2/3 голосов в течение 30 дней со дня представления соответствующего запроса.

2. Решение Совета может быть оспорено в Федеральном Верховном Суде в течение 30 дней со дня принятия этого решения.

Статья 51.

1. Заседания Совета Представителей являются открытыми, если не возникнет необходимость в проведении закрытого заседания.

2. Отчеты о заседаниях публикуются в соответствии с порядком, установленным самим Советом.

Статья 52. Президент Республики созывает Совет на сессию президентским декретом в течение 15 дней с даты утверждения результатов всеобщих выборов. Данная сессия проходит под председательством старейшего члена Совета для избрания председателя Совета и его заместителей. Продление установленного срока созыва первой сессии не допускается.

Статья 53. На своем первом заседании Совет избирает абсолютным большинством голосов своего председателя, его первого и второго заместителей путем прямого тайного голосования.

Статья 54.

1. Продолжительность срока полномочий Совета составляет четыре календарных года, начиная с его первой сессии и заканчивая окончанием четвертого года.

2. Избрание нового Совета представителей происходит не позднее 45 дней до окончания срока его полномочий.

Статья 55. Совет представителей проводит две законодательные сессии в год общей продолжительностью в восемь месяцев. Порядок их проведения определяется правилами внутреннего регламента Совета.

Сессия, на которую представлен проект государственного бюджета, не может быть завершена до одобрения представленного проекта.

Статья 56.

1. Президент Республики, премьер-министр, председатель Совета представителей или не менее 50 членов Совета могут созвать чрезвычайную сессию Совета для обсуждения только тех вопросов, которые вызвали необходимость ее созыва.

2. Законодательная сессия Совета представителей может быть продлена не более чем на 30 дней для решения необходимых вопросов в соответствии с запросом Президента Республики, премьер-министра, председателя Совета или не менее 50 его членов.

Статья 57.

1. Кворум для проведения сессий Совета представителей составляет абсолютное большинство его состава.

2. Решения в Совета представителей принимаются простым большинством голосов, если не было принято другое решение.

Статья 58. Совет представителей обладает следующими полномочиями:

1. принимает федеральные законы;
2. осуществляет контроль за деятельностью исполнительной власти;
3. избирает Президента Республики;
4. путем принятия закона ратифицирует международные договоры и соглашения большинством в 2/3 голосов членов Совета представителей;
5. утверждает назначения:

А. главы и членов Федерального Кассационного суда, главы Генеральной прокуратуры и главы Департамента судебных инспекции абсолютным большинством голосов, опираясь на рекомендации Верховного судебного совета;

Б. послов и других лиц со специальным рангом по предложению кабинета министров;

В. начальника Генерального штаба армии, его заместителей, военнослужащих в звании командующего дивизией и выше, главу службы разведки по предложению кабинета министров;

6.

А. заслушивает Президента Республики на основании запроса, содержащего причину запроса и одобренного абсолютным большинством голосов Совета представителей;

Б. освобождает Президента Республики от должности абсолютным большинством голосов Совета Представителей после осуждения его Верховным Федеральным Судом по следующим основаниям:

1. нарушение конституционной присяги;
 2. нарушение конституции;
 3. совершение государственной измены.
- 7.

А. Члены Совета представителей имеет право направлять запросы премьер-министру и министрам по любому вопросу, входящему в их компетенцию и имеют право получать ответ на свои запросы. Только депутат, направивший запрос, имеет право комментировать полученный ответ.

Б. Не менее 25 членов Совета представителей могут внести предложение об обсуждении вопросов общего характера,

связанных с проводимой политикой или деятельностью Кабинета министров или одного из министров; затем это предложение передается председателю Совета представителей для установления даты присутствия премьер-министра или министра на заседании Совета представителей для обсуждения предложенной темы.

В. С одобрения 25 членов Совета член Совета представителей может направить интерпелляцию в адрес премьер-министра или министров с требованием предоставить отчет по тому или иному вопросу, входящему в сферу их компетенции. Обсуждение интерпелляции не может иметь место ранее семи дней с момента ее представления.

8.

А. Совет представителей может выразить недоверие министру абсолютным большинством голосов, и министр считается отстраненным от должности с даты вынесения ему вотума недоверия. Вопрос о доверии министру может быть поставлен только по его требованию или на основании запроса, подписанного не менее 50 членами Совета после обсуждения этого запроса. Совет принимает решение по содержанию данного запроса не ранее семи дней с момента его поступления.

Б.

1. Президент Республики может представить Совету представителей предложение о выражении недоверия премьер-министру.

2. Совет Представителей, основываясь на требовании 1/5 своих членов, может поставить вопрос о выражении недоверия премьер-министру на голосование. Это требование может быть представлено только при наличии соответствующей интерпелляции, направленной премьер-министру и только по истечении, по меньшей мере, семи дней со дня представления такого требования.

3. Совет Представителей принимает решение о выражении недоверия премьер-министру абсолютным большинством своих членов.

В. В случае выражения недоверия премьер-министру кабинет должен уйти в отставку.

Г. В случае голосования о выражении недоверия всему составу Кабинета министров, премьер-министр и министры остаются на своих должностях для выполнения текущей работы не

более 30 дней до формирования нового кабинета согласно статье 73 настоящей конституции.

Д. Совет представителей имеет право обращаться за разъяснениями к должностным лицам из независимых объединений и отстранять их от должности абсолютным большинством голосов в соответствии с процедурой, принятой в отношении министров.

9.

А. Утверждает декларацию об объявлении войны и введении чрезвычайного положения большинством в 2/3 голосов, основываясь на совместном предложении Президента Республики и премьер-министра.

Б. Чрезвычайное положение может быть объявлено сроком до 30 дней и может продлеваться каждый раз с одобрения Совета.

В. Премьер-министру предоставляются необходимые полномочия для осуществления государственных дел на период объявления войны или введения чрезвычайного положения. Эти полномочия регулируются законом таким образом, чтобы их осуществление не противоречило настоящей конституции.

Г. В период объявления войны или введения чрезвычайного положения премьер-министр в течение 15 дней по их истечении информирует Совет представителей о принятых мерах и результатах их осуществления.

Статья 59.

1. Кабинет министров представляет проект государственного бюджета и заключительный финансовый отчет в Совет представителей для одобрения.

2. Совет Представителей имеет право перераспределять ассигнования между частями государственного бюджета, снижать общие денежные объемы и, в случае необходимости, может предложить кабинету увеличить общий объем расходов.

Статья 60.

1. Права и привилегии, предоставляемые председателю Совета представителей, его заместителям и членам Совета устанавливаются законом.

2.

А. Член Совета Представителей обладает иммунитетом, который распространяется и на высказанные им мнения во время сессий Совета, за которые он не может быть подвергнут судебному преследованию.

Б. В период легислатуры член Совета может быть арестован только в случае обвинения в совершении особо тяжкого преступления и после принятия решения о лишении его иммунитета абсолютным большинством голосов членов Совета, либо в случае ареста на месте совершения преступления.

Статья 61.

1. Совет Представителей может быть распущен абсолютным большинством его членов на основании требования 1/3 его членов или по предложению премьер-министра, одобренном Президентом Республики. Совет не может быть распущен в период внесения интерпелляции премьер-министру.

2. Президент Республики назначает всеобщие выборы в стране не позднее 60 дней после роспуска Совета представителей. В этом случае кабинет считается распущенным и продолжает осуществлять только текущую работу.

II. Совет Союза

Статья 62.

1. Настоящим учреждается Законодательный орган, именуемый «Советом Союза» и включающий в себя представителей районов и провинций, не входящих в состав районов. Состав Совета, условия членства в нем, сфера его компетенции и другие вопросы, связанные с его деятельностью, определяются законом, принимаемым большинством в 2/3 голосов Совета представителей.

Часть вторая

Исполнительная власть

Статья 63. Федеральная исполнительная власть состоит из Президента Республики и Совета министров, которые осуществляют свои полномочия в соответствии с конституцией и законом.

I. Президент

Статья 64. Президент Республики является главой государства и символом национального единства; он олицетворяет суверенитет страны, гарантирует приверженность конституции, защиту иракской независимости, единства и безопасности ее территории в соответствии с законом.

Статья 65. Кандидат на пост Президента должен отвечать следующим требованиям:

1. быть иракцем по рождению, родители которого – иракцы;

2. отвечать условиям избираемости и быть не моложе 40 лет;

3. обладать хорошей репутацией, политическим опытом, отличаться добросовестностью, честность, справедливостью и преданностью родине.

4. не быть обвиненным в преступлении, затрагивающем вопросы морали.

Статья 66.

1. Порядок выдвижения кандидата на пост президента устанавливается законом.

2. Порядок назначения одного или более заместителей президента регулируется законом.

Статья 67.

