

**Конституционное право стран Ближнего Востока
(Иран, Египет, Израиль, ОАЭ, Ирак).
Хачим Ф.И.**

М.: "РУДН" - 2001, 138 стр.

В пособии рассматривается конституционное развитие некоторых государств Ближнего Востока, а также их основные политические институты. Дается правовой анализ институтов конституционного права, таких как статус личности со всеми его компонентами (например, вопросы гражданства, права и обязанности граждан и способы их реализации), центральные органы государственной власти, территориальное устройство данных государств и органы местного управления и самоуправления. Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, а также политологов, историков и всех интересующихся вопросами государственного устройства стран Ближнего Востока.

Оглавление

{Предисловие}	{5}
{Республики Иран}	{7}
{Конституционные принципы Исламской Республики Иран}	{14}
{Правовое положение личности}	{17}
{Высшие органы государственной власти}	{20}
{Законодательная власть}	{20}
{Исполнительная власть}	{23}
{Судебная власть}	{24}
{Египет}	{29}
{Конституционное развитие Египта}	{29}
{Форма Конституции}	{30}
{Исламский шариат}	{34}
{Конституционные основы общественного строя}	{34}
{Экономическая основа государства}	{34}
{Политическая основа государства}	{35}
{Центральные органы власти}	{36}
{Законодательная власть}	{36}
{Исполнительная власть}	{44}
{Судебная система}	{47}
{Информационная власть}	{50}
{Глава 3. Политические институты и конституционное право Государства Израиль}	{53}
{Центральные органы государственной власти}	{55}
{Президент}	{55}
{Парламент (кнессет)}	{57}
{Правительство}	{61}
{Государственный контролер}	{67}
{Гражданство}	{70}
{Избирательное право и избирательная система}	{72}
{Судебная система}	{74}
{Эмиратов}	{81}
{Образование и конституционное развитие ОАЭ}	{81}
{Центральные органы власти ОАЭ}	{83}
{Глава государства и его заместитель}	{83}
{Верховный совет союза}	{85}
{Совет министров}	{88}
{Высший союзный суд}	{91}
{Глава 5. Конституционное развитие и политические институты Республики Ирак}	{95}
{Особенности конституционно-правового статуса граждан}	{102}
{Центральные органы государственной власти}	{104}
{Совет революционного командования}	{104}
{Президент}	{107}
{Правительство}	{108}
{Законодательная власть}	{109}
{Судебная система и прокуратура}	{113}
{Местное самоуправление}	{117}
{Глоссарий}	{119}

- {Список литературы} {120}
{Приложение 1. Конституция Исламской Республики Иран (извлечения)} {122}
{Приложение 2. Закон Египта №105 1980 г. "Об образовании судов государственной безопасности"
(извлечения)} {127}
{Приложение 3. Закон Египта № 40 1977 г. "О системе политических партий" (извлечения)} {132}

Предисловие

В последнее десятилетие в связи с глобальными переменами, происходящими в современном мире и особенно в развивающихся странах, важной задачей российского государствоведения, в том числе науки конституционного права, становится изучение и анализ государственного политического механизма зарубежных стран. Тем более, что отношения России с этими странами переживают период "нового дыхания", базирующегося на расширении круга взаимных интересов во все более многочисленных сферах. Отношения России со странами третьего мира являются традиционными, тем не менее, проблем и пробелов по-прежнему немало. Россия является многонациональным федеративным государством. Многие народы, проживающие на территории Российской Федерации, имеют духовные, культурные, религиозные, этнические и прочие общие традиции и связи с народами развивающихся стран. Несмотря на это, характерно, что именно в российской науке государственного права недостаточно изучены институты конституционного права развивающихся стран (если не считать труды известных российских правоведов - В. Е. Чиркина, Г.И. Муромцева, В.В. Маклакова, А.А. Мишина, Б.А. Страшуна и др.). В данном учебном пособии автор попытался показать специфические черты и особенности политических систем трех наиболее развитых государств третьего мира, таких как Египет, Израиль и Иран. Выбор этих государств не случаен. Они представляют большой интерес именно потому, что за последние десятилетия в их государственно-политическом развитии произошли серьезные

5

трансформации. Например, в Египте наблюдался процесс перехода к демократизации общественной жизни, что стало примером для других стран арабского Востока. В Иране успешно завершается процесс формирования политико-государственных институтов, построенных на модернизированных догмах исламского шариата (шиитского течения). Особое значение придается прежде всего тем аспектам общественно-политической деятельности, которые до сих пор не были подробно освещены в российской юридической литературе.

Именно страны мусульманского Востока в силу специфики их исторического развития стали играть заметную роль во многих процессах международного масштаба. Политические системы в этих странах как раз и отражают существенные изменения в общественном и политическом развитии. Кроме того, изучение политических институтов в этих государствах дает возможность понять сущность процессов, происходящих в других странах Азии, Африки и Латинской Америки.

6

ГЛАВА 1 КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ И РЕЛИГИОЗНО-ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИСЛАМСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ИРАН

Подобно другим исламским реформаторским движениям, шиитское движение за обновление отличалось включением в комплекс своих воззрений политических и правовых элементов. Это придало данному старому движению динамику взаимодействия с потребностями современной эпохи. В результате возникли шиитские политические движения, чаще всего опиравшиеся на идейно-идеологическое наследие шиизма.

Особое место в этом процессе занимал Иран, особенно в свете того, что можно назвать сферой практической апробации конституционной модели, которая, в свою очередь, была одним из результатов шиитского движения за обновление. Если сходство позиций исламских движений в отношении необходимости правовых и конституционных реформ было следствием сложного этапа эволюции политической мысли и практики, то это не отрицает того, что политическая мысль в Иране, особенно на протяжении трех последних десятилетий Каджарской эпохи^{1}, существенно отличалась от идеологических воззрений в Османской империи и в Египте. Эта

7

специфическая черта - мощная и нарастающая поддержка шиитскими улемами движения за Конституцию, приведшего к революции 1906 г. За Конституцию выступали не только улемы-"обновители": ее отстаивали также многие традиционные религиозные деятели, не сомневавшиеся в преимуществах существования правового регулятора власти шаха и дворца - между тем как "внутри османского и египетского религиозных институтов имелось ограниченное число людей, исповедующих просвещенные идеи, которые занимали видное место и сыграли эффективную роль в национальной борьбе за верховенство закона"^{2}. Исходя из этого можно сказать, что шиитские улемы в Иране выступали за закрепление конституционных принципов, за ограничение власти законами и правовыми нормами, в противоположность утверждениям некоторых иранских и советских исследователей и историков о том, что шиитские улемы якобы "всегда выступают в оппозиции по отношению к любым понятиям о государстве и политической системе, так как признают легитимность лишь за правлением имамов"^{3}

Надо подчеркнуть, что влияние шиитских улемов на массы в плане склонения их к восприятию и усвоению конституционных идей было значительно более существенным, чем влияние мыслителей, проживавших в других странах и стремившихся привить европейские образцы. На наш взгляд, это объясняется тем, что идеи, выдвигавшиеся традиционными шиитскими улемами, были доступнее взглядов, терминов и понятий, которые излагались эмигрантами в их движении за перемены. Обращение к людям при опоре на исламское (в

8

частности шиитское) идейное наследие находило больший отклик, чем идейные построения эмигрантов.

Однако это не означает, что шиитский религиозный институт в Иране полностью стоял на стороне движения за Конституцию. Там были и видные улемы, выступавшие против этого движения, например шейх Фадлаллах. Такая оппозиционность строилась на основе простой критики Конституции с позиции шариата. В частности, указывалось, с одной стороны, на "противоречие между превосходствами мусульманина и официальным признанием равенства всех граждан перед законом без различия религии, с другой - на предоставление свободы прессе и печатным изданиям, которые могут проложить путь западным атеистическим идеям и взглядам, неприемлемость обязательного обучения девочек"^{4}.

В целом можно сказать, что движение за Конституцию проложило себе дорогу к сердцам большинства (если не всех) представителей общественных слоев и политических движений. Иными словами, оно получило почти всенародное признание - особенно в Иране - с начала нынешнего столетия. Шиитские религиозные деятели шли в авангарде тех, кто сформулировал принципиальные и общенациональные основы принятия Конституции, которая, как они утверждали, не противоречит исламу по своей сути. Это можно наблюдать на примере конституционного опыта Ирана на протяжении всех десятилетий XX века.

В своей "классической" формуле эта идея нашла воплощение в новой иранской Конституции (Конституция Исламской Республики Иран). Ее специфика состоит, прежде всего, в том, что она строится на основе исламских традиций. В Конституции говорится, что "основной особенностью этой революции, по сравнению с остальными движениями за возрождение, имевшими место в Иране на протяжении

9

последнего столетия, является ее религиозный, исламский характер"^{5}. Вместе с тем в самой Конституции признается, что разработка подобного Основного закона не является чем-то новым: почва для этого была подготовлена предыдущим опытом, в том числе движением "машрута" (движение за Конституцию), направленным против деспотизма, и национализацией нефти в ходе борьбы против колониализма. Иранский народ пришел к выводу о том, что "основной и явной причиной неуспеха этих движений является их нерелигиозный характер". Одновременно авторы Конституции считают, что секретом успеха исламского опыта в Иране является приверженность исламским идеалам и догматам, а также выдающаяся роль вождя этой революции имама Хомейни, который осознал "необходимость следования по пути религиозного, исконно исламского возрождения"^{6}. На сей раз это дало толчок новому движению за перемены. Это, безусловно, подтверждает опору на исламское идейное наследие в ходе составления Конституции и введения "неошиитских" представлений в Основной закон. Так, понятие "правление факиха" как модель исламской формы власти занимает видное место в Конституции. В частности, здесь говорится о задаче "подготовки необходимых условий для обеспечения руководства со стороны факиха, отвечающего всем условиям и признающегося людьми в качестве их руководителя" ^{7}. Исходя из этого в Конституции утверждается, что включение в нее принципа "правления факиха" ведет к "удержанию различных систем от уклонений от своих исконно исламских функций"^{8}. С другой стороны, авторы Основного закона

Исламской Республики Иран считают, что власть факихов, присутствующих на вершине властной пирамиды, обеспечивает подход к Корану и Сунне как к основным источникам законодательства, на которые Конституция опирается в вопросах управления обществом. "Следовательно, необходим полный и детальный контроль со стороны мусульманских улемов, отличающихся справедливостью, богобоязненностью и чувством религиозного долга ("справедливых факихов"){9}. Для того чтобы подчеркнуть значение Корана для Конституции, в ее текст включено много коранических аятов. Коран и Сунна - это Основной закон, а Конституция лишь средство, инструмент, при помощи которого претворяются в жизнь "божественные" законы, которые уже присутствуют или "ниспосланы" с небес.

Одной из особенностей, отличающих Конституцию Исламской Республики Иран, является то, что этот Основной закон был разработан не для одного только Ирана: его можно считать проектом Конституции, призванной обеспечить необходимые условия для установления всемирного исламского режима. В этой связи в Конституции говорится, что она "создает условия для продолжения этой революции внутри страны и за ее пределами, в особенности для расширения международных отношений; вместе со всеми остальными исламскими и народными движениями она стремится к построению единой нации во всем мире"{10}.

Шиитское движение в Иране воспользовалось предыдущими шиитскими традициями. Религиозные деятели приобрели большой опыт борьбы за Конституцию путем действенного участия в движении "машрута" (движении за Конституцию) 1906 г., в результате которого была достигнута первая победа конституционного движения. Имел место прецедент,

дающий мусульманским сторонникам Конституции преимущество перед остальными группировками и навыки ведения полемики, это - развитость науки о догматах веры и исследований теоретических основ исламской юриспруденции, которые с давних пор получили значительное развитие у шиитов и достигли своей кульминации в новой форме в XIX в. Уже тогда исламские правоведы считали самостоятельное решение вопросов юридическо-богословского характера и опору на разум важнейшими факторами вынесения суждений и разработки законов, отвечающих новым условиям, которые выдвигаются жизнью и с которыми приходится сталкиваться обществу. Кроме того, они полагали, что всякое действие должно считаться разрешенным, коль скоро оно прямо не запрещается в шариате ("презумпция разрешенности"), между тем как ахбариты считали, что не следует избегать всякого действия, не упомянутого в шариате, дабы не совершить греха. Однако эти расхождения не могли помешать религиозным деятелям принимать активное, эффективное, а порой и руководящее участие в первой "конституционной революции" ("машрута") в противоположность тому, что утверждают некоторые востоковеды. Так, З.А. Арабаджян говорит, что движущие силы революции состояли из двух группировок:

1. Демократически настроенная интеллигенция.

2. Выходцы из аристократических семей, исповедовавших либеральные воззрения:

* первые - более радикальные, были решительно настроены на борьбу с абсолютизмом за установление буржуазных прав и свобод, гарантированных Конституцией, и созыв меджлиса;

* вторые - в силу своего высокого образовательного ценза, приобщенности к европейской культуре и общественным достижениям.

Тот же автор ошибочно утверждает, что некоторые религиозные деятели выступили на стороне "конституционной революции" из-за того, что "...духовенство было серьезно обеспокоено предполагавшейся реформой судебной системы, предлагавшейся шаху англичанами, в результате которой значение шариатского суда могло оказаться существенно ослабленным"{11}.

Дело в том, что "двойственность судебной системы (т.е. сосуществование шариатских и гражданских судов) сохранялась в течение длительного времени, начиная с Сефевидской эпохи, и, став частью традиционной системы, уже не могла являться двигателем перемен"{12}.

С другой стороны, поддержка Конституции не ограничивалась группой либерально настроенных религиозных деятелей вроде Абдаллаха аль-Бахбахани и Мухаммеда ат-Табатабаи (как утверждает Арабаджян){13}. В Иране, помимо этих людей, было много представителей духовенства, не разделявших революционных настроений, во главе с шейхом Фадлаллахом Нури, которые отнюдь не сомневались в преимуществах существования правового регулятора власти шаха и его придворного окружения.

Если дискуссии (или расхождения) между самими религиозными деятелями ограничивались вопросами фикха и шариата, то в дальнейшем, в связи с попытками обновления в шиитской мысли, они переросли в полемику, носящую политический характер. Споры уже стали вестись вокруг таких вопросов, как: вправе ли духовное лицо занимать руководящие посты в государственной структуре, нужна ли вообще исламскому государству конституция и т.п.

13

Эти и другие вопросы были поставлены в ходе подготовки и обсуждения проекта новой Конституции. Вопрос об Основном законе стал источником множества расхождений не только между шиитским духовенством и секуляристскими либеральными и радикальными силами, но и между самими религиозными деятелями. Мощная оппозиция сформировалась после объявления о повторном голосовании по проекту Конституции на конституционной ассамблее и передаче его на рассмотрение конституционного меджлиса. Так, один из крупных религиозных деятелей аятолла Шариатмадари считал этот шаг "очень большой ошибкой", заявив, что религиозный деятель, который станет Президентом Ирана, унижит свое достоинство: стать президентом не является повышением для служителя религии, фактически это понижение^{14}.

В то же время другой крупный религиозный деятель Ирана аятолла Хальхали заявил: "Никакого утверждения конституции вообще не нужно... поскольку "Конституцией Ирана является Коран", а вместо референдума или конституционного собрания достаточно утверждения основного закона страны имамом Хомейни".

14

{1}Каджаридаы - династия, правившая Ираном до прихода к власти Резыхана в 1925 г.; этот год стал годом окончательной ликвидации каджа-ридского режима.

{2}Аннаит А. Современная исламская политическая мысль. Каир: Мон-табат Маубули, 1988. С. 328.

{3}Васильев Л. Ислам: направления, течения, аяты. Оппозиционный ислам, шииты // Азия и Африка сегодня, 1980, №2. С. 54-55.

{4}Хосрой Н. История иранской маршрутии. Тегеран, 1344 г. х. С. 315-316.

{5}Скляр Л.Е. Становление новых органов власти в Иране (1978-1981). Иран, история и современность: Сб. ст. М., 1983. С. 24.

{6}Конституция Исламской Республики Иран. С. 24.

{7}Там же. С. 30.

{8}Там же.

{9}Конституция Исламской Республики Иран. С. 29.

{10}Там же. С. 28-29.

{11}Арабаджян З.А. Иран: власть, революция, реформы. М: Наука, 1991. С. 30.

{12}Аннаит А. Указ. соч. С. 323.

{13}См.: Арабаджян З.А. Указ. соч. С. 29.

{14}См.: Агаев С.А. Иран: рождение республики. М.: Политическая литература, 1984. С. 188.

Конституционные принципы Исламской Республики Иран

Проект Конституции Исламской Республики Иран включал в себя ряд принципов, в том числе невмешательство во внутренние дела других государств, поддержку борьбы эксплуатируемых против эксплуататоров в любой точке земного шара, право на труд и обеспечение таких его условий, которые призваны положить конец эксплуатации человека

14

человеком, свободу собраний и мирных демонстраций, свободу создания религиозных партий и политических и профессиональных организаций и союзов, не вступающих в противоречие с принципами исламской республики, свободу печати, свободу совести и т.д. Кроме того, в нем говорилось об уважении частной собственности. Конституция подтверждала, что официальной религией государства является ислам "в его шиитском мазхабе" (т.е. шиитского толка), и провозглашала президента республики первым лицом в правительстве. Проект Конституции (с его перечисленными принципами) подвергался разнообразной критике со стороны различных политических деятелей и представителей национальных меньшинств, в том числе и со стороны иранского духовенства. Так, Ассоциация иранских юристов заявила, что Конституция "должна гарантировать правление народа в самом высоком смысле этого слова... путем обеспечения демократии". В то же время шейх аль-Хусейни (курдский религиозный деятель) заявил, что в случае утверждения проекта Конституции в том виде, в каком он представлен правительством, будут ущемлены права курдов. Аль-Хусейни утверждал, что только Конституционная ассамблея, включающая в свой состав

представителей национальных меньшинств, юристов, представителей прогрессивных партий, прогрессивного духовенства, военных и т.д., способна обеспечить права национальных меньшинств в Иране. Кроме того, проект Конституции подвергся другой разнообразной критике со стороны иранских партий (разного направления).