1. Совет представителей избирает Президента Республики из числа кандидатов на этот пост большинством в 2/3 голосов.

2. Если ни один из кандидатов не набирает требуемого большинства, два кандидата, набравшие относительное большинство голосов в первом туре, участвуют во втором туре выборов и кандидат, набравший большинство голосов, объявляется Президентом Республики.

Статья 68. Президент Республики приносит присягу перед Советом представителей, текст которой установлен в статье 48 настоящей конституции.

Статья 69.

1. Президент занимает свою должность в течение 4 лет и может быть переизбран не более чем еще на один срок.

2.

А. Исполнение президентом Республики своих полномочий заканчивается одновременно с окончанием срока полномочий Совета представителей.

Б. Президент Республики продолжает осуществлять свои полномочия до завершения выборов нового состава Совета представителей и проведения его первого заседания. Избрание нового Президента проводится в течение 30 дней со дня первого заседания Совета.

В. Если по какой-либо причине пост Президента оказывается вакантным, проводятся выборы нового Президента, который осуществляет свои полномочия до завершения срока полномочий действовавшего Президента.

Статья 70. Президент Республики осуществляет следующие полномочия:

А. предоставляет специальное помилование по рекомендации премьер-министра, за исключением частных исков и лиц, обвиняемых в международных преступлениях, терроризме, финансовой или административной коррупции или преступлении против прав личности;

Б. подписывает международные договоры и соглашения после одобрения их Советом представителей не позднее 15 дней со дня их поступления;

В. подписывает и издает законы, принятые Советом представителей. Эти законы должны быть подписаны не позднее 15 дней со дня их получения;

Г. созывает вновь избранный Совет представителей на сессию в период не позднее 15 дней со дня утверждения результатов выборов, или в других случаях, определяемых настоящей конституцией;

Д. награждает орденами или знаками отличия по рекомендации премьер-министра и в соответствии с законом;

Е. осуществляет аккредитацию послов;

Ж. издает президентские декреты;

3. утверждает смертные приговоры, вынесенные соответствующими судами;

И. осуществляет верховное командование вооруженными силами при проведении церемониальных и торжественных мероприятий;

К. осуществляет другие президентские полномочия, установленные настоящей конституцией.

Статья 71. Закон устанавливает жалование и другие виды содержания Президента Республики.

Статья 72.

1. Президент Республики имеет право представить письменное заявление об отставке Председателю Совета представителей, которое вступает в силу через семь дней после его передачи в Совет представителей.

2. Вице-президент замещает Президента в период его отсутствия.

3. Вице-президент замещает Президента Республики когда по какой-либо причине пост Президента оказывается вакантным. Совет Представителей должен избрать нового Президента в период, не превышающий 30 дней с момента появления вакансии.

4. В случае, когда пост Президента Республики является вакантным и при отсутствии вице-президента, пост Президента замещает Председатель Совета представителей при условии, что новый Президент будет избран в период, не превышающий 30 дней со дня появления вакансии в соответствии с положениями настоящей конституции.

II. Совет министров

Статья 73.

1. Президент предлагает кандидату, выдвинутому парламентским большинством, сформировать кабинет в течение 15 дней с даты избрания Президента Республики.

2. Назначенный премьер-министром должен подготовить список членов своего кабинета в период, не превышающий 30 дней со дня своего назначения.

3. Президент предлагает новую кандидатуру на пост премьер-министра в течение 15 дней, если премьер-министр, которому поручено формировать новый кабинет в срок, указанный в пункте 2, не смог этого осуществить.

4. Назначенный на пост премьер-министра предлагает имена членов своего кабинета и свою правительственную программу Совету представителей. Считается, что он получил вотум доверия Совета, если кандидатура каждого из представленных им министров одобрена поименно, а его правительственная программа утверждена абсолютным большинством голосов.

5. Президент должен предложить другую кандидатуру для формирования кабинета в течение 15 дней, если кабинет не получил вотума доверия.

Статья 74.

1. Премьер-министр должен отвечать тем же требованиям, что и Президент Республики. Он должен иметь диплом об окончании колледжа или равный ему эквивалент, и быть не моложе 35 лет.

2. Министры должны отвечать тем же требованиям, что и члены Совета Представителей и иметь диплом колледжа или его эквивалент.

Статья 75. Премьер-министр как прямой представитель исполнительной власти несет ответственность за общую политику государства, является главнокомандующим вооруженными силами, руководит работой кабинета министров и председательствует на его заседаниях. Премьер-министр имеет пра-

во отстранять от должности министров с согласия Совета представителей.

Статья 76. Премьер-министр и министры приносят конституционную присягу перед Советом представителей согласно положениям, установленным в статье 48 настоящей конституции.

Статья 77. Кабинет осуществляет следующие полномочия:

1. планирует и осуществляет общую политику государства и общие государственные планы; контролирует работу министерств и ведомств, не входящих в состав министерств;

2. вносит законопроекты;

3. издает правила, инструкции и принимает решения по исполнению законов;

4. осуществляет подготовку проекта государственного бюджета, заключительного финансового отчета и планов развития;

5. представляет для одобрения в Совет представителей кандидатуры на должности заместителей министров, послов и других должностных лиц со специальным рангом; начальника Генерального штаба армии, его заместителей, военнослужащих в должности командующего дивизией и выше; директора национальной разведывательной службы и руководителей учреждений безопасности;

6. проводит переговоры по международным договорам и соглашениям, подписывает их или поручает подписание этих документов уполномоченным лицам.

Статья 78.

1. Президент Республики занимает пост действующего премьер-министра в случае вакантности этого поста по какой-либо причине.

2. Президент Республики в этом случае обязан назвать кандидатуру другого премьер-министра не позднее 15 дней со дня появления вакансии в соответствии с положениями статьи 73 настоящей конституции.

Статья 79. Жалование и другие формы содержания премьер-министра, министров и других должностных лиц такого же ранга устанавливаются законом.

Статья 80. Премьер-министр и министры несут коллективную и персональную ответственность перед Советом представителей.

Статья 81.

1. Закон регулирует деятельность учреждений безопасности и национальной разведывательной службы, определяет круг их обязанностей и полномочий. Они должны действовать в соответствии с принципами прав человека и находиться под контролем Совета представителей.

2. Национальная разведывательная служба придана кабинету министров.

Статья 82. Кабинет устанавливает внутренний регламент, регулирующий его деятельность.

Статья 83. Структура министерств, их функции, обязанности и полномочия министров регулируются законом.

Часть третья **Судебная власть**

Статья 84. Судебная власть является независимой. Ее полномочия осуществляют суды различного вида и уровня, которые принимают свои решения в соответствии с законом.

Статья 85. Судьи являются независимыми и при вынесении решений руководствуются только властью закона. Никакая власть не может вмешиваться в судопроизводство и отправление правосудия.

Статья 86. Федеральная судебная власть включает в себя Высший Судебный Совет, Верховный Федеральный Суд, Федеральный Кассационный Суд, Прокуратуру, Департамент судебной инспекции и другие федеральные суды, которые учреждаются в соответствии с законом.

I. Высший Судебный Совет

Статья 87. Высший Судебный Совет осуществляет административное руководство судебной деятельностью. Закон устанавливает способ его формирования, полномочия и процедурные правила.

Статья 88. Высший Судебный Совет осуществляет следующие полномочия:

1. руководит федеральной судебной системой и осуществляет над ней контроль;

2. назначает председателя и членов Федерального Кассационного Суда, Генерального прокурора и Главу Департамента судебных инспекций и представляет их кандидатуры на утверждение в Совет представителей;

3. предлагает проект ежегодного бюджета Федеральной Судебной системы и представляет его на утверждение в Совет представителей.

II. Верховный Федеральный Суд

Статья 89.

1. Верховный Федеральный Суд является независимым в финансовом и административном отношении судебным органом.

2. Верховный Федеральный Суд включает в себя определенное количество судей и экспертов в области исламского права и светского законодательства, численный состав которых и способ отбора определяется законом, который должен быть принят 2/3 голосов членов Совета представителей.

Статья 90. Верховный Федеральный Суд осуществляет следующие полномочия:

1. осуществляет контроль за соответствием законов и действующих норм конституции;

2. осуществляет толкование положений действующей конституции;

3. выносит судебные решения по делам, вытекающим из применения федеральных законов, заключений, правил, инструкций и процедур, принимаемых федеральной властью. Закон гарантирует право членов кабинета министров и других заинтересованных лиц, а также других лиц обращаться непосредственно в Верховный Суд;

4. разрешает споры между федеральным правительством и правительствами районов, провинций, муниципалитетов и местной администрацией;

5. разрешает споры между правительствами районов и правительствами провинций;

6. решает вопрос об обвинениях, выдвинутых против Президента Республики, премьер-министра и отдельных министров, что регулируется законом;

7. утверждает окончательные результаты всеобщих парламентских выборов;

8.

А. разрешает споры по вопросам компетенции между федеральной судебной властью и судебными органами регионов и провинций, не входящих в состав региона;

Б. разрешает споры по вопросам компетенции между судебными органами регионов и судебными органами провинций, не входящих в состав региона.

Статья 91. Решения Верховного Федерального Суда являются окончательными и обязательны для исполнения всеми властями.

III. Общие положения

Статья 92. Создание специальных или чрезвычайных судов запрещено.

Статья 93. Закон регулирует учреждение судов, их виды, инстанции, обязанности и порядок назначения судей, сроки их пребывания в должности, порядок назначения членов прокуратуры, дисциплинарные положения и положения, регулирующие уход в отставку.

Статья 94. Судьи не могут быть отстранены от должности за исключением случаев, специально установленных законом. Такой закон устанавливает специальные положения, регулирующие поведение судей и применяемые к ним дисциплинарные санкции.

Статья 95. Судьям и членам прокуратуры запрещено:

1. совмещать занимаемую должность с должностью в органах законодательной или исполнительной власти или с осуществлением любой другой деятельности;

2. состоять в какой-либо партии или политической организации или заниматься любым другим видом политической деятельности.

Статья 96. Военная юстиция регулируется законом. Полномочия военных судов, которые ограничиваются рассмотрением преступлений, носящих воинский характер и совершенных членами вооруженных сил и сил безопасности, должны быть определены законом.

Статья 97. Запрещено принимать законодательные акты, защищающие какие-либо административные действия или решения от обжалования в судах.

Статья 98. Закон разрешает учреждать Государственный Совет для осуществления задач административной юстиции, выполнения консультативных функций, разработки проектов представительства государства и различных государственных учреждений в судебных органах, за исключением того, что запрещено законом.

Часть четвертая

Независимые объединения

Статья 99. Высшая Комиссия по правам человека, Высшая независимая избирательная комиссия и Комиссия по сохранению государственного единства рассматриваются в качестве незави-

симых объединений, находящихся под контролем Совета представителей. Их полномочия регулируется законом.

Статья 100.

1. Центральный Банк Ирака, Управление финансовой инспекции, Агентство средств связи и коммуникаций и Центр управления религиозными пожертвованиями рассматриваются в качестве независимых в финансовом и административном отношении объединений. Порядок деятельности каждого из этих учреждений регулируется законом.

2. Центральный Банк Ирака несет ответственность перед Советом представителей, а Управление финансовой инспекции и Агентство средств связи и коммуникаций приданы Совету представителей.

3. Центр управления религиозными пожертвования придан к Кабинету министров.

Статья 101. Учреждается агентство, именуемое «Общество Мучеников», приданное кабинету министров, функции и полномочия которого регулируются законом.

Статья 102 Учреждается Государственное агентство с целью гарантировать права районов и провинций, не входящих в состав районов для обеспечения их справедливого участия в управлении различными федеральными государственными учреждениями, миссиями, корпорациями и их представительства на региональных и международных конференциях. Оно включает в себя представителей Федерального правительства, районов и провинций, не входящих в состав района, что регулируется законом.

Статья 103. Законом учреждается ведомство для осуществления контроля при распределении федеральных доходов. Это ведомство будет включать в себя экспертов федерального правительства, представителей районов и провинций. В сферу его полномочий входит следующее:

1. контроль за справедливым распределением международных грантов, иностранной помощи и займов с учетом потребностей районов и провинций, не входящих в состав районов;

2. обеспечение наиболее рационального использования и распределения федеральных финансовых ресурсов;

3. обеспечение прозрачности и справедливости при распределении финансовых средств региональным правительствам и провинциям в соответствии с утвержденными пропорциями.

Статья 104. Учреждается Федеральный Совет, именуемый «Федеральным Советом государственной службы», регулирующий вопросы деятельности федеральной государственной службы, включая назначение на должности и продвижение по службе его персонала. Способ формирования Совета и его полномочия будут определены законом.

Статья 105. Разрешено учреждать другие независимые объединения в соответствии с нуждами и потребностями на основании закона.

Глава 4 **Полномочия федеральных властей**

Статья 106. Федеральные органы власти обеспечивает единство Ирака, его целостность, независимость, суверенитет и его федеративную демократическую систему.

Статья 107. Исключительными полномочиями федеральных властей являются следующие:

1. осуществление внешней политики, дипломатическое представительство, ведение переговоров, подписание и ратификация международных договоров и соглашений; ведение переговоров, подписание и ратификация соглашений по вопросам кредитования, проведение суверенной внешнеэкономической и торговой политики;

2. разработка и осуществление национальной оборонной политики, включая формирование и использование вооруженных сил для обеспечения охраны и защиты безопасности границ Ирака;

3. разработка финансовой и таможенной политики, осуществление денежной эмиссии, организация торговой политики между районами провинциями Ирака, разработка государственного бюджета страны, разработка монетарной политики, учреждение и руководство центральным банком;

4. регулирование вопросов стандартов мер и весов;

5. решение вопросов гражданства и натурализации, проживания и предоставления политического убежища;

6. регулирование вопросов телекоммуникаций, радиовещания и почтовой связи;

7. разработка законопроекта об общем и инвестиционном бюджете;

8. планирование политики, связанной с водными ресурсами, поступающими извне, и обеспечение поступления в Ирак объемов воды и ее справедливое распределение в соответствии с международным правом и установленными нормами;

9. проведение всеобщей переписи населения.

Статья 108. Нефть и газ являются собственностью всего иракского народа во всех районах и провинциях.

Статья 109.

1. Федеральное правительство осуществляет управление нефтяными и газовыми ресурсами, добываемыми на действующих месторождениях в сотрудничестве с правительствами производящих районов и провинций при условии, что доходы будут справедливо распределяться в соответствии с демографическим распределением населения по всей стране.

2. Федеральное правительство и правительства производящих районов и провинций вместе разработают необходимую стратегическую политику по развитию нефтяного и газового богатства с целью получения максимальной выгоды для иракского народа, используя самую современную технологию и поощрение инвестиций.

Статья 110. Федеральные и региональные органы власти совместно осуществляют следующие полномочия:

1. руководство таможенными службами в координации с правительством районов и провинций, не входящих в состав района, что регулируется законом;

2. обеспечение и распределение основных ресурсов электроэнергии;

3. разработка экологической политики для обеспечения гарантий охраны окружающей среды от загрязнения и сохранения ее чистоты в координации с районами и провинциями, не входящими в состав района;

4. разработка общего планирования и политики государственного развития;

5. разработка общей политики здравоохранения в координации с районами и провинциями, не входящими в состав района;

6. разработка основ единой политики в области образования и воспитания в координации с районами и провинциями, не входящими в состав района;

7. разработка основ единой политики в области внутренних водных ресурсов в интересах обеспечения их справедливого распределения, что регулируется законом.

Статья 111. Все, что не относится к исключительным полномочиям федеральной власти, находится в ведении районов и провинций, не входящих в состав района. В отношении полномочий, осуществляемых федеральным правительством совместно с районами, при возникновении спора между ними, приоритет принадлежит законодательству района.

Глава 5 Власти районов

Часть первая Районы

Статья 112. Федеративная система Республики Ирак включает в себя столицу, районы, децентрализованных провинции и местную администрацию.

Статья 113.

1. При вступлении в силу настоящей конституции Курдистан становится федеральным районом и существующие на его территории районные и федеральные органы власти признаются в качестве действующих.

2. Настоящая конституция признает новые районы, которые могут быть образованы в соответствии с положениями конституции.

Статья 114. Совет представителей принимает простым большинством голосов в период, не превышающий 6 месяцев со дня его первой сессии, закон, устанавливающий процедуру создания новых районов.

Статья 115. Одна или несколько провинций имеют право образовать район на основании предложения о проведении референдума, который может состояться при следующих условиях:

1. по требованию не менее 1/3 членов каждого из провинциальных советов в провинциях, которые выражают желание сформировать район;

2. по требованию не менее 1/10 части избирателей в каждой из провинций, выразивших желание образовать район.

Статья 116. Район принимает собственную конституцию, которая устанавливает систему районных властей и их полномочия, а также механизм осуществления этих полномочий при условии, что это не противоречит действующей общенациональной конституции.

Статья 117.

1. Власти районов имеют право осуществлять законодательные, исполнительные и судебные полномочия в соответствии с настоящей конституцией, за исключением полномочий, являющихся исключительной компетенцией федеральных властей.

2. В случае противоречия между федеральным и районным законодательством по вопросам, которые не относятся к исключительной компетенции федеральных властей, власти

района имеют право корректировать применение федерального законодательства.