Конституция Исламской Республики Иран, проект которой был представлен правительством и дополнен советом экспертов, состоит из двенадцати разделов и включает в себя сто семьдесят пять статей. В первом разделе ("Общие положения") рассматривается система власти. Иран, согласно ст. 1, является "исламской республикой". В ст. 2 отмечаются основы, на которых базируется Конституция: это монотеизм

15

("Нет бога, кроме Аллаха"), признание того, что Аллах является единственным судьей, которому принадлежит власть и от которого исходят законы, вера в божественное откровение и его основополагающую роль в донесении до людей законов свыше, вера в будущую жизнь после конца света, вера в справедливость Аллаха при творении и ниспослании законов. Кроме того, в этой статье говорится о "вере в имамат, в непрерывное руководство, в его основную роль в деле продолжения революции, осуществленной исламом", а также в другие второстепенные принципы. В ст. 3 Конституции формально подтверждаются различные общественные и личные права и свободы. Ст. 4 Конституции особо подчеркивает, что данный Основной закон опирается только на исламские критерии; эта статья служит основой для всех остальных статей Конституции и для других законов. Задача соблюдения положений Конституции возложена на Совет конституционного надзора, в состав которого входят только факихи.

В ст. 6 Конституции говорится, что государственные дела в Исламской Республике Иран должны вершиться при опоре на мнение уммы, которое выявляется в избрании президента республики, на членов исламского консультативного меджлиса (парламент), членов других консультативных меджлисов (местных) и соответствующих им органов или путем референдума по статьям, предусмотренным Конституцией. В Конституции условием вышеуказанного ставится функционирование трех властей, полномочия которых осуществляются под наблюдением "руководителя и имама уммы", и подчеркивается, что "руководитель" и "имам" одно и то же лицо (ст. 57). Тем самым фактически аннулирован принцип разделения властей, о котором говорится в той же статье Конституции (ст. 57). Вместе с тем наблюдается явная двойственность контроля за деятельностью трех ветвей. Так, если в ст. 57 говорится о том, что деятельность этих властей контролируется президентом республики, то ст. 94 гласит, что

16

"постановления исламского консультативного меджлиса не могут считаться законными без санкции Совета конституционного надзора", а ст. 93 возлагает на консультативный меджлис (совет) функцию лишения депутатских мандатов и выбора шести членов-юристов в Совет конституционного надзора. Тем самым ст. 93 лишает законодательную власть компетенции проведения всенародного референдума по важным вопросам экономической, политической, социальной и культурной жизни в случае согласия на это двух третей членов исламского консультативного меджлиса (совета).

17

Правовое положение личности

"Права народа" - таково название главы 3 Конституции Исламской Республики Иран, регулирующей правовое положение человека и гражданина.

Правовое положение личности подробно регламентируется действующей Конституцией Исламской Республики Иран. Правам и обязанностям личности посвящена глава 3 Конституции (ст. 19-42). Ст. 19 Конституции устанавливает, что весь иранский народ, т.е. любая нация или община, обладает равными правами независимо от цвета кожи, расы, языка и т.п.

В российской юридической литературе часто встречается мнение о том, что права женщин в Иране ущемлены якобы на основании норм исламского шариата, и в этой же литературе Иран упоминается как государство, где права женщин нарушаются. Справедливости ради, надо отметить, что в действующей Конституции не только подробно перечислены основные права женщин, но к тому же на правительство возложена ответственность за обеспечение прав женщин во всех сферах общественной жизни. Так, например, нормы ст. 21 Конституции устанавливают способы реализации этих прав:

17

1. Предоставление условий для всестороннего развития женщины и защиты ее моральных и материальных прав.

2. Защита матерей, особенно в период беременности и воспитания ребенка, а также содержание на иждивении детей-сирот.

В этой же статье говорится о защите прав вдов, женщин преклонного возраста и т.п.

Ст. 26 Конституции закрепляет, что партии и политические объединения, а также профсоюзы и исламские мероприятия и признанные религиозные меньшинства обладают свободой, если их деятельность не противоречит основам суверенитета, национального единства, исламской морали, а также основам исламской республики. В этой же статье закреплено, что каждый гражданин Исламской Республики Иран имеет право принимать участие в вышеуказанных общественных объединениях.

В Исламской Республике Иран Конституцией гарантируется свобода печати, прессы, если она не противоречит общему порядку и нормам ислама (ст. 24 Конституции). Также признается право на проведение мирных собраний и демонстраций, не противоречащих основам ислама.

Поскольку речь идет о политических правах, необходимо отметить, что некоторые российские государствоведы^{1} ошибочно полагают, что в Исламской Республике Иран существует половой ценз (в избирательном праве). В Исламской Республике Иран такого ценза нет и женщины могут свободно реализовывать активное и пассивное избирательное право, и немало представительниц женского пола являются членами законодательного органа государства (меджлиса). Также они представлены в органах местного самоуправления и занимают крупные посты в правительстве.

18

Согласно ст. 28 Конституции Исламской Республики Иран каждый имеет право выбора профессии, если это не противоречит исламу и общим интересам и правам других лиц. В этой же статье говорится о том, что государство должно гарантировать всем реализацию права на труд, так как это необходимо обществу.

В Конституции (ст. 29) закреплены также основные социальные права. Например, право на социальное обеспечение, здравоохранение, пенсии. Государство должно обеспечить эти права всем гражданам из средств государственного бюджета, а также из личных пожертвований граждан. В этой связи необходимо отметить, что мечеть как религиозное учреждение играет большую роль в реализации положения вышеуказанной статьи. Среди социальных прав Конституция (ст. 30) закрепляет право на бесплатное среднее образование, и на государство возлагается обязанность расширения бесплатного высшего образования.

В Конституции детально рассматриваются права процессуального характера, среди которых: запрет незаконного ареста, применения пыток при допросе; запрещается также принуждать гражданина давать свидетельские показания. По отношению к заключенным запрещается унижать их честь и достоинство. Нарушитель в этом случае подлежит наказанию. Последние две статьи этой главы посвящены вопросу гражданства. Так, ст. 41 закрепляет, что иранское гражданство является исключительным правом любого гражданина Ирана. Государство не вправе лишить гражданства своего гражданина, кроме тех случаев, когда сам гражданин отказывается от своего гражданства или приобретает гражданство другого государства. Иностранцы могут получить иранское гражданство в соответствии с действующими законами.

Как видно из вышеуказанного, в главе, посвященной правовому регулированию статуса личности в Исламской Республике Иран, Конституция определяет не только права

19

граждан, но и обязанности государства по отношению к ним. Тем самым устанавливаются определенные рамки этих прав в соответствии с нормами ислама.

20

{1}См. напр.: Васильев Т.А. Сравнительное конституционное право: Учебник. Гл. 6. М.: Манускрипт, 1996.

Высшие органы государственной власти

Законодательная власть

Законодательная власть в Иране представлена Консультативным советом (меджлис-шура).

Конституция гласит, что главной задачей Консультативного меджлиса (совета) является принятие законов в соответствии с Конституцией; иначе говоря, меджлис (парламент Ирана) не вправе принимать законы, противоречащие положениям Конституции и нормам официальной религиозной доктрины (шиизма) (ст. 71, 72). Меджлис берет на себя задачу истолкования законопроектов, представляемых правительством на рассмотрение меджлиса (ст. 74). Депутаты меджлиса (числом не менее 15) могут выступать с предложениями по принятию законов и добиваться их одобрения (право законодательной инициативы). Однако меджлис оставляет за собой право уточнять и обсуждать все остальные государственные дела; иными словами, меджлис может свободно выбирать темы для обсуждения. Договоры и соглашения, заключаемые правительством с другими государствами, могут вступить в силу лишь после ратификации их меджлисом (ст. 77). В прерогативы меджлиса входит также рассмотрение вопросов, связанных с государственной границей: международные границы страны не могут быть изменены без согласия на то четырех пятых членов Консультативного меджлиса, т.е. 80% всех депутатов (ст. 78). В компетенцию меджлиса входит также предоставление правительству права на временное введение чрезвычайного положения на тридцатидневный срок,

20

который может быть продлен. Что касается иностранной торговой и экономической деятельности внутри страны, то ст. 81 Конституции предоставляет меджлису право выдавать иностранцам лицензии на основании в стране промышленных, торговых и сельскохозяйственных фирм и предприятий. Однако в тексте статьи не упоминается, кто обладает этим правом. Вместе с тем меджлис вправе выдавать лицензии на работу в стране иностранных специалистов после изучения рекомендаций, представляемых правительством (ст. 82). Ст. 85 Конституции лишь закрепляет за меджлисом право принимать законы, т.е. меджлис не может передавать свои полномочия правительственным или неправительственным органам, комитетам или комиссиям, не входящим в его состав; они могут быть переданы лишь комиссиям самого меджлиса.

Одной из важнейших прерогатив меджлиса является вынесение вотума доверия правительству: после формирования кабинета он становится действующим лишь после получения доверия со стороны меджлиса. Однако в статье, посвященной этому вопросу, не указывается на процентное соотношение депутатов, обеспечивающее доверие правительству. Кроме того, члены кабинета ответственны перед меджлисом за свою деятельность и обязаны приходить на заседания этого органа и отвечать на вопросы депутатов (ст. 88). Меджлис вправе лишить своего доверия отдельных министров (или весь кабинет). Кандидатура министра, лишённого доверия, не может предлагаться в состав следующего кабинета.

В полномочия Консультативного меджлиса входит утверждение половины членов Совета защиты Конституции (6 членов-юристов), кандидатуры которых обычно выдвигаются самим Советом. Однако ст. 91 не предусматривает права меджлиса отклонять кандидатуры, выдвинутые Советом конституционного надзора. Ст. 93 подтверждает право Совета конституционного надзора отклонять любые проекты постановлений меджлиса, кроме второстепенных, касающихся

21

порядка работы парламента (регламент). Законопроекты, одобренные меджлисом, выносятся на рассмотрение Совета конституционного надзора, который изучает их на предмет соответствия положениям Конституции и шариата в десятидневный срок, который может быть продлен только один раз. Ст. 96 Конституции разграничивает полномочия факихов и юристов внутри Совета конституционного надзора.

Она наделяет факихов правом рассматривать степень соответствия законопроектов шариату и одобрять их простым большинством голосов (одних только факихов), между тем как членам-юристам эта статья предоставляет право совместно с факихами рассматривать степень соответствия законов положениям Конституции. Члены Совета вправе присутствовать на заседаниях Консультативного меджлиса и принимать участие в обсуждении законопроектов, рассматриваемых меджлисом. Однако ст. 97 не содержит указания на право членов Совета конституционного надзора участвовать в голосовании в случае их присутствия на заседаниях Консультативного меджлиса. Ст. 98 ограничивает право толкования положений Конституции Советом конституционного надзора, не признавая его за меджлисом. Ст. 99 даже запрещает меджлису контролировать выборы президента республики или проведение всенародных референдумов, оставляя это право лишь за Советом конституционного надзора.

Однако Конституция не ограничивается определением способа формирования парламента, она закрепляет положение о местных консультативных меджлисах. Так, в седьмом разделе Конституции излагаются необходимые условия их формирования и порядок выполнения ими своих задач и функций. Кроме того, здесь говорится о взаимоотношениях между сельскими, городскими и областными меджлисами, а также об их взаимоотношениях с главами административных органов, назначаемыми правительством. Ст. 103 обязывает этих администраторов уважать решения местных консультативных

22

меджлисов, принятые в рамках их компетенции, и исполнять их, если они не противоречат шариату и законам страны. Ст. 106 рассматривает возможность роспуска местных консультативных меджлисов, однако не определяет инстанцию, пользующуюся этим правом. В этой же статье местные консультативные меджлисы наделяются правом обжаловать решения администрации в специализированном судебном органе.

23

Исполнительная власть

В девятом разделе Конституции рассматриваются прерогативы исполнительной власти, начиная с президента, премьер-министра, министров и заканчивая армией и войсками революционной гвардии ("стражей революции"). Так, в ст. 113 говорится, что президент республики представляет высшую государственную власть в стране и отвечает за соблюдение Конституции и регулирование взаимоотношений между тремя ветвями власти. Срок полномочий президента - 4 года. Он избирается непосредственно народом. Повторное избрание допускается только на один срок (ст. 114). В ст. 115 перечисляются условия, которым должен отвечать претендент на пост президента Исламской Республики Иран (избирательный ценз). Важнейшее из них - чтобы он разделял официальную религиозную доктрину страны (т.е. был шиитом). Президентские выборы проводятся под прямым контролем со стороны Совета конституционного надзора. Избранный президент вправе назначить премьер-министра, заручившись согласием Консультативного меджлиса. Президент парафирует все международные договоры, соглашения и конвенции, заключенные Ираном с иностранными государствами, после ратификации их меджлисом. Президент вправе присутствовать на заседаниях Совета министров. В случае отсутствия президента или по причине его болезни формируется временный

23

Президентский совет, включающий в свой состав премьер-министра, председателя Консультативного меджлиса и председателя Верховного суда. Срок полномочий такого органа не должен превышать двух месяцев (ст. 130). В случае отсутствия президента в течение более чем двух месяцев или его смерти временный Президентский совет готовит выборы нового президента в течение 50 дней (ст. 131). В ст. 133, 142 Конституции рассматриваются вопросы, связанные с назначением министров, их компетенцией и ответственностью перед президентом и исламским конституционным меджлисом, а также условия и порядок снятия их с должности. Ст. 141 запрещает министрам работать на государственных хозяйственных предприятиях. Кроме того, министры не могут быть членами Консультативного меджлиса, а также работать в адвокатуре или руководить какой-либо частной или смешанной компанией. Вместе с тем министры вправе работать в университетах или научно-исследовательских учреждениях, совмещая эту деятельность со своей министерской должностью.

В ст. 144 Конституции говорится, что армия Исламской Республики Иран является религиозной армией, верящей в цели исламской революции. Под "религиозностью" здесь подразумевается вера в догматы шиизма (официального толка). Тем самым Конституция лишает нешиитов возможности служить в вооруженных силах, подобно иностранцам, которые согласно тексту ст. 145 тоже не могут служить в иранской армии.

24

Судебная власть

Десятый раздел Конституции посвящен судебной власти. В ст. 156 говорится о том, что судебная власть является независимой властью, защищающей индивидуальные и общественные права; она несет ответственность за соблюдение

24

справедливости. В этой статье перечисляются задачи судебной власти, в том числе проведение расследования, рассмотрение исков и жалоб и т.д., наблюдение за общественными правами, соблюдение справедливости и законных свобод. Кроме того, данная статья возлагает на судебную власть задачу контроля за соблюдением законов. Ст. 157 предусматривает формирование Верховного совета юстиции, который является высшим органом судебной власти. На этот Совет возлагается задача составления судебных инструкций, назначение, перевод и смещение судей и т.д. В следующей статье (ст. 158) регламентируется членство в Верховном совете юстиции. Совет включает в свой состав 15 членов, в том числе председателя Верховного суда и генерального прокурора республики, а также трех судей-муджтахидов, избираемых судьями страны. Если учесть условие, выдвигаемое ст. 162 Конституции, которая предусматривает, что председатель Верховного суда и генеральный прокурор должны быть муджтахидами, то становится очевидным, что муджтахидами должны быть все члены Верховного суда юстиции. Здесь нет места юристам-специалистам. Достаточно знать шариат и быть муджтахидом чтобы стать членом этого высшего органа судебной власти. Ст. 163 Конституции подтверждает это, предусматривая, что качества судьи определяются законом в соответствии с принципами фикха. Таким образом, новая Конституция целиком осветила положения шариата: ни одно постановление правительства не может иметь законной силы, если оно противоречит исламским суждениям, как гласит ст. 170 Конституции.

Может показаться трудным вынести окончательное суждение относительно того, насколько иранский опыт в его современной исламской модели соответствует абстрактному идеалу власти в исламе. Однако не вызывает сомнений то, что этот опыт опирается на многовековое наследие. С идейно-исторической точки зрения было невозможно ожидать формулирования новой Конституции как способа воплощения

25

"общего закона" государства без учета всех достижений политико-правовой мысли шиизма. В политико-юридическом плане Конституцию Ирана можно рассматривать как шаг вперед в деле канонизации законодательных представлений в современной форме. Мы видели, что юридические понятия распределялись спонтанно и неорганизованно; вопрос о них поднимался многими авторами и улемами и был объектом иджтихада этих улемов. Конституция Исламской Республики Иран попыталась соединить все, что накопилось в идейном наследии ислама (в первую очередь шиизма) в рамках Основного закона этого государства. Здесь следует отметить, что эта Конституция не лишена недостатков, особенно с точки зрения деления на статьи и их последовательности. Как мы видели, составители Конституции допустили существенную путаницу. Так, они смешали функции Совета экспертов с функциями Совета конституционного надзора, а функции последнего с функциями Консультативного меджлиса. То же самое можно сказать о функциях других органов и комиссий, подчиненных как меджлису, так и Совету министров или верховному главе (имаму). На наш взгляд, это объясняется тем, что решающее слово всегда оставалось за факихами и улемами, в результате чего роль специалистов (юристов) оказалась незначительной.

Иранский опыт реальной государственной альтернативы обладает ценностью и политико-культурной спецификой, включая в себя коренные компоненты, определяемые становлением исламского правового юридического государства. Это можно обнаружить в его догматической модели, в переходе ислама в ткань самой Конституции. В рамках этого нового для политико-правовой истории ислама процесса происходит формирование нового синтеза, опирающегося на переплавку новых традиций в горниле поиска политико-культурной альтернативы. Иными словами, на повестке дня стоит вопрос об основном пути, о плюрализме политико-правовых элементов

26

и структур. В этом смысле речь идет о преодолении общей тенденции светского унитаризма, порожденного современным буржуазным развитием.

С этой точки зрения политико-правовая альтернатива, представленная иранским опытом, является оправданной и включает в себя особые составляющие. Если на поверхности он в целом выглядит как "отход" от традиции современной политико-конституционной цивилизации, то фактически представляет собой адекватное отражение преломления древнего опыта в политико-правовом самосознании. Иранский опыт - это не просто непосредственная реакция на "цивилизацию Запада". Она воплощает в себе преемственность культуры в юридических рамках, отражает одну из моделей национально-культурного самосознания. Трудно ожидать, что эта модель будет целиком безупречной. Ведь она воплощает традиции "ищущего духа" с присущими ему сложностями поиска адекватной самоидентификации, в том числе в рамках "инструмента единства и цивилизации", т.е. государства.