3. Районы и провинции получают соответствующую долю национальных средств, необходимых для надлежащего выполнения своих обязанностей и полномочий с учетом ресурсов района, его потребностей и пропорции проживающего в нем населения.

4. При посольствах и дипломатических миссиях создаются управления по районам и провинциям для решения вопросов культурного, социального и местного развития.

5. Правительство района несет ответственность за административное управление районом, в частности, за учреждение и организацию сил внутренней безопасности, таких как районная полиция, служба безопасности и охраны.

Часть вторая

Провинции, не входящие в состав района

Статья 118.

1. Провинции состоят из дистриктов, округов и деревень.

2. Провинции, которые не входящие в состав района, получают особые административные и финансовые полномочия, позволяющие им осуществлять самоуправление в соответствии с принципом административной децентрализации, что регулируется законом.

3. Губернатор провинции, который избирается провинциальным Советом, является высшим должностным лицом исполнительной власти провинции, и осуществляет полномочия, предоставленных ему Советом.

4. Порядок избрания провинциального Совета, губернатора и их полномочия регулируются законом.

5. Совет провинции не подконтролен и не подчинен какому-либо министерству или другому ведомству, не входящему в министерство, и имеет собственные финансовые ресурсы.

Статья 119. Разрешена передача полномочий федеральных властей властям провинций и наоборот, с согласия обеих сторон, что регулируется законом.

Часть третья

Столица

Статья 120.

1. Багдад в своих административных границах является столицей Республики Ирак, включая провинцию Багдад в ее административных границах.

2. Статус столицы регулируется законом.
3. Столица не может входить в состав региона.

Часть четвертая

Местная администрация

Статья 121. Конституция гарантирует административные, политические, культурные, образовательные права различных этнических групп, таких как туркоманы, халдеи, ассирийцы и другие, что регулируется законом.

Глава 6

Заключительные и переходные положения

1. Заключительные положения

Статья 122.

1. Президент Республики совместно с кабинетом министров, или 1/5 членов Совета представителей могут вносить предложения о поправках в Конституцию.

2. В раздел об основных принципах Конституции, установленных в Главе 1 и в раздел о правах и свободах, содержащихся в Главе 2, поправки могут быть внесены только по завершении двух последовательных легислатур с одобрения 2/3 членов Совета представителей и последующем их утверждении на всеобщем референдуме и подписания Президентом Республики в течение семи дней после референдума.

3. Другие положения Конституции, не упомянутые в пункте 2 данной статьи, могут быть изменены при согласии 2/3 членов Совета представителей, с последующим их утверждением на всеобщем референдуме и подписания Президентом Республики в течение семи дней после референдума.

4. Внесение конституционных поправок, которые ограничивают полномочия районных властей, не являющиеся сферой исключительной компетенции федеральных властей, возможно только при согласии законодательного Совета данного района и после одобрения этих поправок большинством граждан на всеобщем референдуме.

5.

А. Поправки считаются одобренными Президентом Республики по истечении периода времени, установленного в пунктах 2 и 3 настоящей статьи, в случае, если Президент их не подписал.

Б. Конституционная поправка вступает в силу в день ее опубликования в «Официальной газете».

Статья 123. Запрещается Президенту Республики, премьер-министру и членам кабинета министров, председателю Совета представителей и двум его заместителям, членам Совета представителей, должностным лицам судебной власти и лицам, занимающим специальные должности, использовать свое влияние для приобретения или получения в аренду любой государственной собственности, а также предоставлять государству на постоянной основе или во временное пользование личные финансовые средства, подавать против государства иски в связи с такими действиями или заключать с ним контракты, выступая в качестве подрядчика-строителя, снабженца или концессионера.

Статья 124. Законы и судебные решения принимаются от имени народа.

Статья 125. Законы публикуются в «Официальной газете» и вступают в силу с даты их опубликования, если иное не предусмотрено самим законом.

Статья 126. Действующие законы остаются в силе до тех пор, пока они не будут отменены или в них не будут внесены поправки в соответствии с положениями настоящей конституции.

Статья 127. Для признания референдумов, предусмотренных настоящей конституцией, действительными, достаточно принятия решения простым большинством голосов, если законом не предусматривается иное.

II. Переходные положения

Статья 128.

1. Государство гарантирует социальное обеспечение политических узников и лиц, ставших жертвами репрессий бывшего диктаторского режима.

2. Государство гарантирует выплату компенсаций семьям погибших и получивших ранения в результате террористических актов.

3. Закон регулирует меры, установленные пунктами 1 и 2 настоящей статьи.

Статья 129. Совет представителей будет применять на своей первой сессии внутренний регламент Переходной Национальной Ассамблеи до тех пор, пока его собственный внутренний регламент не будет принят.

Статья 130. Верховный Уголовный Суд Ирака продолжит свою деятельность в качестве независимого судебного органа, занимающегося рассмотрением дел, связанных с преступлениями дикта-

торского режима и его лидеров. По завершении этой работы Совет представителей имеет право распустить Верховный Уголовный Суд путем принятия закона.

Статья 131.

1. Совет представителей сформирует парламентский комитет из своих членов для наблюдения и контроля за деятельностью Верховной комиссии по «дебаасизации» и ее государственных органов с тем, чтобы гарантировать справедливость, объективность и открытость их деятельности.

2. По завершении этой работы Комиссия может быть распущена решением абсолютного большинства голосов членов Совета представителей.

3. Не должны подпадать под положения о «дебаасизации» кандидаты на посты Президента Республики, премьер-министра, министров, спикера и членов парламента, главы Федерального совета и его членов, а также кандидаты на аналогичные посты в районах и служащие судебной власти, кандидаты на другие государственные должности, включая сами органы по «дебаасизации».

4. Условие, установленное в пункте 3 данной статьи, будет оставаться в силе до тех пор, пока Комиссия, предусмотренная пунктом 1 данной статьи, не будет распущена.

Статья 132.

1. Комиссия по урегулированию имущественных споров продолжит свою деятельность в качестве независимого органа в координации с органами судебной и исполнительной власти и в соответствии с законом. Эта Комиссия придана Совету представителей.

2. Совет Представителей может распустить данную Комиссию большинством в 2/3 голосов его членов.

Статья 133. Нормы статей, касающиеся Совета Федерации, содержащиеся в настоящей конституции, вступают в силу после принятия Советом представителей решения большинством в 2/3 голосов на второй легислатуре после вступления в силу настоящей конституции.

Статья 134.

1. В настоящей конституции термин «Президентский Совет» заменяется термином «Президент Республики», и нормы, касающиеся Президента Республики, вступают в силу через одну легислатуру после принятия настоящей Конституции.

2.

A. Совет Представителей избирает Президента Республики и двух вице-президентов, которые образуют совет, именуемый

«Президентским Советом». Он избирается единым списком большинством в 2/3 голосов.

Б. Положения настоящей конституции, регулирующие отстранение Президента Республики от должности, применимы к Президенту и членам Президентского Совета.

В. Совет Представителей может отстранить от должности любого члена Президентского Совета по основаниям недостаточной компетенции или недобросовестности большинством в 3/4 голосов его членов.

Г. Если одна из должностей в Президентском Совете становится вакантной, Совет представителей избирает лицо, которое занимает вакантную должность, большинством в 2/3 голосов его членов.

3. Члены Президентского Совета должны отвечать тем же требованиям, что и члены Совета Представителей. Они должны:

А. достичь возраста 40 лет;

Б. обладать хорошей репутацией, быть добросовестными и порядочными;

В. выйти из распушенной партии Баас, если они в ней состояли, как минимум за 10 лет до прекращения ее существования;

Г. не быть причастным к репрессиям в период восстания 1991 года или кампании «Анфаль», не быть замешанным в совершении какого-либо преступления против иракского народа;

4. Президентский Совет принимает свои решения единогласно, и любой член Совета может делегировать свои полномочия по принятию решения одному из двух других его членов.

5.

А. Законы и резолюции, принятые Советом представителей, передаются в Президентский Совет для единогласного одобрения, и публикуются в течение 10 дней со дня их поступления в Совет, за исключением положений статей 114 и 115, касающихся создания районов.

Б. Если Президентский Совет полученные законы и резолюции отвергает, они возвращаются в Совет представителей для рассмотрения положений, вызвавших возражения и повторного по ним голосования большинством голосов, после чего они повторно передаются в Президентский Совет на одобрение.

В. Если Президентский совет снова не одобряет законы или резолюции в течение 10 дней с даты их поступления, они снова

возвращаются в Совет представителей, который должен их принять большинством в 3/5 голосов его членов. В этом случае они не могут больше вызывать возражений и рассматриваются в качестве одобренных актов.

6. Президентский Совет осуществляет полномочия Президента Республики, установленные настоящей конституцией.

Статья 135.

Премьер-министр в первый парламентский срок имеет двух заместителей.

Статья 136.

1. Исполнительная власть предпринимает необходимые меры по применению всех положений статьи 58 Закона об управлении Государством Ирак в переходный период.

2. Полномочия, возлагаемые на исполнительную власть, предусмотренные статьей 58 Закона об управлении Государством Ирак в переходный период распространяются на действующую исполнительную власть, избранную в соответствии с настоящей конституцией, до окончательной нормализации обстановки, проведения переписи населения и референдума в г. Киркук и других спорных районах с целью выяснения воли их граждан в период не позднее 31 декабря 2007 года.

В начале своей работы Совет представителей сформирует комитет из своих членов, который будет представлять основные составляющие иракского общества. Его целью будет представление рекомендаций на период, не превышающий 4 месяцев, для рассмотрения поправок, которые могут быть предложены к тексту настоящей конституции.

Статья 137. Законы, принятые в Курдистане с 1992 года и решения властей Курдистана, включая заключенные контракты и судебные решения, остаются в силе, пока они не будут отменены или изменены согласно законам Курдистана и соответствующим органом, при условии, что они не противоречат настоящей Конституции.

Статья 138. Закон об управлении Государством Ирак в переходный период и приложение к нему отменяются после формирования нового состава правительства, за исключением положений пункта А. статьи 53 и статьи 58 данного закона.

Статья 139. Настоящая Конституция вступает в силу после ее одобрения народом на всеобщем референдуме, опубликования в «Официальной газете» и избрания правительства, сформированного в соответствии с ее положениями.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНА О ВЫБОРАХ
В ПАЛАТУ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ИРАКА, ПРИНЯТОГО
ПЕРЕХОДНОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ АССАМБЛЕЕЙ ИРАКА
13 СЕНТЯБРЯ 2005 ГОДА

Избирательная система: система пропорционального представительства (на основе губернаторств).

– Избиратели голосуют по системе, которая является специфической для губернаторства, в котором они зарегистрированы;

– Избиратели, находящиеся в особых условиях голосования (сотрудники сил безопасности, заключенные, находящиеся в больницах и за пределами страны) голосуют в различные дни, используя общенациональный бюллетень вместо бюллетеня губернаторства;

– 230 из 275 мандатов распределены между 18 губернаторствами пропорционально количеству избирателей, зарегистрированных в избирательном регистре каждого губернаторства на выборах в январе 2005 года;

– Остальные 45 мест распределяются в два этапа: политические группы, которые не получили места на губернаторском уровне, но достигли установленного порога, получают «компенсационные» мандаты. Остающиеся после этого мандаты предоставляются тем политическим группам, которые выиграли места на губернаторском уровне, на основе пропорции, которую они получили от общего числа действительных голосов на общенациональном уровне (используя квоту). После завершения общего подсчета и распределения мандатов Избирком предоставляет «компенсационные» мандаты политическим группам. Эти группы в течение 48 часов должны назвать имена для заполнения этих мест из кандидатов, которые не были избраны на губернаторском уровне;

– Не менее 25% членов Палаты Представителей должны быть женщинами. Согласно закону, по крайней мере, одна женщина должна быть среди первых трех номинантов листа кандидатов политической группы, и, по крайней мере, две женщины должны быть среди первых шести номинаций каждого списка и т.д.;

– Голосование не является обязательным. Избрание новой Палаты Представителей происходит за 45 дней до окончания очередного срока полномочий.

Требования к избирателям:

– избирателем является иракский гражданин по рождению, или лицо, получившее иракское гражданство, или выбравшее иракское гражданство;

– избиратель должен быть рожден в или до 31 декабря 1986 года;

– быть зарегистрированным в избирательном списке в соответствии с процедурой, установленной Избиркомом.

Закон о Временной иракской Администрации от 8 марта 2004 года (статья 31-Б) устанавливает следующие требования, предъявляемые к кандидату в депутаты Палаты Представителей:

– кандидат в депутаты Палаты Представителей должен быть иракцем, достигшим 30-летнего возраста;

– не быть членом распущенной партии БААС в звании члена отделения партии или выше, если он не был освобожден от этой должности в соответствии с установленными правилами;

– если кандидат в депутаты был членом распущенной партии БААС в ранге ее полноправного члена, он должен подписать документ о роспуске этой партии и разрыве всех прошлых связей с этой партией и дать клятву, что больше не будет иметь каких-либо контактов с организациями этой партии. Если судом будет установлено, что депутат предоставил ложные сведения, то он теряет свой мандат в Палате Представителей;

– не быть членом существовавших органов подавления, способствовавших или участвовавших в преследовании граждан Ирака;

– доказать отсутствие незаконного обогащения за счет страны и государственных финансов;

– не быть обвиненным в преступлении, включающем моральный кодекс, и иметь хорошую репутацию;

– иметь диплом об окончании, по меньшей мере, средней школы или его эквивалент;

– не быть членом вооруженных сил во время выдвижения кандидатуры в кандидаты Палаты Представителей;

– удовлетворять требованиям гражданства и проживания.

Основные положения закона (на арабском и английском языках) на официальном сайте Совета Представителей Ирака: <http://www.na-iraqi.com/>, а также на официальном сайте Независимой Избирательной Комиссии Ирака:

http://www.ieciraq.org/English/Frameset_english.htm

Summary

In monograph “The Iraqi constitution in the past and at present (From the history of the Iraqi constitutional development)” the author analyzes the main historical stages of Iraqi constitutional building-up, assigns principal regularities and tendencies in the constitutional development of this country, as well as analyzes peculiarities of the modern stage of the state building up.

After giving the description of the new Iraqi constitution, adopted on 15 October of 2005 at people’s referendum, the author characterizes peculiarities of the state structure and specific peculiarities of new organs of state power and governing, formed on the basis of new Iraqi constitution norms, adopted under American occupation regime and direct influence of US military forces.

The monograph is written on the basis of a wide range of the latest sources in English and Arabic. It can be useful for the specialists who deal with policy, history and law of the modern Iraq, for students and post graduates as well as for the general public wishing to know more about complicated and controversial processes that take place at the time being in the political and public life of modern Iraq.

КНИГИ, ИЗДАННЫЕ ИНСТИТУТОМ ИЗУЧЕНИЯ
ИЗРАИЛЯ И БЛИЖНЕГО ВОСТОКА *

1995 г.

1. **А.З.Егорин:** "Война за мир на Ближнем Востоке".
2. **А.В.Федорченко:** "Сельское хозяйство Израиля".
3. "Арабские страны: проблемы социально-экономического и общественно-политического развития" (совместно с ИВ РАН).
4. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 1.

1996 г.

5. **Абу Мазен (Махмуд Аббас):** "Путь в Осло".
6. **С.М.Гасратян:** "Религиозные партии Государства Израиль".
7. **А.З.Егорин:** "Современная Ливия".
8. **Л.Н.Руденко:** "Регулирование внешнеэкономической деятельности в странах Персидского Залива".
9. **А.В.Федорченко:** "Израиль накануне XXI века".
10. **А.О.Филоник, В.А.Исаев, А.В.Федорченко:** "Финансовые структуры Ближнего Востока".
11. **А.О.Филоник, Н.Г.Рогожина:** "Юго-Западная и Юго-Восточная Азия: проблемы водных ресурсов".
12. "Арабский мир в конце XX века". Сборник статей (совместно с ИВ РАН).
13. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 2.

1997 г.

14. **А.З.Егорин, В.А.Исаев:** "Объединенные Арабские Эмираты".
15. "Арабские страны Западной Азии и Северной Африки".
Сборник статей (совместно с ИВ РАН).

* Примечание: Институт переименован в 2005 г.

16. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 3.
17. **Н.М.Мамедова**: "Иран в XX веке. Роль государства в экономическом развитии".
18. "Турция: современные проблемы экономики и политики". Сборник статей (совместно с ИВ РАН).
19. Коллектив авторов "Сирийская Арабская Республика".
20. **А.О.Филоник, В.М.Ахмедов, Л.Н.Руденко, З.А.Соловьева, Н.Ю.Ульченко**: "Рынки Ближнего Востока".
21. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 4.

1998 г.

22. **А.Г.Ковтунов**: "Проблемы интеграции стран Магриба".
23. "Страны Ближнего Востока" Сборник статей (совместно с ИВ РАН).
24. **А.В.Федорченко**: "Экономика переселенческого общества (совместно с ИВ РАН)".
25. **С.Б.Багдасаров и А.Н.Чавушьян**: "Военный и военно-экономический потенциал стран Ближнего и Среднего Востока" (информационно-аналитический справочник, совместно с ИВ РАН).
26. **Л.И.Данилов**: "Кто есть кто в Иорданском Хашимитском Королевстве".
27. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 5.
28. "Актуальные проблемы Ближнего Востока". Сборник.
29. **К.А.Капитонов**: "Ближний Восток в лицах".
30. "Современная Саудовская Аравия". Справочник.
31. **К.З.Хамзин**: "Водные ресурсы бассейна реки Иордан и арабо-израильский конфликт".
32. "Афганистан: Война и проблемы мира". Сборник статей (совместно с ИВ РАН).
33. **М.Г.Закария, А.И.Яковлев**: "Нефтяные монархии Аравии на пороге XXI в."