Тренировочные тесты

Выберите правильный ответ.

1. Основной закон Исламской Республики Иран опирается на:
 - * а) Коран и Сунну;
 - * б) Всеобщую декларацию прав человека;
 - * в) нормы обычного права.
2. Проведение референдума в Исламской Республике Иран входит в компетенцию:
 - * а) президента страны;
 - * б) органа конституционного надзора;
 - * в) парламента.
3. Президент Исламской Республики Иран избирается:
 - * а) Консультативным советом (парламентом);
 - * б) народом;
 - * в) Советом экспертов.

27

4. Правительство Исламской Республики Иран формируется:
 - * а) президентом с согласия парламента;
 - * б) духовным лидером государства;
 - * в) Советом защиты конституции.
5. Высшим органом судебной власти в Иране является:
 - * а) Верховный суд;
 - * б) Верховный совет юстиции;
 - * в) Совет конституционного надзора.

Контрольные вопросы

1. В чем особенность Конституции Исламской Республики Иран?
2. Какова специфика конституционного развития Исламской Республики Иран?
3. Можно ли определить форму правления в Иране как теократическую республику?
4. Что входит в компетенцию президента Исламской Республики Иран?
5. Когда формируется президентский совет и кто входит в его состав?
6. Как формируется орган конституционного надзора (Совет защиты конституции)?
7. Чем нарушается принцип разделения властей в Иране?
8. Какими основными качествами должен обладать кандидат на должность члена Верховного суда Ирана?
9. Обладают ли местные консультативные советы правом контроля над деятельностью местных администраций?
10. Имеет ли место половой ценз в Иране относительно выборов в парламент?

28

ГЛАВА 2

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО АРАБСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ЕГИПЕТ

Конституционное развитие Египта

Большинство египетских правоведов считают, что Конституция 1923 г. была принята путем октроирования (дарования). При этом они ссылаются на вступительную статью, которая гласит, что Конституция является детищем единоличной воли короля.

Что касается Конституции 1956 г., то она была принята путем всенародного референдума, после того как проект правительственной комиссии был представлен народу для одобрения. Это была первая египетская конституция, принятая таким способом.

Временная Конституция 1964 г. не была принята теми способами, которыми принимаются постоянные конституции (октроирование, договор, учредительное собрание, всенародный референдум). Она была издана в соответствии с решением главы государства (президента республики) и должна была действовать до того момента, пока, как значилось в тексте, Национальный совет не закончит подготовку проекта постоянной конституции, который будет предложен для всенародного референдума.

29

Так, 11 сентября 1971 г. на всенародном референдуме была принята ныне действующая Конституция Египта, проект которой был подготовлен народными представителями - депутатами (как в

Народном собрании, так и в Социалистическом союзе). Народ участвовал в создании конституционного документа, как через своих представителей на этапе его подготовки и формулирования, так и непосредственно при его одобрении и принятии. Поэтому Конституция 1971 г. похожа на Конституцию 1956 г. по способу своего принятия (путем всенародного референдума), а их различие заключается в этапе подготовки текстов (статей).

В конституциях 1923, 1956 г. указывалось, что суверенитет принадлежит нации. Конституция 1964г. (временная) закрепила положение в ст. 2, согласно которому суверенитет принадлежит народу. Это положение перешло в Конституцию 1971 г. (ст. 3): "...суверенитет принадлежит только одному народу, и он является источником власти...". Наверное, произошедшее изменение можно считать закономерным результатом, поскольку многие современные режимы провозгласили принцип суверенитета народа.

30

Форма Конституции

Конституция 1923 г. представляет собой жесткую конституцию, как и последующие египетские конституции. Понятие "жесткая конституция" означает, что она не может быть изменена или отменена таким же способом, каким изменяются либо отменяются обычные законы. Процедура ее изменения (отмены) требует выполнения большого количества формальностей, чтобы исключить возможность спонтанного и непродуманного изменения конституции.

Конституция 1923 г. содержала две группы норм. С одной стороны общие положения, закрепляющие процедуру

30

изменения и ее жесткость, с другой - специальные нормы, касающиеся определенных институтов и не подлежащие изменению в течение определенного периода (например, связанные с формой правления (парламентаризм и наследуемость трона), а также нормы, обусловленные принципами свободы и равенства и закрепленные Конституцией). Конституция 1971 г. содержала общую норму, которая допускала процедуру изменения, т.е. Конституция являлась относительно неизменяемой (ст. 189 Конституции). Она же содержала положения о том, что в Конституции есть абсолютно неизменяемые нормы, связанные с республиканским строем, свободой и равенством. Несомненно, что придание Конституции качества неизменности повлекло за собой формальное главенство всех ее норм. Эта особенность сделала возможным осуществление конституционного контроля за отраслевыми законами.

Мы выяснили, что все египетские конституции являются жесткими и для их изменения требуется гораздо больше формальностей, чем для обычного законодательства. Египетские правоведы различают два вида неизменяемых конституций: абсолютную и относительную. Абсолютная неизменяемость означает, что нельзя изменять специальные нормы по определенным вопросам, т.е. они никогда не могут быть изменены, а положения, которые регулируются этими нормами, являются абсолютно неизменяемыми. При относительной неизменяемости допускается процедура изменения конституционной нормы (или нескольких норм) в случае необходимости, но при наличии определенных условий.

Рассматривая и сравнивая египетские конституции с точки зрения порядка изменения, обратимся к Конституции 1923 г., которая предусматривает два вида норм:

1. Абсолютно неизменяемые нормы. Они касаются парла-ментско-представительской формы правления, наследования трона, принципов свободы и равенства, которые гарантирует Конституция (ст. 154 Конституции 1923 г.).

31

2. Относительно неизменяемые нормы (для изменения которых требуется гораздо больше формальностей и процедур, чем для изменения обычных законов).

Ст. 154 гласит: "Король и любой депутат может обратиться с предложением о внесении изменений в Конституцию или исключении положения (нескольких положений) или дополнении ее другими положениями. Вместе с тем специальные положения, которые касаются формы парла-ментско-пред-ставительского правления, режима наследования трона, принципов свободы и равенства, которые гарантированы Конституцией, не могут быть пересмотрены.

Что касается Конституций 1956, 1964 и 1971 гг., то они не содержат норм, ясно указывающих на определенные условия, запрещающие временно или постоянно изменять Конституцию. Этим они отличаются от Конституций 1923 и 1930гг. Несмотря на то, что таковые нормы отсутствуют, считается, что имеются положения (исходя из предписаний фикха), которые нельзя изменять. По мнению египетских

правоведов, это - республиканский строй, нормы, связанные с правом на свободу и равенство, которые гарантируются Конституцией. Эти нормы являются абсолютно неизменяемыми (если на это содержится точное указание в Конституции).

Таким образом, способы изменения действующей Конституции ограничиваются возможностью изменения статьи Конституции путем ее отмены или дополнения способами, которые допускает Конституция, за исключением положений, связанных с республиканским строем, правами, свободами и принципом гражданского равенства.

Ст. 189 действующей Конституции гласит: "Президент республики и Народное собрание имеют право требовать изменить одну или несколько статей Конституции. В требовании об изменении необходимо указать статьи, которые нужно изменить, и причины этого изменения. Если требование

32

исходит от Народного собрания, необходимо, чтобы оно было поддержано не менее, чем треть его членов.

В большинстве случаев решение об изменении принимается большинством членов Народного собрания. В том случае, если требование отклоняется, оно не может быть повторно рассмотрено в течение года. Если Народное собрание повторно через два месяца одобрит основание изменения двумя третями своих членов, то вопрос об изменении выносится на всенародный референдум. И если референдум одобрит изменения, то они считаются обязательными с даты объявления результатов референдума.

Таким образом, процедура изменений состоит из трех этапов:

* - предложение об изменении (вносится президентом республики и третью членов Народного собрания);

* - процедура изменения (большинством членов Народного собрания, 2/3 членов для утверждения изменений);

* - утверждение изменений (одобрение народом на всеобщем референдуме).

Что касается формы государства, то если формой правления по Конституции 1923 г. являлась наследственная монархия, то Конституции 1956, 1964 г. и ныне действующая Конституция 1971 г. закрепляют республиканскую форму. Конституция 1956г. придала египетскому государству демократическую форму правления. Конституции 1964 и 1971 г. к понятию демократическая форма правления добавили определение "социалистическая". Арабская Республика Египет стала государством с социал-демократическим строем, опирающимся на объединение трудящихся сил народа. Было закреплено то, что египетский народ - часть арабской нации, который работает (трудится) для ее объединения (ст. 1 действующей Конституции).

Исламский шариат

Конституции 1956, 1964 г. указывали, что государственной религией является ислам. Конституция 1923 г. в ст. 12 закрепляла свободу вероисповедания. Однако ни одна из конституций не закрепляла того, что положения исламского шариата являются главным источником права. Это сделала Конституция 1971 г., ст. 2 которой гласит: "Ислам является государственной религией, арабский язык - официальный государственный язык, принципы исламского шариата - главный источник права". Таким образом, шариат, как источник права, лежит в основе других источников (законодательство -обычай - общеправовые принципы - судебная практика). Нужно отметить, что слово "шариат" упоминается в этой статье в широком смысле по отношению, как к конституционному, так и обычному законодательству.

34

Конституционные основы общественного строя

Экономическая основа государства

Понятие экономического режима государства было впервые введено в Конституцию 1964 г. Ст. 9 Конституции гласит: "Экономическая основа государства - социалистический строй, который запрещает любую форму эксплуатации и заключается в построении социалистического общества, основанного на справедливости". Эти же положения были закреплены и в действующей Конституции (с некоторыми изменениями в формулировке) в ст. 4, которая гласила: "Экономическая основа Арабской Республики Египет - социалистический строй (социализм), основанный на справедливости, препятствующий эксплуатации и направленный на ликвидацию различий между слоями населения". В

соответствии с изменениями 1980 г., эта статья была изменена: к понятию "социалистический строй" было добавлено слово "демократический". В настоящее время эта статья подвергается критике со стороны большинства юристов: государство находится на этапе перехода к экономике свободного рынка, согласно экономическому плану государства и специализации.

Политическая основа государства

Понятие "Арабский социалистический союз" было введено в Конституцию 1964 г. Ст. 4 гласит: "Для осуществления представительской власти народа, защиты завоеваний революции и защиты демократии альянс трудящихся сил: крестьян, рабочих, военнослужащих, интеллигенции и национального предпринимательства - формирует Арабский социалистический союз".

Термин "Арабский социалистический союз", как единая политическая организация государства, был повторен в Конституции 1971 г. в ст. 5. Однако после политической реформы 15 мая 1971 г. Арабский социалистический союз распался на несколько организаций и партий по трем направлениям:

- * центр представлен Арабской социалистической партией Египта;
- * правое крыло - партией свободных социалистов;
- * левое крыло - объединенным прогрессивным национальным блоком.

В 1977 г. был издан Закон № 40 "О системе политических партий", ст. 30 которого допускала деятельность упомянутых трех политических организаций, существовавших до издания Закона. Закон предусматривал также возможность деятельности других политических партий, число которых на политической арене достигло одиннадцати. Результатом изменений политической системы, увеличения количества

партий стало внесение в 1980 г. соответствующих поправок в Конституцию, в том числе и в ст. 5. Теперь эта статья провозглашает то, что политический строй Арабской Республики Египет существует на основе многопартийности, в рамках основ и политических принципов египетского общества, закрепленных в Конституции и в Законе "О системе политических партий".

В 1979, 1980 и 1981 гг. в Закон № 40 от 1977 г. вносились существенные поправки, касающиеся организации политических партий.

Центральные органы власти

Законодательная власть

Законодательная власть представлена в Египте двумя высшими органами государственной власти - Народным собранием и Консультативным советом (совет-шура).

Народное собрание. Согласно ст. 36 Конституции 1971 г., Народное собрание представляет законодательную власть, оно определяет генеральную политику государства и общую программу экономического и социального развития страны, утверждает государственный бюджет, а также осуществляет надзор за деятельностью исполнительной власти. Народное собрание избирается непосредственно гражданами, и срок его полномочий, согласно ст. 92 Конституции и ст. 4 Закона "О Народном собрании", пять лет, начиная со дня первого заседания Собрания.

Ст. 87 Конституции Египта 1971 г. определяет число членов Народного собрания: их должно быть не менее 350. А закон № 38 "О Народном собрании" 1972 г. в ст. 1 устанавливает их количество в размере 444 членов, причем не более 10 из них может назначить президент страны. Ст. 1 данного

Закона установила также, что не менее половины членов Собрания должны быть представителями рабочих и крестьян. А ст. 2 Закона дает определение крестьянина и рабочего. Там говорится, что

крестьянином является тот, чьей единственной профессией является землевладение, это человек, проживающий в деревне, и в его собственность (совместно с женой и детьми) должно входить не более 10 соток земли. В этой же статье дается определение рабочего. Рабочим считается тот, кто занимается физическим или умственным трудом в промышленной, аграрной или управленческой области. К тому же этот человек должен жить в основном за счет дохода от своего труда.

Членами Народного собрания могут быть граждане Египта, удовлетворяющие требованиям, предъявляемым Законом № 38 "О Народном собрании" 1972 г. Эти требования:

- * - быть египтянином по отцовской линии;
- * - быть включенным в один из списков избирателей;
- * - достигнуть тридцатилетнего возраста ко дню выборов;
- * - уметь читать и писать;
- * - выполнить армейскую службу или быть освобожденным от службы в соответствии с Законом.

А что касается процедуры выдвижения кандидатов в члены Народного собрания, то лицо, отвечающее вышеуказанным требованиям, вправе выдвинуть свою кандидатуру в письменном виде в администрацию провинции, к которой он относится. Заявление должно быть подано в течение срока, определенного министром внутренних дел, причем этот срок не должен превышать 10 дней с момента объявления даты выдвижения кандидатов. Кандидат должен внести в казну провинции сумму в размере 200 египетских фунтов (кандидат может получить часть указанной суммы после выборов, вторая часть суммы уходит на агитацию и другие расходы, связанные с предвыборной кампанией).

37

Требования Конституции 1971 г. и Закона № 38 1972 г. о том, что не менее половины членов Народного собрания должны представлять рабочие и крестьяне, сделали процедуру голосования более сложной. Согласно ст. 15, считается избранным кандидат, получивший абсолютное большинство действительных голосов, поданных за него. А если оба кандидата, получившие абсолютное большинство, не являются рабочими или крестьянами, то считается избранным тот, кто получил большинство. Далее проводится повторное голосование для кандидатов от рабочих и крестьян, которые получили относительное большинство, в том же округе. Но если ни один из кандидатов не смог получить абсолютное большинство, то проводится повторное голосование для выборов тех кандидатов, которые получили относительное большинство с условием, чтобы среди них были рабочие и крестьяне. В случае же, если ни один из кандидатов не смог набрать при повторном голосовании абсолютное большинство, объявляется избранным тот, кто получил относительное большинство, но поданных голосов должно быть не менее 20% от числа всех избирателей. В любом случае в каждом округе должен быть избран один представитель из рабочих или крестьян.

Вся эта сложная процедура была придумана законодателем для того, чтобы обеспечить рабочим и крестьянам половину мест в парламенте. Что же касается других кандидатов, то в той же статье (38) говорится, если кандидат, получивший большинство голосов, был из рабочих или крестьян, то этот кандидат считается избранным, даже если получил равное с остальными кандидатами число голосов. А повторное голосование проводится между остальными кандидатами.

Члены Народного собрания обладают традиционным парламентским иммунитетом: они не могут быть арестованы или привлечены к уголовной ответственности за совершение преступления без предварительного согласия Народного собрания (за исключением задержания на месте преступления), а

38

во время парламентских каникул они могут быть задержаны только с разрешения председателя Народного собрания (ст. 99 Конституции). Член Народного собрания обладает также иммунитетом - неответственностью за высказывание своего мнения и выступления, как в работе парламента, так и в его комитетах (ст. 98).

Принятие регламента и организация собственных служб находятся в исключительной компетенции Народного собрания (ст. 104 Конституции). К его компетенции относится охрана порядка внутри парламента, эту задачу Конституция возлагает на председателя парламента (ст. 105). К исключительной компетенции Народного собрания относится также решение вопроса о действительности членства в Народном собрании (ст. 93). Член Народного собрания не может быть лишен членства, за исключением случая нарушения условий, на основании которых был избран, а также утраты принадлежности к рабочим или крестьянам, если от них он был избран. Решение о лишении членства принимается двумя третями голосов Народного собрания (ст. 96). Народное собрание может принять отставку своих членов (ст. 97).

В Народном собрании образуются постоянные и временные комиссии и комитеты, в которых обсуждаются законопроекты. Члены комиссий могут пригласить на свои заседания членов правительства, чтобы получить от них необходимую информацию. Важное место среди временных комиссий занимают так называемые расследовательские комиссии (о полномочиях этих комиссий и порядке их формирования речь будет идти далее).

Народное собрание Египта осуществляет полномочия трех видов.

1. Законодательные полномочия. Законодательная деятельность Народного собрания является основным направлением его деятельности. Она состоит в принятии законов. Ст. 109 Конституции определяет, что президент

39

республики и каждый из членов Народного собрания имеет право законодательной инициативы, однако только Народное собрание обладает правом осуждения законопроектов и голосования за них, что является решающим для создания закона. Любой законопроект передается в один из комитетов парламента для его обсуждения и анализа. Что же касается законопроектов, предлагаемых членами парламента, то они могут быть поданы до их передачи в комитет в специальную комиссию, которая должна дать заключение о допустимости рассмотрения данного законопроекта. Кроме того, Конституция (ст. 111) гласит, что и закон, предлагаемый членом парламента, не может быть рассмотрен на той же сессии, на которой был отвергнут.

Народное собрание вправе отказаться от рассмотрения законопроекта или его изменений, даже если это противоречит мнению правительства или специального комитета. Таким образом, Народное собрание обладает следующими полномочиями в области законодательной компетенции:

внесение поправок в Конституцию; вынесение на обсуждение и принятие законопроектов.

2. Финансовые полномочия. Согласно ст. 114 Основного закона, Народное собрание утверждает генеральную программу экономического и социального развития. Подготовка же обсуждения этой программы определяется законом. Что касается утверждения государственного бюджета, то ст. 115 Конституции определяет, что Народное собрание должно быть ознакомлено с государственным бюджетом за 2 месяца до начала финансового года. Бюджет считается действительным только после утверждения его Народным собранием. Голосование в Народном собрании за бюджет происходит отдельно, и государственный бюджет принимается специальным законом. Эта же ст. 115 определяет, что Народное собрание не вправе вносить изменения в проект бюджета без согласия правительства. Закон определяет также основные нормы защиты общественного имущества и способы его расходования.

40

Среди финансовых полномочий Народного собрания, можно назвать то, что правительство не вправе заключать договоры, требующие расходов из государственной казны, без согласия Народного собрания.

3. Политические полномочия. Среди политических полномочий Народного собрания Египта можно выделить следующие:

А. Выдвижение кандидата в президенты республики.

Согласно ст. 76 Конституции, Народное собрание предлагает кандидатуру президента для утверждения на референдуме (о процедуре избрания президента речь будет идти ниже).

Б. Утверждение государственной политики государства.

Ст. 132 Конституции говорит о том, что президент республики выступает с речью на открытой сессии Народного собрания, где определяет генеральную политику государства. Он вправе выступить с любым заявлением перед Собранием, которое может обсуждать заявление президента. Народное собрание обсуждает также программу правительства, которая вступает в силу после формирования кабинета правительства (ст. 133 Конституции). Для обсуждения программы в правительстве формируется специальная комиссия. В этой комиссии должны быть представлены партийные фракции и беспартийные члены. Комиссию возглавляет один из заместителей председателя Народного собрания. Комиссия должна дать оценку заявлению главы государства и программе правительства, а также представить специальный доклад по этому вопросу для обсуждения в Народном собрании.

В. Утверждение генеральной программы экономического и социального развития.

Согласно ст. 114 Конституции, Народное собрание утверждает общую программу экономики и социального развития. Эта программа, способы ее подготовки и представления Народному собранию определяются законом. В 1973 г. был

41

принят Закон № 70 "О подготовке генеральной программы государства и ее исполнении".

Г. Надзор законодательной власти над исполнительной.

Правительство ответственно перед Народным собранием (ст. 126 Конституции). Кроме того, Народное собрание вправе определить ответственность премьер-министра по требованию десяти его членов, решение же принимается Собранием большинством голосов его членов (ст. 127). Народное собрание осуществляет контроль над правительством различными способами. Любой член Народного собрания вправе обращаться с вопросами к председателю правительства или его заместителю, любому из министров или заместителям министров по любому делу, касающемуся их компетенции. Премьер-министр и его заместитель, а также министры и их заместители обязаны ответить на заданный вопрос членов Народного собрания. Вопросы членов Народного собрания не могут быть превращены в допрос, который считается опасным способом парламентского надзора.

Консультативный совет (совет-шура). После реформы 1980 г. в Конституцию была внесена целая глава (седьмая), которая состоит из двух разделов:

1. Совет-шура.

2. Информационная власть. Ст. 194-211.

Ст. 194 гласит: "Совет-шура призван обеспечить защиту принципов революций 1952 и 1971 гг., укрепить национальное единство, социальный мир, защиту единства трудящихся сил народа и социалистических целей, основных элементов общества, всеобщих прав, свобод и обязанностей, развития социалистического демократического строя и расширения его сфер". Мнение совета-шуры распространяется на следующие случаи: 1) предложения по изменению норм Конституции; 2) проект общего плана экономического и социального развития; 3) договоры о мире и сотрудничестве и все международные договоры, связанные с изменением

42

территории государства или затрагивающие суверенитет государства; 4) законопроекты, вносимые президентом республики; 5) все обращения президента республики в Совет по вопросам политики государства (по арабским и иностранным вопросам).

По вопросам, предусмотренным ст. 192-205, совет-шура вправе обратиться к президенту республики и Народному собранию. Эти вопросы затрагивают способ формирования совета-шуры; определение границ избирательных округов и числа членов каждой избирательной комиссии; необходимые условия, которые предъявляются к избирателям и избираемым; взаимоотношения членов Народного собрания и совета-шуры; иммунитет правительства перед парламентскими органами; выступления президента, Совета министров и министров или других членов правительства перед советом либо его комиссией.

Совет-шура не имеет других постоянных органов, кроме необходимых, одобренных на всеобщем голосовании. Компетенция совета-шуры ограничена - это Консультативный совет, обладающий правом предварительного рассмотрения определенных вопросов, окончательное решение по которым принимает президент республики.

Нормы, регулирующие правовое положение совета-шуры не относят его к органам законодательной власти; заседания совета проходят в соответствии с принципами: мнение, толкование, предложение. Он принимает решение по вопросам, строго отнесенным к его компетенции, но эти решения необязательны для Народного собрания и президента республики. Таким образом, совет-шура является так называемым Советом предварительного мнения, не обладающим ни законодательными, ни финансовыми полномочиями по контролю над правительством, что не позволяет отнести совет-шуру к какой-либо ветви власти.

43

Поэтому мы согласны с мнением, что необходимо отметить некоторое противоречие между способом формирования совета-шуры (его члены избираются) и его полномочиями (консультативными).

Исполнительная власть

Президент. Ст. 73 Конституции определяет президента как главу государства, который олицетворяет суверенитет народа, уважение Конституции и верховенство закона, защиту национального единства и социалистических завоеваний. В соответствии со ст. 74, в случае возникновения опасности, угрожающей безопасности страны или национальному единству, либо нарушения функционирования государственных органов, президент вправе предпринять срочные меры, обеспечивающие предотвращение такой угрозы. При этом он должен выступить с заявлением перед народом. Для одобрения этих мер должен быть назначен референдум в течение 60 дней с момента их введения.

В отношениях с законодательной властью президент определяет генеральную политику государства. В выступлении на первом заседании Народного собрания он вправе также делать любое заявление перед Народным собранием (ст. 132). Президент республики при необходимости может созвать Народное собрание на внеочередное заседание и объявить закрытие внеочередного заседания (ст. 102). Что касается сессионной работы, то президент должен пригласить Народное собрание на первое ежегодное заседание до второго четверга ноября. Народное собрание должно собраться в назначенный выше срок, даже в случае отсутствия приглашения президента (ст. 103). Президента имеет право назначить не более 10 членов парламента.

Одним из наиболее важных полномочий президента в отношениях с парламентом является его право принимать решения, обладающие силой закона, в случае отсутствия Народного собрания. При этом президент должен ознакомить Народное собрание с этими решениями в течение 15 дней с момента их принятия или на первом заседании парламента (в случае роспуска или приостановки его заседаний (ст. 147)).

Ст. 148 Конституции устанавливает, что президент объявляет чрезвычайное положение в соответствии с законом и должен проинформировать об этом Народное собрание в течение 15 дней. В случае же роспуска парламента президент должен объявить об этом новому Народному собранию на первом его заседании. Срок чрезвычайного положения должен быть ограничен, его продление должно быть согласовано с парламентом. Президент обладает также правом помилования. Амнистия может быть объявлена только законом. Президент является главнокомандующим вооруженных сил (ст. 150). Он объявляет войну с согласия Народного собрания.

Полномочия президента в сфере внешней политики определены в ст. 151 Конституции. Он заключает международные договоры и должен их представить Народному собранию с необходимыми объяснениями. Договоры обладают силой закона после их опубликования. Все договоры, касающиеся мира, торговли, мореплавания, союзнические, а также те, которые требуют изменения территории государства, или те, которые касаются государственного суверенитета либо требующие расходов, не предусмотренных в бюджете, должны заключаться с согласия Народного собрания.

Правительство. Конституция в ст. 153 определяет правительство как исполнительный высший и административный орган государства. Оно состоит из председателя Совета министров и его заместителей, а также министров и их заместителей. Эта же статья возлагает на председателя правительства задачу наблюдения за работой правительства.

Ст. 134 Конституции указывает, что министром либо заместителем министра может быть гражданин Египта, достигший 35-летнего возраста (как минимум), обладающий всеми гражданскими и политическими правами.

В функции правительства входит:

- * 1) определение (совместно с президентом) генеральной политики государства и наблюдение за ее исполнением в соответствии с законами и республиканскими решениями;
- * 2) направление работы министерств и ведомств, а также различных учреждений, которые непосредственно относятся к правительству;
- * 3) принятие административных и исполнительных постановлений в соответствии с законами и наблюдение за их выполнением;
- * 4) разработка законопроектов и постановлений;
- * 5) разработка государственного бюджета;

- * 6) разработка генерального плана государства;
- * 7) определение займов в соответствии с положением Конституции;
- * 8) обеспечение исполнения законов и государственной безопасности, а также защита прав граждан и интересов государств а (ст. 156).

Конституция закрепляет, что министр как руководитель своего министерства определяет и реализует его политику в рамках общегосударственной политики (ст. 157). Конституция в ст. 158 запрещает министру заниматься торговой, промышленной, финансовой деятельностью, а также куплей-продажей и арендой или обменом государственного имущества.

Вопрос об ответственности правительства подробно регламентируется в Конституции Египта. Однако если Конституция (ст. 126-128) устанавливает упрощенный порядок привлечения отдельного министра к ответственности (индивидуальная ответственность), то для солидарной ответственности требуется более усложненная процедура. Так ст. 127

46

предусматривает то, что Народное собрание вправе определить ответственность председателя Совета министров по просьбе десяти членов Собрания. Решение об ответственности принимается большинством голосов членов Народного собрания. Но такое решение может быть принято только после трех дней со дня представления просьбы и после допроса членов правительства. В десятидневный срок Народное собрание должно предоставить президенту в письменном виде свое решение. Президент, в свою очередь, вправе вернуть решение обратно в течение десяти дней, а при повторном решении президент вправе обратиться к народу путем проведения референдума, который должен быть осуществлен в течение 30 дней, начиная со дня последнего решения Собрания. Если решение референдума будет в поддержку правительства, то Народное собрание должно быть распущено, в противном случае президент принимает отставку правительства.

За преступления, связанные с должностным положением, министр может быть предан суду на основании решения президента и Народного собрания. Решение Народного собрания об обвинении министра может приниматься по предложению не менее пяти членов Собрания. Решение же о предъявленном обвинении принимается 2/3 голосов членов Собрания (ст. 159). Обвиняемый министр отстраняется от работы до решения суда. Положения этой статьи распространяются также на заместителей министров.

47

Судебная система

Судебная власть в Египте независима и имеет собственный бюджет. Правосудие в АРЕ осуществляется различными судебными органами, в частности к ним относятся: Государственный совет, Высший конституционный суд Египта, суды государственной безопасности и т.д. Правовой статус

47

судебных органов урегулирован в ст. 165-173 действующей Конституции Египта, а также Законом "О судебной власти".

Деятельность всех судов курирует Высший совет, который возглавляет президент республики. Задача этого Совета состоит в том, что он отвечает на запросы, касающиеся деятельности органов правосудия. Однако контроль за соответствием законов и других нормативно-правовых актов, а также их юридическое толкование принадлежит только Высшему конституционному суду.

Впервые Конституционный суд был закреплен как институт в действующей Конституции 1971 г. В разд. 5 гл. 5 ст. 174-178 была установлена и его компетенция: 1) судебный контроль за конституционностью законов и указов; 2) толкование правовых норм в соответствии с духом закона.

Постановления Конституционного суда должны быть опубликованы в официальной газете (ст. 178 Конституции). Деятельность Высшего конституционного суда регламентируется Законом № 48 1979 г. "О Высшем конституционном суде". Высший конституционный суд Египта является правопреемником Верховного суда Египта, члены которого, а также весь его вспомогательный персонал преобразовались в Высший конституционный суд на основании ст. 7 Закона № 48 1979 г.

Членами Высшего конституционного суда могут быть: а) члены Верховного суда; б) члены органов правосудия, проработавшие на должности советника не менее 5 лет; в) преподаватели юридических вузов (бывшие и настоящие), проработавшие не менее 8 лет; г) адвокаты, работавшие в Высшем административном и Апелляционном судах не менее 10 лет.

Председатель суда назначается президентом республики, а каждый член суда назначается президентом из числа двух кандидатур. Одна из них выдвигается Генеральной ассамблеей суда, а вторая - председателем суда. 2/3 членов суда должны быть представителями органов правосудия. А что касается состава суда, то ст. 7 Закона "О Конституционном суде" гласит,

48

что Генеральная ассамблея состоит из всех членов суда. В полномочия Генеральной ассамблеи входят рассмотрение вопросов, касающихся внутреннего распорядка работы суда, а также распределение функций между членами суда. Кроме того, Генеральная ассамблея вправе передать своему председателю или комиссии из его членов часть своих полномочий.

Генеральная ассамблея созывается по предложению председателя суда или по требованию 1/3 его членов. Заседание считается действительным в случае присутствия большинства его членов, а решение принимается абсолютным большинством присутствующих на заседании членов. Для решения неотложных дел, во время каникул Суда, решением Генеральной ассамблеи формируется комиссия "временных дел" в составе председателя Генеральной ассамблеи и не менее двух ее членов.

Что касается правового положения членов Конституционного суда и их полномочий, то ст. 11 Закона "О Конституционном суде" гласит, что члены суда не могут быть освобождены от должности или переведены на другую работу без их согласия. Члены суда могут быть командированы в международные организации или иностранные государства только для выполнения работы юридического характера.

Ст. 25 Закона "О Конституционном суде" предусматривает специализацию Высшего конституционного суда по следующим делам:

1. Контроль за конституционностью законов и других нормативных актов.
2. Решение о предметах ведения путем определения уполномоченной стороны среди органов правосудия.
3. Разрешение разногласий, возникающих в результате исполнения двух противоположных органов правосудия.

В компетенцию Высшего конституционного суда входит также толкование законов, принятых законодательной властью, а также указов президента, изданных на основании Конституции в случае возникновения противоречий в течение

49

их исполнения. Высший конституционный суд вправе считать неконституционным любой закон или указ, представленный ему и имеющий отношение к разбираемому делу.

Высший конституционный суд осуществляет верховный судебный надзор за точным и единообразным применением законов всеми судами.

В ст. 172 действующей Конституции впервые был упомянут Государственный совет как независимый судебный орган, предназначенный для разрешения административных и дисциплинарных споров. Этой нормой египетская Конституция решила проблему компетенции Государственного совета как общего суда по административным спорам. Однако законодатель допускал возможность рассмотрения некоторых категорий административных споров другими судебными органами (например: социальной комиссией Вооруженных сил по должностным спорам, советами по дисциплине в полиции, Академией наук).

Информационная власть

Все египетские конституции закрепляли свободу мнения, которая выражалась в том, что человек может выражать свои идеи устно, письменно либо с использованием иных источников в рамках закона. Также они закрепляют свободу прессы в рамках закона (ст. 15 Конституции 1923 г., ст. 45 Конституции 1956 г., ст. 36 Конституции 1964 г., ст. 48 Конституции 1971 г.).

При внесении в 1980 г. изменений в Конституцию была введена отдельная специальная глава под названием "Информационная власть" (разд. 2, гл. 7, ст. 206-211).

Возвращаясь к этим статьям можно отметить, что законодатель наделил средства массовой информации (СМИ) качеством власти. По Конституции СМИ считаются одной из

50

властей в государстве, которой гарантируется свобода и подтверждается ее независимость. С точки зрения конституционного права, считать СМИ одной из властей государства нельзя, так как традиционно к ним относят три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. Безусловно, что каждая из ветвей осуществляет часть суверенитета или общей власти. И нельзя относить СМИ к государственным органам, осуществляющим общую власть, решения которых имеют обязательную силу. И, наверное, поэтому Конституционная комиссия по изменениям приняла это во внимание и назвала СМИ не государственной властью, а властью народной.

Ст. 206 Конституции (после изменений) закрепила, что СМИ - независимая народная власть, которая осуществляет свою миссию в строгом соответствии с Конституцией и законом. Все властные структуры, организации и граждане обязаны всячески содействовать этой власти при осуществлении ее деятельности. Как видно, эта статья содержит ссылку на закон, который регулировал бы соответствующие положения, но пока такого закона нет. К сожалению, статьи, которыми была дополнена Конституция во 2-й главе 7-го раздела под названием "Информационная власть", не достигли своей цели, так как не были созданы институты, которые регулировали бы свободу СМИ. Эти статьи не изменили ст. 87, 88 Конституции в определении свободы и выражения мнения, свободы прессы, печати и подчиненности их закону.

Тренировочные тесты

Выберите правильный ответ.

1. Первая Конституция Египта была принята:

- * а) в 1923 г.;
- * б) в 1956 г.;
- * в) в 1952 г.

51

2. По форме правления Египет является:

- * а) парламентской монархией;
- * б) полупрезидентской республикой;
- * в) смешанной республикой.

3. Конституция 1930 г. была принята:

- * а) способом октроирования (дарование);
- * б) учредительным собранием;
- * в) правительством.

4. Президентом Египта считается:

- * а) кандидат, избранный парламентом;
- * б) избранный на референдуме кандидат;
- * в) лидер победившей на выборах партии.

5. Парламент Египта может быть распущен:

- * а) решением главы государства;
- * б) по инициативе Высшего конституционного суда;
- * в) решением референдума.

Контрольные вопросы

1. Каковы способы изменения Конституции Египта 1971 г.?
2. Каковы этапы процедуры изменения Конституции 1971 г.?
3. Как формируется Народное собрание (парламент) АРЕ?
4. Каковы требования к кандидатам в депутаты парламента?
5. Какими финансовыми полномочиями обладает Народное собрание (парламент) Египта?
6. Какие отношения регулирует регламент Народного собрания Египта?
7. Являются ли решения Консультативного совета (второго парламента) обязательными для президента и Народного собрания?
8. Как формируется второй парламента (совет-шура) Египта?
9. Каковы полномочия Высшего конституционного суда Египта?
10. Каковы требования к членам Конституционного суда Египта?