34. "Иран: Эволюция исламского правления". Сборник статей (совместно с ИВ РАН).

1999 г.

35. "Арабские страны Западной Азии и Северной Африки". Сборник статей вып. 3 (совместно с ИВ РАН).
36. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 6.
37. **Г.И.Гучетль:** "Демократизация в Арабском мире: опыт Туниса и Сирии" (совместно с ИВ РАН).
38. **В.А.Исаев, А.О.Филоник:** "Государство Катар: проблемы развития".
39. "Национализм и фундаментализм на Ближнем Востоке". Материалы конференции. Москва, 04.02.99 г.
40. "Окружающая среда и развитие в Арабском мире ". Сборник статей (совместно с ИВ РАН).
41. **В.А.Ушаков:** "Иран и Мусульманский мир".
42. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 7.
43. **Е.Я.Сатановский:** "Экономика Израиля в 90-е годы".
44. "Эволюция политических систем на Востоке" (Совместно с ИВ РАН).
45. **Е.С.Мелкумян:** "ССАГПЗ в глобальных и региональных процессах".
46. **В.В.Кунаков:** "Турция и ЕС: проблемы экономической интеграции".
47. **А.И.Яковлев:** "Саудовская Аравия: пути эволюции" (совместно с ИВ РАН).
48. **М.А.Сапронова:** "Политика и конституционный процесс в Алжире (1989–1999)" (совместно с ИВ РАН).
49. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 8.
50. "Востоковедный сборник".

2000 г.

51. "Турецкая Республика". Справочник (совместно с ИВ РАН).

52. **М.Р.Арунова:** "Афганская политика США в 1945–1999 гг." (совместно с ИВ РАН).
53. "Политическая элита Ближнего Востока". Сборник.
54. "Ближний Восток: проблемы региональной безопасности". Сборник статей (Совместно с РАЕН).
55. **С.Э.Бабкин:** "Движения политического ислама в Северной Африке" (совместно с ИВ РАН).
56. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 9.
57. "Арабский Восток: ислам и реформы". Сборник статей (Совместно с Институтом Африки РАН).
58. "Афганистан: проблемы войны и мира". Сборник статей (совместно с ИВ РАН).
59. **Аль-Харири Мухаммад:** "Налоговые системы Сирии и Египта".
60. **В.В.Азатян, А.А.Ткаченко:** "Интеграционные процессы в экономике стран Северной Африки". (Совместно с Институтом Африки РАН).
61. **К.И.Поляков:** "Исламский фундаментализм в Судане".
62. "Миграционные процессы и их влияние на израильское общество". Сборник статей (Совместно с Иерусалимским университетом и Открытым университетом Израиля).

2001 г.

63. "Турция между Европой и Азией". Итоги европеизации на исходе XX века. Сборник статей (совместно с ИВ РАН).
64. "Ислам и политика". Сборник статей (совместно с ИВ РАН).
65. **Е.Я.Сатановский:** "Израиль в современной мировой политике".
66. **В.А.Исаев, А.О.Филоник:** "Султанат Оман" (совместно с ИВ РАН).
67. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 10.
68. **А.Г.Вирабов:** "Алжир: кризис власти" (Кризис общественного строя Алжира и перспективы его либерализации) (совместно с ИВ РАН).

69. "Исламизм и экстремизм на Ближнем Востоке".
Сборник статей (совместно с Академией геополитики и безопасности).
70. **К.И.Поляков, А.Ж.Хасянов:** "Палестинская национальная автономия: опыт государственного строительства".
71. **К.И.Поляков:** "Арабские страны и ислам в России (90-е годы XX века)".
72. **Зезв Гейзель:** "Политические структуры Государства Израиль"
73. "Востоковедный сборник". Выпуск второй.
74. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 11.
75. "Россия на Ближнем Востоке". Материалы конференции.
76. **С.Э.Бабкин:** "Религиозный экстремизм в Алжире".
77. "Мусульманские страны у границ СНГ". Сборник статей, (совместно с ИВ РАН).
78. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 12.

2002 г.

79. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 13.
80. **Н.Ю.Ульченко:** "Экономика Турции в условиях либерализации (80–90-е годы)" (совместно с ИВ РАН).
81. "Мусульмане на Западе". Сборник статей (Совместно с РАЕН).
82. "Востоковедный сборник". Выпуск третий.
83. "Афганистан на переходном этапе (сентябрь 2001 – июнь 2002 г.)". Сборник статей (Совместно с ИВ РАН).
84. **М.Ф.Видясова, М.Ш.Умеров:** "Египет в последней трети XX века (Опыт либерализации экономики и политической системы)" (совместно с ИСАА, МГУ).
85. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 14.
86. **Р.Р.Сикоев:** "Талибы (религиозно-политический портрет)" (совместно с ИВ РАН).
87. "Востоковедный сборник". Выпуск четвертый.

88. "Армия и власть на Ближнем Востоке". Сборник статей.
89. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 15.
90. **М.П.Гучанин**: "Турция и США: основные этапы торгово-экономического сотрудничества".
91. **С.М.Задонский**: "Ядерная программа Ирана и российско-американские отношения".
92. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 16.

2003 г.

93. **С.В.Бондаренко, А.А.Ткаченко**: "Нефть и газ Египта и Алжира на рубеже XX–XXI вв."
94. **Д.Полисар**: "Выбирая диктатуру. (Ясир Арафат и формирование органов власти палестинской администрации)". Перевод А.Д.Эпштейна.
95. "Российско-турецкие отношения: история, современное состояние и перспективы". Сборник статей (совместно с ИВ РАН, ИСАА).
96. **Алек Д.Эпштейн**: "Бесконечное противостояние. (Израиль и арабский мир: войны и дипломатия, история и современность)".
97. **В.А.Исаев, А.О.Филоник**: "Кувейт: Контуры экономических перемен" (совместно с ИВ РАН).
98. **О.В.Плешов**: "Ислам, исламизм и номинальная демократия в Пакистане" (совместно с ИВ РАН).
99. "Ирак: первые итоги, выводы, уроки". Сборник.
100. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 17.
101. **М.З.Ражбадинов**: "Радикальный исламизм в Египте" (совместно с ИВ РАН).
102. "Иракский кризис. Международный и региональный контекст". Материалы "круглого стола" ИСАА. Апрель 2003 г.
103. "Иран и СНГ". Сборник статей (совместно с ИВ РАН).
104. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 18.

105. "Саудовская Аравия: эволюция режима и пределы возможного в политическом развитии" Сборник статей.
106. **Г.Г.Косач, Е.С.Мелкумян:** "Внешняя политика Саудовской Аравии". Приоритеты, направления, процесс принятия решения".
107. "Афганистан и сопредельные страны". Сборник статей (совместно с РАЕН).
108. **В.М. Ахмедов:** "Сирия на рубеже столетий. Власть и политика" (совместно с ИВ РАН).
109. **В.П.Юрченко:** "Египет: проблемы национальной безопасности".
110. "Востоковедный сборник". Выпуск пятый.
111. "Российско-саудовские отношения: проблемы и перспективы" (по материалам круглого стола).
112. "Ирак под американским управлением: демократизация или вьетнамизация» (по материалам круглого стола).
113. "Арабо-израильский конфликт: старые проблемы и новые планы". Сборник статей.
- 114 **Е.И.Уразова:** "Экономическое сотрудничество Турции и тюркских государств СНГ" (совместно с ИВ РАН).
115. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 19.
116. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 20.
117. **М.С.Сергеев:** "Берберы Северной Африки: прошлое и настоящее"
118. **А.Р.Аганин, З.А.Соловьева:** "Современная Иордания".

2004 г.