52

ГЛАВА 3

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

ГОСУДАРСТВА ИЗРАИЛЬ

Израиль - государство с парламентарной формой правления, было образовано решением ООН в 1948 г. В Государстве Израиль отсутствует письменная конституция. И все государственно-правовые и гражданские отношения регулируются многочисленными основными законами. Среди таких законов: 1) Основной закон "О кнессете", который был принят в 1958 г.; 2) Основной закон "О главе государства" 1964 г.; 3) Основной закон "Об Израильской земле" 1964 г., в соответствии с которым земля является государственной собственностью, ее передача и продажа запрещаются; 4) Основной закон "О правительстве" 1968 г. с изменениями 1992 г.; 5) Основной закон "О государственной экономике", регулирующий налоги, государственный бюджет, ценные бумаги и финансовый контроль; 6) Основной закон "Об армии" 1976 г.; 7) Основной закон "О правосудии" 1984 г. и т.д.

Возникает вопрос, почему до сих пор в Государстве Израиль не принята письменная конституция? Есть сторонники и противники принятия конституции.

Сторонники считают принятие конституции нужным, ввиду следующих аргументов: 1) израильский (еврейский) народ должен привыкать к единому документу, который содержит официальную государственную политику, так как

53

конституции стран, откуда приехал еврейский народ, не являются выразителями интересов еврейского народа; 2) для такого современного и демократического государства, как Израиль, необходима конституция, которая определяла бы правовое положение личности, с одной стороны, и компетенции - с другой; 3) необходимо принять конституцию в соответствии с решением ООН от 29 ноября 1947 г., а также декларацию независимости Израиля; 4) конституция обычно защищает меньшинство от большинства; 5) конституция воспитывает народ и приучает; 6) конституция объединяет народ и является символом суверенитета государства и 7) конституция как обычно способна ограничить власть и защищает права и свободы граждан.

Противники принятия конституции утверждают следующее: 1) население Израиля составляет не более 10% всех евреев, и это меньшинство не имеет право принять конституцию от имени большинства, проживающего за пределами Государства Израиль; 2) имеются разногласия между верующими евреями и неверующими по идее отделения религии от государства; 3) в то время, когда появилось Государство Израиль, все государство находилось на военном положении, что не позволило принять конституцию; 4) если бы конституция была принята, то она могла быть конституцией социалистического типа, и этот факт был бы помехой для евреев Западной Европы, что не дало бы им возможность приехать в Израиль, так как они привыкли к капиталистическому образу жизни.

Наконец, самая большая партия, член тогдашнего кнессе-та, была против принятия конституции, чтобы не обидеть представителей религиозных партий, вместе с которыми эта партия сформировала коалиционное правительство до 1978 г. А эти религиозные партии, в свою очередь, считают Тору (священная книга евреев) конституцией.

12 июня 1950г. кнессетом было утверждено решение, в соответствии с которым принятие конституции было

54

отложено до неопределенного времени и действовать следовало с помощью основных законов.

55

Центральные органы государственной власти

Президент

Согласно пункту 1 Основного закона "О главе государства", главой государства в Израиле является президент. Он избирается парламентом (кнессетом) сроком на 5 лет. Правовой статус президента определяется Основным законом "О главе государства", принятым в 1964 г. Согласно этому закону президент Израиля не может входить в состав парламента, он также не может занимать другую оплачиваемую должность. Президент не может принадлежать к какой-либо партии. По формулировке Основного закона президентом Израиля может быть любой гражданин, проживающий на территории

государства (п. 1). Непосредственное переизбрание допускается только один раз. Новый президент избирается в течение 30-90 дней до истечения срока полномочий предыдущего президента. В случае досрочного прекращения его обязанностей, новый президент должен избираться в течение 45 дней с момента истечения срока полномочий предыдущего президента. Согласно Основному закону "О главе государства" председатель парламента назначает точную дату выборов президента, о которой он должен письменно сообщить членам парламента за 20 дней до выборов (как минимум). Избранным считается кандидат, за которого голосовало абсолютное большинство (61 член) из числа членов израильского парламента. В случае, если ни один из кандидатов не получил такого большинства на специальном заседании кнессета проводится второй тур, после которого избранным считается кандидат, получивший простое большинство.

55

А что касается полномочий президента, то они определены не только Основным законом "О главе государства", но и закреплены в других законах. Президент подписывает законы, принятые кнессетом, а для их действительности необходима контрассигнация премьер-министра и компетентного министра (за исключением законов, касающихся самого президента).

Согласно Основному закону (п. 11 а) президент подписывает международные договоры, принятые кнессетом и утвержденные правительством, назначает дипломатических и консульских представителей государства по предложению министра иностранных дел, принимает верительные грамоты.

Президент назначает премьер-министра и принимает отставку правительства, по представлению министров юстиции и религии он назначает и освобождает от должности государственных и религиозных судей, а в соответствии с законом "О центральном банке Израиля" президент назначает председателя этого банка по представлению правительства.

На основании (п. 11 б Основного закона) президент обладает правом помилования, которым он может пользоваться по своему усмотрению. Это право означает, что президент может отменить, смягчить или заменить наказание за уголовное преступление, а его решение не подлежит обжалованию. Этим правом президент может пользоваться без какого-либо ограничения, ибо полномочия главы Государства Израиль по своему характеру являются чисто представительскими.

Президент обладает профессиональным и личным иммунитетом. Первый означает, что президент не может быть арестован или привлечен к ответственности за дела, связанные с его профессиональной деятельностью как во время осуществления своих полномочий, так и после. Личный иммунитет предполагает, что любой иск, предъявленный президенту может быть рассмотрен только после истечения его полномочий. Согласно Основному закону, в случае досрочного

56

освобождения президента от должности или в силу каких-либо препятствий для осуществления полномочий президента их исполняет председатель парламента.

Кроме добровольной отставки, президент может быть лишен своих полномочий, если совершит проступки несовместимые с его должностью. Однако Основной закон "О главе государства" установил сложную процедуру отрешения президента от должности. Инициатива в выдвижении обвинения президенту должна принадлежать не менее чем 20 членам кнессета. Решение о предъявлении обвинения требует большинства - 3/4 голосов от общего числа членов данного комитета. Решение об отрешении президента от должности считается принятым, если за него проголосует не менее 3/4 (т.е. 90) членов кнессета.

Глава Государства Израиль может быть отстранен от должности по состоянию здоровья, при этом его неспособность исполнять свои обязанности должна быть доказана специальным медицинским заключением. Президент может быть освобожден от должности, если за это проголосуют 2/3 (80) членов парламента.

Необходимо отметить, что изучая правовое положение президента Израиля мы находим явную параллель с правовым статусом президента ФРГ.

57

Парламент (кнессет)

В соответствии с Декларацией "О независимости", которая была объявлена 14 мая 1948 г. Народный совет, действовавший до образования Государства Израиль, был заменен Временным государственным советом, одним из полномочий которого было проведение выборов Учредительного совета до 1 октября 1948 г. Однако в связи с чрезвычайным положением эти выборы состоялись лишь 25 января 1949 г. Их

57

итогом стало избрание Учредительного совета. 16 февраля это же собрание приняло закон, в соответствии с которым орган законодательной власти стал именоваться кнессетом. Парламент тогда состоял из религиозных деятелей (раввинов) и писателей численностью от 85 до 120 депутатов.

Структура кнессета. Кнессет состоит из:

1) президиума кнессета, в состав которого входит председатель и его заместители. Председатель избирается на первом заседании кнессета нового созыва всем его составом путем открытого голосования. До момента избрания председателя его обязанности исполняет старший по возрасту член кнессета.

Полномочия председателя кнессета определяются регламентом следующим образом: управление делами кнессета и его представительство на международной арене, а также соблюдение порядка заседания в соответствии с регламентом.

Председатель возглавляет заседание парламента, представляет вопросы для обсуждения и оглашает результаты голосования по повестке дня и другим вопросам.

Председатель кнессета отвечает за исполнение закона и неприкосновенность здания Парламента и его членов. Председатель кнессета принимает отставку его членов. Председатель кнессета в соответствии с Законом "О главе государства" 1964 г. замещает пост главы государства в случае его отсутствия.

Председатель кнессета отвечает за деятельность аппарата кнессета как в административной, так и в сфере безопасности, а также за его бюджет с согласия финансового комитета и комитета по кнессету. Председатель кнессета вправе запретить его члену выступление после трехкратного предупреждения. Председатель кнессета определяет места членов по партийным фракциям и блокам, так чтобы крупные блоки и партии сидели ближе к президиуму. Председатель не принимает участие в работе комитетов и комиссий, за исключением

58

консультативного комитета, однако он может принимать участие в обсуждении различных вопросов этих комиссий.

У председателя есть несколько заместителей. Они избираются парламентариями из своего состава, при этом регламент кнессета не определяет их число. Оно зависит от партийного состава кнессета. До сегодняшнего дня число заместителей председателя колеблется от двух до восьми. В случае отсутствия председателя кнессета его работу возглавляет один из его заместителей. Председатель вправе уполномочить одного из заместителей для ведения заседания кнессета, который, в свою очередь, обладает всеми полномочиями председателя в его отсутствие. Заместители председателя, как правило, представляют крупнейшие политические партии. Председатель кнессета и его заместители избираются на весь срок полномочий парламента;

2) членов кнессета, число которых равно 120. Полномочия депутатов кнессета определены Основным законом "О кнессете" от 1958 г.

На своих заседаниях члены парламента обсуждают любые вопросы, касающиеся всего еврейского народа, осуществляют контроль за деятельностью правительства и государственной администрации. Кнессет определяет размер прямых и косвенных налогов, избирает председателя кнессета и его заместителей, а также членов 10 постоянных комитетов. Члены парламента проводят тайное голосование для избрания восточного и западного лидеров еврейского духовенства. Одним из важных полномочий кнессета является избрание, а также освобождение от должности президента страны и государственного контролера (речь о нем будет идти ниже). Кроме того, кнессет утверждает назначение новых министров, определяет размер заработной платы высших должностных лиц (таких как глава государства, председатель правительства, министры и их заместители, судьи, члены кнессета и т.д.). Кнессет ратифицирует международные договоры и принимает

законы, позволяющие правительству объявлять чрезвычайное положение в стране.

В структуру кнессета входят временные и постоянные комиссии и комитеты. Кроме традиционных для других парламентов комиссий и комитетов (финансовый, экономический, комитет по регламенту и прочее), в кнессете сформированы комиссии и комитеты, отражающие специфику израильского государства. Так, например, комитет по международным делам и безопасности. Кроме внешней политики и дипломатии он занимается проблемами государственной безопасности, вопросами войны и мира, разведкой и др. Комитет проводит закрытые заседания на которые обычно приглашаются премьер-министр, министры обороны, внутренних дел, иностранных дел и главнокомандующий вооруженными силами. Вышеуказанные должностные лица должны представить комитету доклады о своей деятельности. Вопросы, обсуждаемые на заседаниях комитета, огласке не подлежат. Исключительной актуальностью обладает комитет переселения и приема, в компетенцию которого входят вопросы, связанные с ведением агитации среди евреев в других странах мира для их переселения в Израиль. Данный комитет занимается также приемом новых переселенцев и их трудоустройством.

Комитет переселения и приема был сформирован в кнессете в 1990 г. в связи с изменениями, внесенными в Закон "О государственном контролере". Основная задача этого комитета заключается в оказании помощи государственному контролеру при исполнении его обязанности. В этом комитете обсуждается все, что связано с деятельностью государственного контролера. Кроме того, комитет имеет право допрашивать любое должностное лицо, в том числе и премьер-министра.

Что касается численности членов комитетов, то закон ее не определяет. Однако он дает парламентариям возможность работать одновременно более чем в одном комитете. Кроме

постоянных комитетов, для решения текущих проблем в кнессете формируются временные (вспомогательные) комиссии, члены которых избираются членами постоянных комитетов. Надо отметить, что временные комиссии обладают теми же полномочиями, которыми обладают и постоянные комитеты. Кроме обсуждения законопроектов и их подготовки ко второму чтению, комитеты вправе обсуждать подзаконные акты, принятые министерствами для реализации законов. Кнессет формирует также временные комиссии, которые называются парламентскими, для решения чрезвычайных проблем. Срок и объем полномочий парламентских комиссий такой же, какой и у временных. Кроме того, кнессет вправе образовывать комиссии по расследованию или уполномочивать один из постоянных комитетов, либо формировать комитет из числа членов кнессета для расследования дела, утвержденного и определенного кнессетом. Он же определяет задачи и компетенции комитетов по расследованию. В составе каждого из комитетов должны работать представители партий, не принимающих участия в формировании правительства. Представительство партий пропорционально их численности в кнессете.

Правительство

Важнейшая роль в жизни израильского общества принадлежит правительству. Оно относится к числу парламентских правительств, так как его судьба неразрывно связана с судьбой органа, который его формирует. Правовое положение, способ формирования, структура и ответственность правительства регулируется Основным законом "О правительстве", который был принят в 1968 г. и отменен новым законом 18 марта 1992 г. (Основной закон "О правительстве"), в соответствии с которым премьер-министр стал избираться всеобщим прямым голосованием.

Согласно Основному закону, правительство состоит из премьер-министра и министров. Премьер-министр избирается кнессетом по предложению президента (п. 6) сроком на 4 года (срок полномочий парламента). Кандидат на пост премьер-министра в течение 21 дня должен сформировать правительство. В случае, если кандидат не может этого сделать, президент вправе продлить данный срок еще на 21 день, если же не справляется с поставленной задачей в течение этого срока, то президент имеет право предложить кнессету другую кандидатуру. Практика показывает, что в этом случае правительство формируется лидером партии, обладающей большинством мандатов в парламенте. Основной закон "О правительстве" устанавливает, что представители политических партий, имеющих большинство в кнессете, вправе письменно обратиться к президенту с предложением о поручении одному из членов парламента

сформировать правительство. К данному обращению прилагается письменное согласие предложенного кандидата. В таком случае новому кандидату дается 14 дней для формирования правительства. Согласно пункту 14 Основного закона "О правительстве", этот же кандидат должен возглавить правительство. Кандидат считается избранным на пост премьер-министра, если за него проголосовало абсолютное большинство членов парламента. Основной закон "О правительстве" определяет число членов правительства: их не должно быть менее 8 и более 18. По Основному закону не менее 50% министров должны быть членами кнессета. Основной закон предусматривает, что если число членов правительства не превышает 8, то отстранение от должности даже одного министра не допускается (п. 33). В случае, если число министров стало менее 8, то премьер-министр назначает новых министров в течение 72 часов.

Министр может стоять во главе определенного министерства или быть министром без портфеля. Министры за свою

62

деятельность несут двойную ответственность: они отвечают и перед премьер-министром, и перед кнессетом.

Министр вправе назначить одного заместителя из числа членов кнессета с согласия премьер-министра. Заместитель министра уходит в отставку вместе с министром. Кроме того, утрата статуса члена кнессета влечет за собой утрату поста заместителя министра. В парламенте заместитель министра действует от имени министра (п. 34-36).

Кроме премьер-министра, министров и их заместителей при правительстве формируются временные и постоянные министерские комиссии (п. 27). Среди них: комиссия по экономическим вопросам, комиссия экономического планирования, комиссия координации и управления, комиссия по подготовке законопроектов и др. Наиболее важной из них является комиссия по национальной безопасности, в состав которой входят премьер-министр, министр обороны, министр юстиции, министр иностранных дел, министр внутренней безопасности и министр финансов. В состав данной комиссии могут быть включены и другие министры, однако ее численность не должна превышать 9 человек, она проводит закрытые заседания для обсуждения вопросов, касающихся государственной безопасности, внешних отношений государства и т.д. (п. 41). В этом же пункте Основной закон "О правительстве" закрепляет открытый характер заседания правительства.

Как уже говорилось, на основании нового Основного закона "О правительстве" министр стал избираться всеобщим народным голосованием. Данный закон закрепляет, что премьер-министром может быть избран любой гражданин Израиля, достигший 30-летнего возраста и обладающий пассивным избирательным правом в кнессет.

Кандидат на пост премьер-министра может быть выдвинут как гражданами, так и политическими партиями и блоками. Основной закон закрепляет, что блок, имеющий не менее

63

10 членов в составе предыдущего парламента и имеющий список кандидатов в новый парламента, может выдвигать своего кандидата на этот пост. Кроме того, 50 000 граждан вправе выдвигать кандидата на пост премьер-министра.

Согласно Основному закону избранным считается кандидат, за которого проголосовало абсолютное большинство избирателей. А в случае, если ни один из кандидатов не получит такого большинства, проводится второй тур. Чтобы занять пост премьер-министра, во втором туре нужно получить простое большинство голосов. Избранный должен представить кнессету состав своего правительства и его программу в течение 45 дней со дня опубликования результатов выборов.

В соответствии с п. 5 Основного закона, один или два министра могут быть заместителями премьер-министра, при этом надо отметить, что до 1977 г. пост заместителя главы правительства мог занимать один министр. Для достижения политического компромисса между партиями в 1977 г. была принята поправка к Основному закону, на основании которой премьер-министр стал иметь двух заместителей.

В компетенцию правительства входит:

- * - определение внутренней и внешней политики государства;
- * - составление и исполнение бюджета;
- * - управление государственным аппаратом;
- * - исполнение решений и поручений кнессета;

- * - разработка и представление кнессету законопроектов;
- * - определение, совместно с кнессетом, повестки дня последнего;
- * - исполнение решений судов различных инстанций;
- * - определение графика заседаний правительства как очередных, так и чрезвычайных;
- * - издание законов о введении чрезвычайного положения после утверждения их кнессетом;

64

* - только правительство может объявить войну, а премьер-министр должен немедленно сообщить об этом кнессету (п. 47).

Правительство несет коллективную ответственность. Поэтому в случае отставки премьер-министра или вакансии этого поста все правительство должно уйти в отставку. Эта ответственность проявляется и при голосовании в кнессете за решения, принятые правительством, так как любой министр должен делать так, чтобы его фракция проголосовала за данное решение. При этом министр, который отказывается голосовать за решение правительства, должен уйти в отставку.

Коллективная ответственность обеспечивается так называемым "коалиционным соглашением". Данное соглашение практикуется в Израиле в соответствии с Законом "О коалиционной дисциплине", который был принят в 1962 г. Цель его состояла в предотвращении правительственного кризиса, поскольку этот закон гласит, что:

* во-первых, член правительства несет ответственность перед правительством за его голосование и голосование фракции, к которой он относится на заседании кнессета;

* во-вторых, член правительства, проголосовавший против решения правительства или воздержавшийся от голосования без предварительного согласия на то правительства, считается лишенным своего места в правительстве с момента объявления правительства об этом в кнессете;

* в-третьих, уходит в отставку член правительства, фракция которого проголосовала за вотум недоверия правительству или воздержалась от голосования по этому же вопросу без предварительного на то согласия правительства, а также если фракция проголосует против или воздержится от голосования по одному из нижеуказанных вопросов:

- * а) вопросы, связанные с законопроектом о государственном бюджете,

65

* б) все законопроекты и законодательные акты, исполнение которых приводит прямо или косвенно к уменьшению государственных доходов и (или) увеличению расходов,

* в) законопроекты и законодательные акты, касающиеся вопросов безопасности, политики государства и др., по которым правительство приняло решения.

Министр считается ушедшим в отставку, если в течение 7 дней после голосования правительство посчитало, что он нарушил коалиционное соглашение.

Однако надо отметить, что в каждом коалиционном соглашении имеются положения, позволяющие министрам голосовать в соответствии с позицией своих фракций.

Кроме коалиционной ответственности в Израиле существует министерская ответственность. Суть этой ответственности заключается в том, что каждый министр несет ответственность за работу своего министерства как перед премьер-министром, так и перед кнессетом.

Коллективная ответственность проявляется в выражении вотума недоверия правительству, который детально регламентируется в Основном законе "О недоверии правительству", принятом в 1996 г. (согласно данному закону каждая фракция или блок, представленный в парламенте даже одним членом, имеет право вносить предложение о вотуме недоверия правительству на рассмотрение в парламент. Председатель парламента должен назначить день для обсуждения предложенного вопроса. Решение о вотуме недоверия правительству принимается простым большинством присутствовавших на заседании членов кнессета. Правительство считается ушедшим в отставку после того, как председатель кнессета сообщит об этом президенту страны.

Кроме вотума недоверия правительство прекращает свою деятельность в случаях:

- * - проведения новых выборов в кнессет;
- * - добровольной отставки;

66

- * - отставки его главы (премьер-министра);
- * - смерти премьер-министра.

Надо отметить, что уходящее правительство продолжает исполнять свои обязанности до избрания нового.

67

Государственный контролер

Парламентский контроль над деятельностью исполнительной власти осуществляется различными способами. Наиболее своеобразным из них является институт государственного контролера (аналогичный омбудсмену). В Израиле этот орган был сформирован при первом кнессете на основе закона "О государственном контролере", который был принят в 1949 г. С тех пор в него были внесены многочисленные поправки. Наиболее важной из них является пятая поправка от 1971 г., на основании которой государственный контролер стал принимать жалобы от граждан. В 1988 г. был принят Основной закон "О государственном контролере".

Согласно Основному закону государственный контролер избирается на специальном заседании кнессета сроком на 5 лет большинством голосов членов кнессета. В случае, если ни один из кандидатов не сможет получить такого большинства, проводится второй тур. Начиная с третьего тура государственным контролером может быть тот, который получил простое большинство присутствующих на заседании кнессета членов. Закон закрепляет, что государственный контролер должен избираться в течение 30-90 дней до истечения срока полномочий предыдущего контролера. В случае вакансии, выборы проводятся через 45 дней после освобождения места государственного контролера.

Что касается процедуры выдвижения кандидатов на этот пост, то после определения председателем парламента точной даты выборов (обычно это происходит после консультации

67

со своими заместителями) члены парламента (не менее 10 депутатов) имеют право выдвигать одну кандидатуру (не позднее 10 дней до даты выборов), при этом требуется письменное согласие самого кандидата.

Основной закон представляет государственному контролеру широкие полномочия. Он наблюдает за деятельностью государственных органов, в том числе министерств, органов вооруженных сил, государственных предприятий и органов местного управления. Государственный контролер наблюдает также за деятельностью культурных и хозяйственных предприятий, в которых участвует государство, а также предоставляет им кредиты.

Государственный контролер имеет свой аппарат, который обладает правом доступа к различного рода документации любого учреждения. При этом закон обязывает государственных служащих оказывать содействие сотрудникам этого аппарата (п. 54).

В соответствии с п. 10 поправки 1958 г. Основного закона "О государственном контролере" основной задачей государственного контролера является выявление правовых нарушений в сфере бухгалтерского учета, а также несоблюдения правовых норм в деятельности государственных органов.

Как уже отмечалось выше, на основе поправки от 1971 г. в обязанность государственного контролера входит рассмотрение обращения граждан, которые считают, что их права были ущемлены по вине государственных органов. Граждане могут потребовать от государственного контролера расследования. В зависимости от результатов такого расследования он предлагает меры по их удовлетворению.

Хотя по Основному закону полномочия государственного контролера распространяются на все сферы деятельности государственных органов, область финансов занимает основное место его работы. Согласно данному закону, все учреждения, находящиеся под наблюдением государственного контролера,

68

должны представить ему отчеты о своих расходах в срок, определяемый самим контролером. Кроме того, он вправе требовать от учреждений отчеты об их доходах, финансовых, экономических и административных делах со всеми необходимыми документами. Министр экономики и планирования должен представить государственному контролеру общий отчет о доходах и расходах государства в течение 6 месяцев после каждого финансового года.

Государственный контролер обладает правами, которые закон предоставляет комитетам по расследованию, поэтому он вправе пригласить для допроса любого члена своего аппарата, а также свидетелей и должностных лиц с объектов контроля. Государственный контролер составляет текущие и ежегодные отчеты. Текущие отчеты содержат информацию об одном объекте (учреждение, предприятие и т.д.), а также выводы контролера о недостатках в работе данного объекта и предложения по их устранению.

Текущий отчет является частью ежегодного отчета, так как последний содержит детальный обзор результатов проверок, проводимых государственным контролером в течение года. Ежегодный отчет представляется министру экономики и планирования 15 февраля каждого года. Министр, в свою очередь, должен в 12-недельный срок дать ответы на вопросы, которые содержит отчет контролера. Отчет и доклад министра становятся объектом для обсуждения в комитете государственного контроля при кнессете.

Деятельность государственного контролера прекращается в случаях:

- * - его смерти;
- * - истечения срока его полномочий (5 лет);
- * - добровольной отставки;

69

выражения ему вотума недоверия кнессетом в соответствии с поправкой, внесенной в Основной закон "О государственном контролере" в 1988г., члены кнессета численностью не менее 20 могут обратиться в комитет по конституции, закону и правосудию с требованием освобождения от должности государственного контролера. Голосование по этому вопросу проводится на специальном заседании. Решение принимается, если за него выступят 2/3 членов, принимавших участие в голосовании.

70

Гражданство

Вопрос о гражданстве в Израиле обладает определенной спецификой в связи с тем, что само Государство Израиль образовалось решением ООН в 1947 г. и основная масса граждан получила гражданство Израиля своеобразным способом: "по возвращении". В 1950 г. был принят Закон "О возвращении" (до принятия закона о гражданстве Государства Израиль), на основании которого каждый еврей автоматически становился гражданином Израиля по возвращении в страну со дня начала иммиграции. Лица, не желающие получить гражданство, были обязаны указать об этом в декларации отказа. Кроме того, лица, проживающие на территории Палестины до образования Государства Израиль и зарегистрированные до 1 марта 1952 г., также получали гражданство. Таким образом, арабы, которые оказались за пределами своей страны в результате войны 1948 г., были лишены гражданства.

Вопросы гражданства регулируются также Законом "О гражданстве Израиля", принятым 1 апреля 1952 г., вступившим в силу 14 июля того же года. Этот закон перечисляет способы приобретения израильского гражданства. Он различает автоматический способ и способ натурализации. Первый означает, что лицо приобретает гражданство в силу закона. Второй же - на основании согласия министра внутренних дел и в соответствии с определенными условиями.

70

Автоматически гражданство может получить тот, у кого один из родителей является гражданином Израиля.

Что касается условий, необходимых для вступления в гражданство путем натурализации, то закон перечисляет следующие:

- * - проживание на территории Израиля;
- * - если лицо имеет право на постоянное жительство в Израиле;
- * - отказ от своего прежнего гражданства;
- * - знание государственного языка (иврит);
- * - постоянное проживание на территории Израиля в течение 3-5 лет с момента предыдущей подачи ходатайства.

Надо отметить, что министр внутренних дел вправе дать гражданство без наличия всех или части вышеуказанных условий, так же как отказать любому даже при наличии названных условий.

Закон закрепляет также способы утраты израильского гражданства. Среди них:

- * - добровольный отказ от гражданства. Любой гражданин имеет право выхода из гражданства, при этом он должен заявить о своем желании министру внутренних дел. Момент утраты гражданства определяется министром;

- * - недееспособный утрачивает свое гражданство в результате выхода родителей из гражданства. Однако министр внутренних дел вправе оставить недееспособному лицу гражданство при наличии уважительных причин;

- * - лицо, которое получило гражданство путем натурализации, может быть лишено его в случае дачи ложных сведений о себе, а также в случае совершения им поступка, угрожающего государственной безопасности;

* - в случае незаконного выезда из Израиля для проживания в другом (враждебном государстве), а также приобретения гражданства того государства;

71

* - если лицо находилось 7 лет подряд за пределами Израиля, не имея при этом в течение этого срока никакой связи с родиной. Утрата гражданства, таким образом, не освобождает лицо от ответственности за действия, совершенные им до утраты гражданства.

Надо отметить, что лица, получившие гражданство способом натурализации, обладают всеми политическими и гражданскими правами без какого-либо ограничения. Неграждане же имеют право избирать и быть избранными лишь в органы местного самоуправления.

72

Избирательное право и избирательная система

Основные элементы избирательного права и избирательной системы Израиля регулируют Основной закон "О кнессете", который закрепляет основные положения о выборах в парламент страны, а также принципы избирательного права и порядок выдвижения кандидатов; Закон "О списке избирателей", регламентирующий условия включения граждан в список избирателей, и способы определения месторасположения избирательных участков; Закон "О наглядной агитации" 1959 г., который устанавливает формы агитации и рассматривает ряд ограничений и запретов в ней агитации (спустя 10 лет в этот закон были внесены поправки); Закон "О выборах в кнессет", который рассматривает вопросы, связанные со списками кандидатов, способами голосования, подсчетом голосов и опубликованием результатов выборов. В этом же законе были закреплены положения "О способах голосования военнослужащих, полицейских и наказания за нарушения избирательного права".

Одним из важнейших законов является Закон "О финансировании партий", который был принят в 1973 г. Согласно положениям этого закона, любая зарегистрированная партия

72

имеет право на финансирование из государственного бюджета, особенно в период предвыборной кампании. В 1973 г. был принят Закон "О выборах в кнессет", который рассмотрел вторую стадию распределения мандатов в парламенте (в кнессете).

Среди законов, которые регулируют избирательное право, надо подчеркнуть Закон "О правительстве", который был принят в 1992 г. и на основании которого премьер-министр страны стал избираться всеобщим народным голосованием (этот закон был отменен в конце 1998 г.). Право быть избранным в кнессет и другие представительные органы имеет любой гражданин, достигший 21 года (пассивное избирательное право). Законы устанавливают 18-летний возраст для активного избирательного права. При этом фамилия избирателя должна быть включена в список избирателей при наличии удостоверения, которое выдается гражданам, обладающим избирательным правом. Необходимо отметить, что избиратель имеет право голосовать на том избирательном участке, к которому он прикреплен. При выборах территория страны представляет собой один избирательный округ. Это объясняется небольшой территорией государства и малочисленностью населения.

Основной закон "О кнессете" 1958 г. устанавливает некоторые избирательные цензы, согласно которым не могут быть избранными следующие лица:

* а) президент страны не имеет право избирать и быть избранным в кнессет, так как он не может принадлежать какой-либо политической партии;

* б) восточный и западный раввины (еврейские духовные лидеры);

* в) члены гражданских и религиозных судов;

* г) государственный контролер и сотрудники его аппарата;

* д) начальник генерального штаба армии, высшие военные офицеры и солдаты постоянной службы;

* е) недееспособные лица и лица, лишенные права быть избранными в кнессет по решению суда.

73

Необходимо отметить, что данный закон лишает политические партии права участия в выборах, если в их действиях обнаруживаются нарушения демократических принципов государственного устройства Израиля, а также если они не признают Израиль государством еврейского народа.

В Израиле применяется пропорциональная избирательная система, однако в последние годы среди израильских правоведов и политиков идет речь об изменении этой системы. Так, например, декан

юридического факультета тель-авивского университета, профессор Араиль Рихман предлагает заменить пропорциональную систему на смещенную, в которой бы 60 членов кнессета избирались по партийным спискам, а остальные 60 - по мажоритарной системе, разделяя при этом территорию государства на 60 избирательных округов. Другое предложение было учтено при принятии Основного закона "О правительстве" 1992 г. Суть его состоит в том, что премьер-министр избирается прямым, всенародным голосованием. Среди предлагаемых систем есть та, на основе которой 80 членов парламента избираются от 20 избирательных округов по мажоритарной системе (4 депутата из каждого округа), а 40 депутатов - по пропорциональной системе.

Хотя участие в выборах в Израиле является добровольным, степень активности избирателей очень высока.

74

Судебная система

Среди израильских правоведов отсутствует единое мнение о численности судебных инстанций в Израиле, однако большинство из них подразделяют суды на два основных вида: обычные гражданские и специализированные суды. Деятельность первых регламентируется законами, принятыми

74

законодательной властью. Они действуют на постоянной основе, а при принятии решения их компетенции не ограничиваются. Специализированные же суды образуются на основе специальных законов и для рассмотрения определенного круга дел, они сходятся с обычными гражданскими судами своим постоянством.

Обычные гражданские суды бывают трех уровней. Они отличаются друг от друга объемом своих полномочий.

1. Мировые суды: в их компетенцию входит рассмотрение правонарушений и уголовных дел небольшой общественной опасности, срок наказания за совершение которых не превышает 7 лет лишения свободы или штраф, сумма которого определяется судом. Они занимаются делами, связанными с владением землей, недвижимостью, объектами вроде участков, каналов и проч., а также правом их пользования, независимо от стоимости земли и ее принадлежности. Кроме того, в компетенцию этих судов входит рассмотрение гражданских исков, например, о компенсации вреда, аренды, займов и т.д. Мировые суды формируются решением министра юстиции. Количество судей зависит от численности населения города, в котором они образуются. В одном суде может рассматриваться более одного дела, но только в разных залах суда. В зависимости от важности дела, судья мирового суда вправе увеличить состав судей. Судьей мирового суда может быть любой выпускник национального или зарубежного юридического вуза с обязательной практикой в области юриспруденции не менее 2 лет и наличием разрешения на такого рода деятельность.

2. Центральные суды: компетенции этих судов регламентируются Законом "О судах" 1957 г. Они занимаются любым гражданским или уголовным делом, рассмотрение которого не входит в компетенцию мировых судов. Среди дел, которые проходят через центральные суды, можно отметить следующие:

75

* - уголовные дела, наказание за совершение которых предусматривает срок от 3 лет до пожизненного заключения или штраф размером свыше 600 тыс. шекелей. Среди таких преступлений, например, убийство, разбойное нападение, изнасилование, торговля наркотиками и т.д.;

* - дела, связанные с землей, являющейся частной собственностью, рассмотрение которых не входит в компетенцию мировых судов. Надо отметить, что вопрос о земле является весьма актуальным и центральным в споре между арабами и евреями;

* - апелляции на решения мировых судов, так как центральные суды вправе отменить или изменить такие решения;

* - дела, связанные с выборами, в том числе жалобы граждан на министра внутренних дел как должностное лицо, отвечающее за выборы;

* - гражданские дела, связанные с наследованием, попечительством, опекуном и т.д.

Хотя закон предполагает рассмотрение дел в центральном суде с одним судьей, пункт 15 Закона "О судах" 1957 г. определяет круг дел, рассмотрение которых требует присутствия не менее 3 судей. Среди таких дел:

* - преступления, за совершение которых предусматривается наказание сроком более 10 лет, пожизненное заключение или высшая мера;

* - дела, поданные на апелляцию после решения специальных или мировых судов;

* - дела, которые рассматриваются судом в составе 3 судей по указанию председателя центрального суда или исполняющего его обязанности. Центральные суды образуются решением министра юстиции, который определяет места их образования, а также число судей, рассматривающих дела в данных судах. В этих судах может работать любой судья, который проработал не менее 4 лет в мировых судах. Закон перечисляет определенные требования к кандидатам на должность судьи, среди них, например то, что кандидат должен быть зарегистрирован в качестве адвоката и заниматься адвокатской деятельностью или иметь стаж работы в качестве преподавателя в юридическом вузе. Оспаривать решения центрального суда можно только в Верховном суде в двух случаях: с согласия председателя Верховного суда или одного из его судей, или в случае если решение центрального суда содержит положение о возможности апелляции.

76

Высший суд Израиля является органом первой инстанции, он действует на основе специального закона и формируется парламентом страны (кнессетом). Законом определяется также объем полномочий суда и его состав. Он включает 14 судей, которые избирают, в свою очередь, председателя суда. Для рассмотрения дел необходимо присутствие не менее трех судей, при этом председатель суда вправе увеличить состав заседающих до 5 или 6, в зависимости от сложности рассматриваемого дела.