119. **Владимир (Зеэв) Ханин:** "«Русские» и власть в современном Израиле".
120. "Программы урегулирования палестино-израильского конфликта: три года после переговоров в Кемп-Дэвиде и Табе". Сборник статей и документов под редакцией **Алека Д.Эпштейна.**

121. **А.О.Филоник, А.И.Вавилов:** "Саудовская Аравия: поиски внутренней гармонии" (совместно с ИВ РАН).
122. **Е.И.Миронова:** "Алжир: смена приоритетов развития" (совместно с Институтом Африки).
123. "Иракский кризис". Аналитические записки.
124. "Терроризм". Сборник статей.
125. "Ислам на современном Востоке. Регион стран Ближнего и Среднего Востока, Южной и Центральной Азии". Сборник статей (совместно с ИВ РАН).
126. **И.А. Новиков:** "Оружие массового поражения на Ближнем Востоке" (совместно с информационно-аналитическим центром "Акцент").
127. "Иран и Россия". Сборник статей (совместно с ИВ РАН).
128. "Офицерский корпус ближневосточных государств". Сборник.
- 129 "Россия и США на Ближнем Востоке". Аналитические записки.
130. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 21.
131. "Армия, ВТС, ОМП на Ближнем Востоке". Аналитические записки.
132. "Проблемы Ближнего Востока. Аналитические записки".
133. "Курдский вопрос на рубеже тысячелетий" (круглый стол 19.02.2004).
134. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 22.
135. "Турция в новых геополитических условиях". Материалы круглого стола, март 2004 г. (совместно с ИВ РАН).
136. "Израиль и арабо-израильский конфликт. Аналитические записки".
137. "Иран. Аналитические записки".
138. **А.В.Федорченко, О.А.Зайцева, Д.А.Марьясис:** "Израиль в начале XXI века".
139. **И.А.Матвеев:** "Национальная и общеарабская слагаемые политики Сирии на Ближнем Востоке".

140. "Современный Исламский Восток и страны Запада". Сборник статей.
141. **А.В.Гасратян**: "Проблемы социально-экономического развития Ливана (1970–2000 гг.)".
142. **В.П.Юрченко**: "Сирия: проблемы национальной безопасности. (Военная политика и военное строительство в период правления ПАСВ 1963–2004 гг.)"
143. "Палестино-израильский конфликт в зеркале общественного мнения и международной дипломатии". (Сборник статей и документов) под редакцией **Алека Д. Эпштейна**.
144. «Афганистан в начале XXI века». Сборник статей (совместно с ИВ РАН).
145. **М.З.Ражбадинов**: "Египетское движение «Братьев-мусульман»" (совместно с ИВ РАН).
146. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 23.
147. «Сирия. Проблемы внутривластной стабильности и внешней безопасности» (материалы круглого стола, 21 сентября 2004 г.).
148. «Ирак: 100 дней переходного правительства».
149. "Востоковедный сборник". Выпуск шестой.
150. "Иран после парламентских выборов" (Круглый стол 27.04.2004 г.). Сборник статей.
151. **Б.В.Долгов**: "Исламистский вызов и алжирское общество" (совместно с ИВ РАН).
152. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 24.

КНИГИ, ИЗДАННЫЕ ИНСТИТУТОМ БЛИЖНЕГО ВОСТОКА*

2005 г.

153. **М.К.Занбуа, А.О.Филоник:** "Формирование производственной инфраструктуры в Сирии (1946–2004)"
154. **Р.Г.Ланда:** "Политический ислам: предварительные итоги".
155. **Алек Д. Эпштейн:** "Израиль и проблема палестинских беженцев: история и политика".
156. **О.В.Плешов:** "Ислам и политическая культура в Пакистане" (Совместно с ИВ РАН).
157. "Ислам и общественное развитие в начале XXI века" (Совместно с ИВ РАН).
158. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 25.
159. "Ближний Восток и современность". Сборник статей, вып. 26.
160. **И.М.Мохова:** "Западное Средиземноморье: проблемы интеграции".
161. **А.В.Рясов:** "«Левые» на Арабском Востоке: ливийский опыт".

2006 г.

162. **Алек Д. Эпштейн:** "Израиль в эпоху «пост-сионизма»: наука, идеология и политика".
163. **Владимир (Зеэв) Ханин:** "Вокруг размежевания: общество и политика Израиля в 2005 году".
164. "Афганистан, Иран, Пакистан: время выборов и перемен". Сборник статей (Совместно с ИВ РАН).

Адрес в Интернете: www.iimes.ru

* Примечание: Институт переименован в 2005 г.

PUBLICATIONS OF THE INSTITUTE OF ISRAELI
AND MIDDLE EASTERN STUDIES

1995

1. "War for peace in the Middle East" by **A.Egorin**
2. "Agriculture in Israel" by **A.Fedorchenko**
3. "The socio–economic and political development in the Arab World".
In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian
Academy of Sciences
4. "The Contemporary Middle East", (collection of essays)

1996

5. "The road to Oslo" by **Abu Mazen (Mahmud Abbas)**
6. "Religious parties in the State of Israel" by **S.Gasratian**
7. "Contemporary Libya" by **A.Egorin**
8. "Regulation of external economic activity in the Persian Gulf
countries" by **L.Rudenko**
9. "Israel on the eve of the XXI–th century" by **A.Fedorchenko**
10. "Financial Institutions in the Middle East" by **A.Filonik, V.Isaev and
A.Fedorchenko**
11. "Water resources in the South West and South East Asia" by
A.Filonik and N.Rogozhina
12. "The Arab World in the end of the XX–th century", (collection
of essays). In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Rus-
sian Academy of Sciences
13. "The Contemporary Middle East" № 2, (collection of essays)

1997

14. "United Arab Emirates" by **A.Egorin and V.Isaev**
15. "Arab countries of Western Asia and Northern Africa", (collection of essays). In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences
16. "The Contemporary Middle East" № 3, (collection of essays)
17. "Iran in the XX–th Century. The Role of State in Economic Development" by **N.Mamedova**
18. "Turkey: Problems of modern Economy and Policy", (collection of essays). In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences
19. "The Syrian Arab Republic"
20. "Markets in the Middle East" by **A.Filonik, V.Ahmedov, L.Rudenko, Z.Solovieva, N.Ultchenko**
21. "The Contemporary Middle East" № 4, (collection of essays)

1998

22. "Problems of integration among the Arab Magrib countries" by **A.Kovtunov**
23. "Countries of the Middle East", (collection of essays). In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences
24. "Settler Society Economy: Israeli Model" by **A.Fedorchenko**
25. "Military and military – economic Potential of the Middle Eastern Countries" by **S.Bagdasarov and A.Chavushian** In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences
26. "Who is Who in the Hashemite Kingdom of Jordan" by **L.Danilov**
27. "The Contemporary Middle East" № 5, (collection of essays)
28. "Actual Problems of the Middle East"

29. " Political Portraits of the Middle East" by **K.Kapitonov**
30. "The contemporary Saudi Arabia"
31. "Water Resources of the Jordan River Basin and the Arab–Israeli Conflict" by **K.Khamzin**
32. "Afghanistan: War and Problems of Peace", (collection of essays). In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences
33. "Oil Monarchies of Arabian peninsula on the edge of XXI century" by **M.Zakaria and A.Yakovlev**
34. "Iran: Evolution of Islamic Rule", (collection of essays). In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences

1999

35. "Arab countries of Western Asia and Northern Africa" № 3, (collection of essays). In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences
36. "The Contemporary Middle East" № 6, (collection of essays)
37. "Democratization in the Arab World: the case of Tunisia and Syria" by **G.Guchetl**
38. "The State of Qatar: problems of development" by **A.Filonik and V.Isaev**
39. "Nationalism and Fundamentalism in the Middle East". (In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences)
40. "The Environment and Development in the Arab World", (collection of essays). In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences
41. "Iran and the Muslim World" by **V.Ushakov**
42. "The Contemporary Middle East" № 7, (collection of essays)
43. "Israeli Economy in the 90's" by **Eu.Satanovsky**

44. "Evolution of political Systems in the East". (In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences)
45. "GCC in global and regional processes" by **E.Melkumian**
46. "Turkey: Problems of economic integration" by **V.Kunakov**
47. "Saudi Arabia in Evolution" by **A.Yakovlev**
48. "Policy and constitutional Process in Algeria (1989-1999)" by **M.Sapronova**
49. "The Contemporary Middle East" № 8, (collection of essays)
50. "Oriental Records" (collection of essays)

2000

51. "Republic of Turkey"
52. "U.S. Policy in Afghanistan in 1945-1999" by **M.Arunova**
53. "Political Elite in the Middle East"
54. "The Middle East: Problems of regional Security" (collection of essays)
(In cooperation with the Russian Academy of Natural Sciences)
55. "The Movements of Political Islam in Northern Africa" by **S.Babkin**
56. "The Contemporary Middle East" № 9, (collection of essays)
57. "The Arab World: Islam and Reforms", (collection of essays)
58. "The Afghanistan: Problems of War and Piece" (collection of essays).
In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences
59. "Tax Systems in Syria and Egypt" by **Al-Hariri Muhammad**
60. "Processes of Integration in the Economy of Northern Africa States"
by **V.Azatian and A.Tkachenko**
61. "Islamic Fundamentalism in the Sudan" by **K.Polyakov**
62. "Mass Migration and its Impact on the Israeli Society" (collection of essays)