Необходимо подчеркнуть что название Высшего суда меняется в зависимости от вида дел, которые он рассматривает. Так, если суд рассматривает апелляцию, он носит название Апелляционного суда, а если объектом его рассмотрения являются жалобы граждан на государственные органы, то он называется Высшим судом юстиции. Последний действует на основе Закона "О судах" 1957 г. и положения "О судах" 1940 г. Кроме того, в Израиле до сих пор действуют регламенты Высшего суда от 1937 г., которые регулируют внутренний распорядок суда. Ст. 7(а) Закона "О судах" 1957 г. закрепляет полномочия Высшего суда юстиции. Высший суд занимается делами, рассмотрение которых не входит в компетенцию остальных судов.

Членом Высшего суда может быть любой судья, стаж работы которого не менее 5 лет, а также зарегистрированный адвокат со стажем работы не менее 10 лет, 5 из которых он проработал в суде. Кроме того, преподаватели права и любой

77

работник органов правосудия могут стать членами Высшего суда на основании специального распоряжения министра юстиции.

3. Специализированные суды образуются на основании специального закона и для рассмотрения определенных дел. Наличие этих судов отражает специфику израильского общества, где существуют различные религиозные и этнические течения, признанные государством.

Среди специализированных судов можно выделить следующие:

* - религиозные суды, которые подчиняются министерству по делам религии и бывают двух уровней: первичные специализированные суды и апелляционные суды, рассматривающие спорные жалобы на решения первых. Их деятельность регламентируется нормами религиозного права. У евреев суды называются Божьими судами, у мусульман - шариатскими, а у каждого из христианских течений имеется свой церковный суд. До 1964 г. дела друзов (своеобразное мусульманское течение) решались в мусульманских шариат-судах, а после признания их отдельным течением они образовали свои шариатские суды. В компетенцию религиозных судов входит решение вопросов в области семейного права. Надо подчеркнуть, что закон предоставляет гражданам право выбора суда для решения своих дел;

* - военные суды, которые подразделяются на суды для военнослужащих и чрезвычайные суды. Весь персонал первых состоит из офицеров с юридическим образованием. Они рассматривают дела, совершенные военнослужащими, такие как отклонение от военной службы или нарушение военного устава. Среди такого рода судов есть специальный для высших чинов армии, морские суды, которые формируются только во время войны. Чрезвычайные суды образуются во время чрезвычайного положения и рассматривают дела, которые касаются государственной безопасности. Эти суды наделены такими же полномочиями, как мировые и центральные суды. Военные суды отличаются тем, что они относятся к министерству обороны, а не к министерству юстиции;

78

* - суды по делам несовершеннолетних являются частью мировых и центральных судов и рассматривают правонарушения, совершенные лицами, не достигшими 18-летнего возраста;

* - другие суды, как, например, морской суд, суд по вопросам водоснабжения, муниципальные суды, дисциплинарные суды и т.д., чаще всего формируются на базе центральных и мировых судов.

Тренировочные тесты

Выберите правильный ответ.

1. По сроку действия в Израиле имеется:
 - * а) временная конституция;
 - * б) постоянная конституция;
 - * в) в Израиле нет кодифицированной конституции.
2. По форме правления Израиль является:
 - * а) парламентской республикой;
 - * б) президентской республикой;
 - * в) абсолютной монархией.
3. Премьер-министр Израиля избирается:
 - * а) всенародным голосованием;
 - * б) назначается президентом;
 - * в) избирается парламентом.
4. Деятельность религиозных судов в Израиле регламентируется:
 - * а) конституцией страны;
 - * б) нормами религиозного права;
 - * в) специальным законом.
5. За выборы в Израиле отвечает:
 - * а) министерство внутренних дел;
 - * б) центральная избирательная комиссия;
 - * в) парламент.

79

Контрольные вопросы

1. Что входит в компетенцию президента Израиля?
2. Каковы полномочия правительства Израиля?
3. При каких условиях правительство Израиля прекращает свою деятельность?
4. В чем специфика вопроса о гражданстве Израиля?
5. Каковы условия, необходимые для вступления в гражданство Израиля?
6. Каковы способы утраты гражданства Израиля?
7. Каким способом избирается государственный контролер Израиля?
8. Что входит в компетенцию государственного контролера Израиля?
9. Какие дела рассматривают военные суды Израиля?

80

ГЛАВА 4

КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ ОБЪЕДИНЕННЫХ АРАБСКИХ ЭМИРАТОВ

Образование и конституционное развитие ОАЭ

Объединенные Арабские Эмираты - государство с федеративной формой государственного устройства, образованное в 1971 г. путем соглашения между семью эмиратами, на территории которых существовал родоплеменной строй, где глава общины (шейх) получал свою должность по наследству и обладал неограниченными полномочиями. Государственные и общественные отношения регулировались нормами шариата и обычного права.

Принятие Конституции в 1971 г. стало правовой основой качественно нового государства, так как на Ближнем Востоке до этого не было государства с федеративной формой государственного устройства. Образование единого союзного государства способствовало бурному развитию ОАЭ как в экономической, так и общественно-политической области. ОАЭ в настоящее время занимают одно из самых ведущих мест не только на Ближнем Востоке, но и во всем "третьем" мире.

Говоря о конституционном развитии ОАЭ, необходимо отметить, что отдельные их субъекты имели многочисленные соглашения с Великобританией, против которой велась вооруженная борьба, начавшаяся в начале XIX в. и длившаяся до

81

получения независимости. Среди прочих можно отметить соглашения 1806, 1820 и 1853 гг., которые были подписаны Великобританией с отдельными шейхами и обеспечивали постоянное присутствие Великобритании на берегах Персидского залива. В конце XIX в. на этот регион обратили внимание такие

конкуренты Великобритании, как Османская империя, Иран, Франция, Германия и Россия. По этой причине Великобритания заключила соглашение с шейхами эмиратов, суть которого заключается в том, что шейхи не имеют права поддерживать какие-либо отношения с вышеуказанными державами. Кроме того, Великобритания заключила с эмиратами экономический договор, наиболее важным пунктом которого является соглашение 1922 г., по которому только Великобритания имеет право выкачивать нефть из бассейна, находящегося во владении эмиратов.

16 января 1968 г. Великобритания объявила о выводе своих войск из эмиратов. В этом же году двумя эмиратами (Абу-Даби и Дубай) был сделан первый шаг на пути к объединению. Было подписано соглашение, содержащее четыре раздела. Первый раздел рассматривает вопросы внешней политики, совместной обороны, внутренней безопасности, социального обеспечения и вопросы эмиграции и гражданства. Второй - посвящен федеральной законодательной власти. Третий - определяет исключительную компетенцию субъектов. В четвертом разделе соглашения содержится призыв к шейхам остальных эмиратов об объединении в настоящий союз. Это соглашение стало основой образования нового федеративного государства.

25 февраля 1968 г. состоялся съезд девяти эмиратов, принявший соглашение о создании Объединенных Арабских Эмиратов. На этом же съезде было принято решение о формировании следующих органов государственной власти:

1. Верховный совет союза - высший коллегиальный орган государства, состоящий из шейхов девяти эмиратов.

82

Среди компетенций органа можно отметить определение политической, экономической, культурной и оборонной политики государства. Верховный совет принимает федеральные законы, обеспечивающие выполнение внешней и внутренней политики государства (ст. 4), федеральный бюджет (ст. 6) и др.

2. Верховный федеральный суд.

27 апреля 1970 г. эмират Катар принял Конституцию, первая статья которой объявляет его независимым суверенным государством, входящим в состав Объединенных Арабских Эмиратов. 14 августа 1971 г. эмират Бахрейн объявил о своем выходе из союза, и это подтолкнуло Катар сделать то же самое. 10 июля 1971 г. было официально объявлено об образовании государства ОАЭ, состоящего из семи эмиратов.

83

Центральные органы власти ОАЭ

Глава государства и его заместитель

Порядок выборов главы союза. Согласно ст. 51 Конституции глава государства и его заместитель избираются из числа членов Верховного совета союза сроком на 5 лет с правом переизбрания. В случае если глава государства или его заместитель покинули свой пост по причине смерти, ухода в отставку и т.д., то Верховный совет в течение месяца на специальном совещании избирает преемника главы государства. Избранный преемник осуществляет полномочия до истечения срока полномочий предыдущего главы государства.

Полномочия главы государства и его заместителя. Глава государства в ОАЭ обладает широкими полномочиями, которые он осуществляет как единолично, так и через Верховный государственный совет и Совет министров. В компетенцию главы государства входят:

83

- * 1) созыв совещания Высшего государственного совета и руководство его работой;
- * 2) представление страны на международной арене;
- * 3) созыв для совместного совещания Верховного совета и Совета министров. Статья 53 Конституции ОАЭ определяет, что только президент вправе объявить о необходимости данного совещания;
- * 4) Руководство Высшим советом обороны страны. Статья 141 Конституции ОАЭ определяет состав этого союза. В него входят: глава государства, председатель правительства, министр иностранных дел, министр обороны, министр финансов, министр внутренних дел, главнокомандующий Вооруженными силами страны и председатель Генштаба ОАЭ. Высший совет обороны принимает решения, касающиеся обороны, сохранения мира в ОАЭ, безопасности формирования Вооруженных сил, их подготовки и

распределения в военные лагеря. На совещания Совета могут быть приглашены консультанты и военные эксперты;

* 5) подписание указов и решений. Глава государства подписывает указы и постановления, подтвержденные Верховным советом, нормативные акты, принятые Советом министров (ст. 114 Конституции);

* 6) наблюдение за исполнением федеральных законов, указов и решений. Кроме того, ст. 65 Конституции дает право главе государства требовать от Совета министров ежегодный доклад, который должен содержать анализ работы правительства и отдельных его членов, деятельности правительства в области внутренней и внешней политики государства.

Помимо этого Конституция содержит перечень полномочий, исполнение которых осуществляется главой государства через Верховный совет и Совет министров.

Среди них:

* - назначение и увольнение членов дипломатического корпуса государства за рубежом (ст. 54 п. 6).

84

* - назначение высших гражданских и военных чиновников (кроме председателя и судей Высшего федерального суда). Надо отметить, что в п. 11 ст. 138 Конституции говорится о том, что назначение главнокомандующего Вооруженных сил и начальника Генерального штаба, а также их увольнение осуществляется с согласия Совета министров по рекомендации министра юстиции;

* - объявление амнистии и подтверждение приговоров о смертной казни (ст. 54 п. 10).

85

Верховный совет союза

Занимает высшее место в иерархии государственных органов, состоит из глав эмиратов, членов союза или их уполномоченных (в случае их отсутствия). Утрата статуса главы эмирата влечет за собой утрату членства в Верховном совете союза (на практике не случалось с момента образования государства (ст. 46 Конституции)).

Совет имеет свой регламент (Решение № 4 от 1972 г.), определяющий порядок его работы следующим образом:

1. Совет работает в сессионном порядке. Сессия начинается на первой неделе октября каждого года, при этом. Совет должен проводить, в течение сессии пленарные заседания каждые два месяца. Также председатель вправе созывать Совет на внеочередное заседание в случае необходимости или по требованию членов Совета.

2. Для проведения заседания необходимо присутствие не менее 5 членов совета, среди которых должны быть представители эмиратов Абу-Даби и Дубай.

3. Заседания Совета закрыты, однако Совет вправе пригласить на свое заседание любого министра или должностного лица для представления информации. Решения Совета принимаются большинством голосов его членов (5 из 7), среди

85

которых должны быть представители эмиратов Абу-Даби и Дубай, однако регламент предусматривает вопросы, для решения которых требуются голоса всех членов Совета. Так, к примеру, для решения вопроса о принятии любого арабского государства в состав Союза необходимо, чтобы голосовали все члены Совета. Кроме того, если вопросы касаются внутреннего распорядка Совета, то регламент устанавливает разные квоты (например, 4 голоса в случае присутствия 7 членов или 3 голоса, когда на заседании присутствуют 5 членов), а в случае если голоса разделились, то голос председателя считается решающим.

Как высший орган государственной власти Верховный совет обладает широкими полномочиями как в исполнительной, так и законодательной сфере. Среди полномочий Совета можно выделить:

1. Согласно ст. 51 Конституции глава государства избирается Верховным советом союза (из своего состава). Хотя законодательство не определяет порядок выборов главы союза, практика показывает, что он избирается в соответствии с установленным порядком, т.е. тайным голосованием, большинством голосов членов Совета (5), среди которых должны быть представители эмиратов Абу-Даби и Дубай.

2. Согласие на принятие нового члена в союз. Согласно ст. 1 Конституции любое арабское государство имеет право присоединиться к Союзу без каких-либо условий. Однако Конституция для присоединения нового члена требует согласия всех членов Верховного совета.

3. Определяет генеральную политику государства. Ст. 47 п. 1 Конституции гласит, что Верховный совет союза определяет внутреннюю и внешнюю политику государства, а Совет министров отвечает перед Верховным советом за проведение этой политики. Кроме того, ст. 10 Конституции объясняет, что определение политики означает утверждение основных принципов деятельности государства.

86

4. Дает согласие на назначение премьер-министра. Согласно п. 5 ст. 47 Верховному совету союза принадлежит исключительное право назначения, увольнения и принятия отставки премьер-министра по предложению главы государства. В этой связи надо отметить, что право назначения, увольнения и принятия отставки заместителя премьер-министра принадлежит главе государства по предложению премьер-министра (ст. 54 п. 5).

5. Подтверждает образование между двумя и более эмиратами политических и административных объединений. Ст. 18, п. 2 содержит норму, позволяющую эмиратам образовывать любые совместные учреждения, организовывать единую администрацию для этих учреждений. В этой связи надо отметить, что любой эмират вправе обратиться с просьбой в Вооруженные силы или внутренние войска в случае угрозы целостности его территории или для поддержания порядка и безопасности. Эта просьба должна быть представлена Верховному совету союза, который вправе использовать войска одного из эмиратов с его согласия. В случае невозможности собрания Верховного совета глава государства совместно с Советом министров должны принять необходимые меры.

6. Делегирование издания подзаконных актов: согласно ст. 115 Конституции, Верховный совет вправе делегировать главе государства совместно с Советом министров издание декретов и иных нормативных актов. Однако Верховный совет не имеет права делегировать свои законодательные полномочия по таким вопросам, как подписание международных соглашений и договоров, объявление чрезвычайного положения, объявление войны и назначение председателя Высшего суда союза и его членов, так как решение данных вопросов входит в исключительную компетенцию Верховного совета.

87

Совет министров

С точки зрения конституционной доктрины исполнительная власть в ОАЭ представлена тремя высшими органами - главой государства, Верховным советом союза и Советом министров. В этой связи надо отметить, что среди арабских правоведов нет единого мнения по поводу правового положения данного органа. Одни считают, что Совет министров является лишь учреждением, входящим в исполнительную власть. Данные специалисты ссылаются на ст. 60 Конституции, которая называет совет министров учреждением. Другие же, основываясь на ст. 45 Конституции, считают, что Совет министров является исполнительной властью, так как он обладает как политическими, так и административными полномочиями. Однако мы считаем, что в условиях, когда принцип разделения властей не действует, разговор о месте Совета министров в системе высших органов теряет свой смысл.

Полномочия Совета министров определены в ст. 60 Конституции. В его компетенцию входит:

1. Разработка и предложение законопроектов.
2. Разработка проекта федерального бюджета.
3. Принятие постановлений и инструкций для исполнения законов и других нормативных актов.
4. Наблюдение за исполнением судебных решений, а также международных договоров и соглашений.
5. Назначение и увольнение федеральных чиновников, которые не требуют особого распоряжения других высших органов государства.

Законодательная власть представлена Федеральным национальным советом, в состав которого входят представители от каждого эмирата, число которых закреплено в Конституции и определяется, в зависимости от численности населения, политической и экономической ситуации в эмирате. Согласно ст. 69 Конституции ОАЭ, каждый эмират вправе выбирать

88

собственный метод избрания членов Национального совета. Вместе с этим каждый член совета считается представителем народа союза, а не эмирата, который он представляет в данном совете (ст. 77). Эмират Абу-Даби имеет в Национальном совете 8 мест, Шарика и Раас Аль-Хима - по 6 мест, Аджман и Фуджейра и Аль-Куйван - по 4 места.

Однако, по мнению некоторых специалистов в области конституционного права, назначение представителей эмиратов в Национальный совет в некоторых случаях является оптимальным, так как политический уровень граждан недостаточно высок для того, чтобы выбрать члена совета, тем более, если родоплеменные отношения являются основным критерием избирательного процесса. Как считают правоведы, шейх эмирата подбирает членов Национального совета союза после проведения многочисленных консультаций.

Мы считаем, что в любом случае назначенные шейхом члены совета не являются представителями народа, несмотря на подтверждение ст. 77 Конституции, о которой шла речь выше. В связи с этим необходимо отметить, что ст. 64 Конституции подчеркивает временный характер принципа назначаемости,

подтверждая то, что шейх назначает всех членов Национального совета до организации выборов или их часть путем всеобщего избирательного права в различных избирательных округах и в соответствии со специально принятым законом о выборах.

Национальный совет, являясь основным законодательным органом ОАЭ, лишен всей полноты законодательной власти. Он не обладает правом законодательной инициативы, а может лишь обсуждать законы, которые предлагает Совет министров, и вносить по своему усмотрению поправки и дополнения. Однако он может наложить вето на законопроекты. В соответствии со ст. 110 Конституции ОАЭ, если Национальный совет внес в законопроект поправку, которая не была принята главой государства или Высшим советом, а также в

89

том случае, когда Национальный совет союза отверг законопроект, глава государства или Высший совет вправе вернуть его в Национальный совет. Глава государства вправе издать закон, если его одобрил Высший совет.

Таким образом, Национальный совет союза не обладает реальной властью в вопросах, касающихся внесения изменений в законопроекты или отказа от принятия этих проектов. На основании этого можно отметить, что полномочия этого совета в данном случае носят чисто консультативный и рекомендательный характер, так как окончательное решение принадлежит главе государства и Высшему совету союза. Поэтому можно отнести Национальный совет к категории консультативных парламентов, которые характерны для монархий Ближнего Востока.