2001

63. "Turkey between Europe and Asia" (In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences)
64. "Islam and Policy" (collection of essays)
65. "Israel in the Contemporary World Policy" by **Eu.Satanovsky**
66. "The Sultanate of Oman" by **A.Filonik and V.Isaev**
67. "The Contemporary Middle East" № 10, (collection of essays)
68. "Algeria: crisis of power" by **A.Virabov**
69. "Islamism and Extremism in the Middle East" (collection of essays)
In cooperation with the Academy of Geopolitics and Security
70. "The Palestinian National Autonomy: the Experience of the State Creation" by K.Polyakov and A.Hasyanov
71. "Arab Countries and Islam in Russia" by **K.Polyakov**
72. "Political Structures in the State of Israel" by **Ze'ev Geyzel**
73. "Oriental Records" № 2 (collection of essays)
74. "The Contemporary Middle East" № 11, (collection of essays)
75. "Russia in the Middle East" (conference papers)
76. "Religious Extremism in Algeria" by **S.Babkin**
77. "Muslim Countries at the Borders of the CIS" (collection of essays)
In cooperation with the Institute of Oriental Studies,
Russian Academy of Sciences
78. "The Contemporary Middle East" № 12, (collection of essays)

2002

79. "The Contemporary Middle East" № 13, (collection of essays)
80. "Turkish Economy under liberalization" by **N.Uitchenko**

81. "Muslims in the West" (collection of essays) (In cooperation with the Russian Academy of Natural Sciences)
82. "Oriental Records" № 3 (collection of essays)
83. "Afghanistan in a Transition" (collection of essays). In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences
84. "Egypt in the last third of the 20th Century" by **M.Vidiassova and M.Umerov**
85. "The Contemporary Middle East" № 14, (collection of essays)
86. "Taliban (the Religious and Political Profile)" by **R.Sikoev**
 In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences
87. "Oriental Records" № 4 (collection of essays)
88. "Army and Power in the Middle East" (collection of essays)
89. "The Contemporary Middle East" № 15, (collection of essays)
90. "Turkey and USA: main Stages in Trade and Economic Cooperation" by **M.Guchanin**
91. "The Nuclear Program of Iran and Russian-American Relations" by **M.Zadonsky**
92. "The Contemporary Middle East" № 16, (collection of essays)

2003

93. "Oil and Gas in Egypt and Algeria on the Verge of Two Centuries." by **S.Bondarenko and A.Tkachenko**
94. "Electing Dictatorship: Why Palestinian Democratization Failed" by **D.Polisar**
95. "Russia-Turkey Relations: History, present State and Perspectives" (collection of essays). In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences and the Institute of Asia and Africa.

96. "An Everlasting Confrontation. Israel and the Arab World: Wars and Diplomacy" by **A.D.Epstein**
97. "Kuwait: Contours of Economic Changes" by **A.Filonik and V.Isaev**
98. "Islam, Islamism and nominal Democracy in Pakistan" by **O.Pleshov**.
In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences and the Institute of Asia and Africa.
99. "Iraq: First Results, Conclusions, Lessons" (collection of essays).
100. "The Contemporary Middle East" № 17, (collection of essays)
101. "Radical Islamism in Egypt" by **M.Rajbadinov**
102. "Crisis in Iraq. International and Regional Context"
103. "Iran and CIS" (collection of essays)
104. "The Contemporary Middle East" № 18, (collection of essays)
105. "Saudi Arabia: Evolution of Regime and Possible Limits in Political Development" (collection of essays)
106. "Saudi Arabia External Policy" by **G.Kosach and E.Melkumyan**
107. "Syria at the Turn of the Centuries. Power and Politics" by **V.Ahmedov**
108. "Afghanistan and Neighboring Countries" (collection of essays)
109. "Egypt: Problems of National Security (1952–2002.)" by **V.Yurchenko**
110. "Oriental Records" № 5 (collection of essays)
111. "Russian-Saudi Relations: Problems and Perspectives" (collection of essays)
112. "Iraq under the American Administration: democratization or «vietnamization»"
113. "Arab-Israeli Conflict: Old Problems and New Plans" (collection of essays)

114. "The Economic Co-operation between Turkey and the Turkic States of the CIS" by **E.Urazova**
115. "The Contemporary Middle East" № 19, (collection of essays)
116. "The Contemporary Middle East" № 20, (collection of essays)
117. "Berbers of North Africa: Past and Present" by **M. Sergeev**
118. "Contemporary Jordan" by **A.Aganin and Z.Solovieva**.

2004

119. "The «Russians» and Power in the State of Israel" by **Vladimir (Ze'ev) Khanin**.
120. "Peaceful Settlement of the Palestine–Israeli Conflict: Three Years after Camp David and Taba Talks"(essays and documents) Edited by **Alek D. Epstein**
121. " Saudi Arabia: Search for Inner Harmony" by **A.Filonik and A.Vavilov**
122. "Algeria: Change of Priorities in Development" by **E.Mironova**
123. Analytical records. "Iraqi Crisis".
124. Analytical records. "Terrorism".
125. "Islam in Contemporary Orient. Region of Middle and Near East, South and Central Asia". (collection of essays). In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences.
126. "Weapon of Mass destruction in the Middle East" by **I.Novikov**
127. "Iran and Russia" (collections of essays)
128. "Officer Corps in the Middle Eastern States" (collections of essays)
- 129 Analytical records. "Russia and USA in the Middle East".
130. "The Contemporary Middle East" № 21, (collection of essays)

131. Analytical records. "Army, Weapon of Mass Destruction, Military and Technical Cooperation in the Middle East".
132. Analytical records. "Problems of the Middle East".
133. "Kurdish Question at the turn of the Millennia"
134. "The Contemporary Middle East" № 22, (collection of essays)
135. "Turkey in the New Geopolitical Conditions (documents of the Round Table, March 2004)
136. Analytical records. "Israel and Arab-Israeli Conflict".
137. Analytical records. "Iran".
138. "Israel in the beginning of the XXI-th Century" by **A.Fedorchenko, O.Zaitzeva, D.Mariyasis**
139. "Contemporary Islamic East and European Countries" (collection of essays)
140. "National and Pan-Arab Components of the Syrian Policy in the Middle East (1946–2003)" by **I.Matveev**
141. "Problems of Social-economic Development of Lebanon (1970–2000)" by **A.Gasratian**
142. "Syria: problems of national security" by **V.Yurchenko**
143. "Palestine-Israeli conflict in the mirror of public opinion and international diplomacy" (collection of essays)
Edited by **Alek D. Epstein.**
144. "Afghanistan in the beginning of XXI-th Century" (collection of essays)
145. "Egyptian movement of «Muslim brothers»" by **M.Rajbadinov**
146. "The Contemporary Middle East" № 23, (collection of essays)
147. "Syria. Problems of Internal Political Stability and External Security" (documents of the Round Table, 21 September 2004)
148. "Iraq: 100 days of transition"

149. "Oriental Records" № 6 (collection of essays)
150. "Iran after Elections" (documents of the Round Table, April 2004)
151. "Islamic challenge and the Algerian society" by **B.Dolgov**.
In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences.
152. "The Contemporary Middle East" № 24, (collection of essays)

PUBLICATIONS OF THE INSTITUTE OF MIDDLE EASTERN
STUDIES

2005

153. "Creating of productional infrastructure in Syria" by **M.Zanbua and A.Filonik**. In cooperation with the Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences.
154. "Political Islam: preliminary results" by **R.Landa**
155. "Israel and the problem of Palestinian refugees: history and policy" by **Alek D. Epstein**
156. "Islam and political culture in Pakistan" by **O.Pleshov**
157. "Islam and social development in the beginning of XXI-th Century"
158. "The Contemporary Middle East" № 25, (collection of essays)
159. "The Contemporary Middle East" № 26, (collection of essays)
160. "Western Mediterranean: problems of integration" by **I.M.Mokhova**
161. "'Leftists" in the Middle East: Libyan experience" by **A.V.Rjasov**

2006 г.

162. "Israel in the era of post-zionism: science, ideology and policy" by **Alek D. Epstein**
163. "On the situation with delimitation: society and policy in Israel in 2005" by **Vladimir (Ze'ev) Khanin**
164. "Afghanistan, Iran, Pakistan: time of elections and changes" (collection of essays)

Internet: www.iimes.ru

Лицензия ИД № 05092 от 18.06.2001 г.

Научное издание

М.А. Сапронова

**ИРАКСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ В ПРОШЛОМ И НАСТОЯЩЕМ
(ИЗ ИСТОРИИ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ИРАКА)**

Подписано в печать 20.05.2006 г.

Формат 60х90/16.

Печать офсетная

Бумага офсетная №1

Объем 12,25 уч. изд. л.

Тираж 800 экз. Тип. Зак. № 101

Типография ЗАО «АСТИ-ИЗДАТ»