А что касается политических полномочий совета, то Конституция ОАЭ определяет их в двух аспектах. Во-первых, на основании ст. 93 п. 2 премьер-министр и его заместитель, а также уполномоченный министр должны ответить на вопросы, которые адресует им любой из членов совета. Во-вторых, Конституция дает право членам Национального совета союза обсуждать любой вопрос, касающийся политики государства. Однако законодатель закрепил некоторые положения, ограничивающие данное право. Ст. 92 определяет эти ограничения следующим образом:

1. Для обсуждения вопросов необходимо согласие Совета министров, так как если Совет министров считает, что обсуждение данного вопроса противоречит интересам государства, то вопрос не обсуждается.

2. Необходимо присутствие премьер-министра или уполномоченного министра на заседании, на котором проводится обсуждение.

3. После обсуждения Национальный совет союза имеет право давать рекомендации Совету министров, который может их учесть или отвергнуть. В последнем случае Национальный совет вправе требовать объяснение причины отказа.

90

Как мы видим, полномочия Национального совета в политической сфере ограничены, к тому же совет не обладает правом запроса или допроса членов правительства. Совет не обладает также правом объявления вотума недоверия Совету министров или отдельным его членам.

91

Высший союзный суд

Высший союзный суд стоит на вершине судебной власти. Согласно ст. 101 Конституции суд является независимым конституционным органом, задача которого заключается в регулировании отношений между центральным правительством и органами власти на местах. Решения суда являются окончательными и обязательными для исполнения. Суд формируется из председателя и четырех судей. Закон допускает назначение необходимого количества судей для решения определенных дел. Кроме Конституции деятельность Высшего союзного суда регламентируется федеральным законом № 10 от 1973 г. с изменениями 1985 г. Согласно данному закону, судьи являются независимыми и несменяемыми, а их деятельность может быть прекращена в следующих случаях:

1. Смерть члена суда.
2. Добровольная отставка.
3. Истечение срока контракта (для членов суда, работающих на контрактной основе).
4. Достижение пенсионного возраста.
5. Недееспособность по состоянию здоровья.
6. Переход на другую работу.
7. Увольнение за поступки, несовместимые с должностью судьи.

Суд имеет как общие, так и специальные полномочия. Среди общих полномочий суда можно выделить следующие:

* а) разрешение споров между эмиратами, членами союза, а также между эмиратами и правительством союза. При этом суд рассматривает дела по просьбе любой из указанных сторон;

* б) толкование положения Конституции по запросу правительства одного из эмиратов. Постановление суда в таком случае является обязательным для всех;

* в) допрос министров и высших чиновников, назначенных специальным указом, по подозрению в совершении должностного преступления или преступления, связанного с подделкой документов, штампов и валюты;

* г) разрешение споров и коллизий между федеральными органами правосудия и органами правосудия субъектов относительно их полномочий;

* д) разрешение коллизий в решениях органов правосудия отдельных эмиратов.

А что касается специальных полномочий, то согласно п. 2-3 ст. 99 Конституции Высший суд является единственным органом, уполномоченным решать вопрос о соответствии положений нормативных актов и судебных решений Конституции страны. Конституция определяет также стороны, обладающие правом запроса в Высший суд: ими могут быть эмираты, члены союза, федеральные органы власти и отдельные граждане.

Право обращения в суд принадлежит главе эмирата (шейху), этим же правом обладают и органы правосудия в случае рассмотрения определенных дел. Органы правосудия могут обращаться в суд как самостоятельно, так и по требованию одной из сторон дела.

Согласно ст. 45 Конституции право запроса в Высший суд имеют и федеральные органы власти - глава союза, его заместитель, Высший совет союза и Совет министров, которые

(как было отмечено выше) представляют исполнительную власть.

Согласно ст. 58 закона № 10 (о Высшем союзном суде) судебная власть имеет право рассматривать дела о соответствии федеральных законов и местного законодательства Конституции страны как по требованию одной из сторон дела, так и самостоятельно.

Конституция дает гражданам право также обратиться в суд с жалобой о неконституционности законов и иных нормативных актов, но только в случае рассмотрения конкретного дела (ст. 99 п. 3).

Надо отметить, что само решение суда не отменяет закон в случае его неконституционности, а лишь обязывает уполномоченную власть принять меры по устранению норм, противоречащих Конституции (ст. 101).

Тренировочные тесты

Выберите правильный ответ.

1. В ОАЭ имеется:

- * а) временная конституция;
- * б) постоянная конституция;
- * в) нет конституции.

2. Глава государства в ОАЭ избирается:

- * а) народом;
- * б) Высшим советом союза;
- * в) получает престол по наследству.

3. Для присоединения к союзу требуется:

- * а) согласие всех членов союза;
- * б) проведение референдума;
- * в) согласие Национального совета.

4. По форме государственного устройства ОАЭ являются:

- * а) сложным унитарным государством;
- * б) конфедерацией;
- * в) федерацией.

Разрешение споров между эмиратами входит в компетенцию:

- * а) Совета министров;
- * б) главы государства;

* в) Высшего совета союза.

Контрольные вопросы

1. Какие высшие органы государственной власти имеются в ОАЭ?
2. Какой орган является органом законодательной власти в ОАЭ?
3. Каковы полномочия главы государства ОАЭ?
4. В чем особенность ОАЭ как монархии?
5. Какие правовые положения ограничивают право Национального совета относительно обсуждения вопросов определения государственной политики?
6. Имеет ли Верховный совет союза право делегировать свои законодательные полномочия главе государства?
7. Какими органами власти представлена исполнительная власть в ОАЭ?
8. Какими полномочиями обладает Совет министров в ОАЭ?
9. Как формируется Высший союзный суд ОАЭ?
10. Сколько судей входят в состав Высшего союзного суда ОАЭ?

94

ГЛАВА 5

КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ РЕСПУБЛИКИ ИРАК

Ирак был одной из провинций (вилайетов) Османской империи и назывался вилайет Багдад и Басра. После поражения в первой мировой войне арабские территории были разделены между странами-победительницами. На Международной конференции в Сан-Ремо 20 апреля 1920 г. было принято решение о том, что Ирак и Палестина будут находиться под мандатом Англии. На долгое время Ирак стал фактически частью английских колоний.

Первым английским "конституционным" документом для Ирака явился по существу регламент о полномочиях министров и их отношениях с английскими советниками, который действовал вплоть до окончания протектората.

12 марта 1921 г. в Каире состоялась конференция, на которой было принято решение об изменении формы правления или о создании монархии. Таким образом, Ирак стал полуколониальной парламентской монархией. В 1922 г. был заключен договор с Англией, который связывал Ирак протекторатом, узаконивал присутствие английских войск в Ираке, а страна управлялась фактически англичанами через местную знать. Вслед за принятием англо-иракского договора было объявлено о проведении по всему Ираку всеобщих выборов в Учредительное собрание. Одной из основных задач нового

95

правительства, назначенного королем 25 октября 1923 г., было принятие Конституции.

Иракская Конституция была принята 10 июля 1924 г. (опубликована 21 марта 1925 г.). Проект Конституции был разработан в министерстве колоний Англии. Конституция объявляла Ирак наследственной парламентской монархией (парламент состоял из двух палат) с использованием принципа разделения власти. Король властвует, но не отвечает, исполнительная власть принадлежит правительству, законодательная власть - парламенту, судебная власть остается независимой. Фактическая власть сохранилась в руках высшего английского эмиссара.

Конституция состояла из 123 статей (10 разделов и введение) и действовала до 1958 г. К некоторым статьям были сделаны поправки, но они не были существенными.

В 1932 г. после подписания Англо-иракского договора 1930 г. Ирак стал членом Лиги Наций. Ирак и Англия обменялись послами, была ликвидирована должность высшего эмиссара, а вместо него был назначен посол Великобритании. Ирак формально стал независимым государством.

Следующим этапом конституционного развития Ирака стала революция 14 июля 1958 г., когда была свергнута существовавшая в Ираке 38 лет монархия. К свержению монархии привел ряд внутренних и внешних факторов. К таким факторам следует отнести попытку заключения Портсмутского договора 1948 г., который являлся разновидностью договора о "совместной обороне" и налагал на Ирак тяжкие оковы. Ирак по этому договору оказывался бы полностью подчиненным интересам Англии и связанным с ее военными авантюрами. Следующим шагом Англии после неудачи с Портсмутским договором стал Багдадский пакт, на

основе которого Англия взяла на себя обслуживание и использование всех военных баз и аэродромов, находящихся на территории Ирака, а Ирак обязывался пропускать английские военные самолеты через

96

свою территорию и обслуживать их, а также разрешал размещать на своей территории войска стран-членов НАТО. Свержению монархии в Ираке способствовал также ряд внешних факторов: национализация Египтом Суэцкого канала, провозглашение Суданской Республики и т.д.

После свержения монархии в Ираке 14 июля 1958 г. была разработана новая временная республиканская Конституция, где были определены республиканская форма правления и органы власти новой республики. Временное правительство обещало также провести всеобщие выборы и разработать постоянную Конституцию.

Первый раздел временной Конституции определял форму государства: Ирак объявлялся республикой, независимым суверенным государством (ст. 1). Кроме того, Ирак, согласно ст. 2, являлся частью арабской нации, а народ Ирака состоит из двух братских наций: арабской и курдской, и Конституция гарантирует их национальные права в рамках единого государства (ст. 3).

Ислам был объявлен государственной религией.

Второй раздел был посвящен основным правам и обязанностям граждан. Здесь говорилось о том, что "вся власть исходит от народа", что все иракские граждане равны перед законом в правах и обязанностях независимо от вероисповедания, национальности, убеждений и языка.

Конституция 1958 г. предусматривала организацию высших органов государственной власти в республике. Был создан Совет руководства, который являлся коллегиальным органом, состоящим из двух членов и председателя, и имел полномочия главы государства. По ст. 21 Совет министров взял на себя законодательные функции, он вправе разрабатывать и издавать законы с последующим утверждением их Советом руководства. Одновременно, как указывается в ст. 22, Совет министров считается исполнительным органом. Судебная власть, как говорилось в ст. 23, была независимой, но

97

фактически высшее руководство оказывало большое влияние на решения судов.

В Конституции говорилось о том, что все указы, приказы и постановления, изданные главнокомандующим Вооруженными силами, премьер-министром или советом руководства, имеют силу закона.

Фактически, в соответствии с Конституцией 1958 г., власть оказалась сконцентрированной в руках главнокомандующего Вооруженными силами, министра обороны и одновременно премьер-министра Касема, который сосредоточил всю полноту власти в своих руках как руководитель революции.

Отход режима Касема от первоначального курса, особенно начатая в 1961 г. на севере страны война против курдов, привели режим к краху. В итоге, в начале 1963 г., Касем был свергнут блоком партий и группировок во главе с партией Баас. Но отсутствие единогласия внутри самой партии Баас дало возможность военным во главе с Абду-Салям Арефом совершить военный переворот и взять власть в свои руки.

Новое правительство издало новую временную Конституцию, которая заменила Конституцию 1958 г. и стала инструментом укрепления нового режима.

Новая временная Конституция была принята в 1964 г. В преамбуле новой Конституции говорилось, что "по воле народа" она взяла на себя власть для обеспечения равенства между гражданами независимо от веры и национальности, для построения нового общества на основе арабских и исламских учений.

Конституция была формальным документом, служившим для легализации нового режима. Хотя в ней много говорилось о свободе и правах граждан, в действительности верхушка режима решала все вопросы без участия народных представителей и каких-либо законодательных органов.

Главой государства являлся президент. Он обладал широкими полномочиями: назначал и увольнял премьер-министра,

министров и их заместителей, утверждал законы и международные договоры, он же назначал и увольнял офицеров, судей и служащих государственных учреждений, назначал дипломатических представителей Ирака в другие страны. Президент являлся главнокомандующим вооруженными силами, по ст. 48 он был правомочен объявлять чрезвычайное положение. Он также имел право объявлять войну и заключать мир с согласия Национального совета руководства и Национального совета обороны. Президент являлся также председателем Национального совета обороны и увольнял и назначал членов данного совета. Согласно ст. 51, президент был уполномочен издавать указы, имеющие силу закона. В случае, если по каким-то причинам место президента оказалось бы вакантным, то избирался бы новый президент, как это указано в ст. 55 Конституции на совместном заседании Национального совета обороны и Совета министров 2/3 голосов.

Законодательная власть по Конституции принадлежала Национальному совету руководства, а также Совету министров, членов которых назначал президент.

Исполнительная власть принадлежала правительству, которое состояло из премьер-министра и министров, которых назначал президент.

Судебная власть рассматривалась по Конституции как независимая. Судьи должны были руководствоваться только законом. Кроме того, было предусмотрено создание Высшего государственного судебного совета, в функции которого должно было входить изучение и толкование законов (ст. 93).

Новая временная Конституция была разработана и издана 21 сентября 1968 г. По этой Конституции Ирак был объявлен Народно-Демократической Республикой, а народ Ирака - частью арабской нации. Иракская Республика объявлялась полностью независимым государством, источником власти которого является народ. Ислам объявлялся государственной религией, арабский язык - официальным языком государства.

Конституция содержала также основные права и обязанности граждан, которые фиксировались в любой, заново изданной конституции, как, например, право на личную собственность и на наследство. В новой Конституции (ст. 18) определялись пределы собственности на землю, и запрещалось приобретение земли неиракскими гражданами.

В Конституцию была включена статья, по которой государству давалось право лишать гражданства тех иракских граждан, которые приобрели его после 6 августа 1924 г. Эта статья противоречит последующей (ст. 21), которая гласит, что все иракские граждане равны в правах и обязанностях перед законом, независимо от их расового происхождения, языка и религии.

По Конституции 1968 г., система управления страной сосредоточилась в руках Совета революционного командования. Так, ст. 41 гласит, что Совет революционного командования - это революционный аппарат, который руководил народными массами и вооруженными силами утром 17 июля 1968 г., т.е. возглавил революцию. Число членов Совета, по Конституции 1968 г. не было определено; все члены Совета являлись заместителями президента Республики. Члены Совета увольняются 2/3 голосов членов Совета, а назначаются большинством голосов.

Конституция наделила Совет революционного командования широкими полномочиями как высший орган власти в государстве: он избирает президента Республики и осуществляет руководство над вооруженными силами и силами внутренней безопасности, объявляет мобилизацию, войну и заключает мир, назначает премьер-министра и министров и увольняет их с занимаемых должностей, утверждает законы и постановления Совета министров, международные договоры и соглашения, осуществляет всесторонний контроль над делами министерств и ведомств Республики, издает указы, имеющие силу законов. По Конституции запрещается принимать какие-либо

юридические меры против члена Совета без согласия 2/3 голосов его членов. Суд над членом Совета производится специальным судом. Заседания Совета проводятся закрыто при присутствии большинства членов. Постановления подписываются всеми членами Совета и издаются президентом.

Президенту Республики по Конституции 1968 г. давались широкие полномочия: он утверждает международные договоры и соглашения, законы и постановления, издаваемые Советом министров, издает указы, назначает и увольняет государственных служащих, назначает офицеров, судей, дипломатических представителей и увольняет их с занимаемых должностей. Президент объявляет чрезвычайное положение по всей стране и отменяет его с согласия Совета революционного командования, он же утверждает смертные казни и снижает сроки заключения по приговору суда. Президент может, по Конституции, отменить смертные и другие приговоры судов.

Исполнительную власть по Конституции 1968 г. осуществляет правительство, которое возглавляет президент. Правительство состоит из премьер-министра и министров. Правительство выполняет следующие функции: обеспечение безопасности государства, защита прав граждан, координация работы министерств и контроль над работой министров, издание исполнительных и административных приказов, назначение служащих и увольнение их, разработка государственного бюджета, общего плана развития народного хозяйства, осуществление контроля над государственными денежными знаками, осуществление общего контроля над всеми государственными учреждениями и компаниями. Заседания Совета министров проводятся секретно, постановления принимаются большинством голосов.

Временная Конституция 1968 г. была переходной. По ней Совет революционного командования осуществлял всю полноту власти по управлению страной, сосредоточив в своих

101

руках законодательную и исполнительную власть. Совет сам издавал законы, постановления и указы, сам следил за выполнением этих законов через исполнительные органы - министерства. В Конституцию была включена ст. 90, по которой разрешалось обратное действие законов. Совет революционного командования сохранил за собой право внесения поправок в Конституцию.

16 июля 1970 г. была принята новая временная Конституция, состоящая из 5 частей и 70 статей. Часть I закрепляет республиканскую форму правления; часть II - социальные и экономические основы; часть III - основные права и обязанности; часть IV - высшие органы власти; часть V - общие положения.

Новая Конституция закрепила руководящую роль партии Баас в государстве. Совет революционного командования был юридически закреплен как высший орган власти. Этот Совет играл решающую роль в управлении государством, так как ему принадлежала вся законодательная и исполнительная власть.

102

Особенности конституционно-правового статуса граждан

Правовому положению граждан посвящен третий раздел Конституции под названием "Основные права и обязанности". Данный раздел открывается ст. 19, п. 1 данной статьи гласит "все граждане равны перед законом независимо от пола, происхождения, языка, вероисповедания и социального происхождения". Кроме того п. 6 ст. 30 Конституции содержит норму, суть которой заключается в том, что закон гарантирует равенство граждан при занятии государственных должностей.

В соответствии со ст. 20 п. А Конституции никто не может считаться виновным в преступлении, пока его уголовная

102

ответственность не будет доказана в суде. А также защита является священным правом на всех стадиях процесса и судебного разбирательства (п. Б). Никто не может быть признан виновным и подвергнут наказанию за деяния, которые в момент их совершения по закону не считались преступлением. В соответствии со ст. 22 п. А достоинство человека считается неприкосновенным и запрещается любой вид психологических и физических пыток. Кроме того, согласно п. Б данной статьи, никто не может быть арестован и задержан, а также подвергнут обыску кроме тех случаев, которые указаны в законе. Конституция гарантирует тайну переписки. Любой гражданин, за исключением определенных законом случаев, вправе передвигаться и выбирать место пребывания, включая место жительства, а также покидать страну и возвращаться на родину (ст. 24). Согласно ст. 25 Конституции выбор религии и вероисповедания и занятие религиозными обрядами гарантируется, если они не нарушают положения Конституции и законов и не противоречат общественному порядку и морали. Конституция признает право мирных собраний и обеспечивает их свободное проведение, а также право создавать политические партии, профсоюзы и объединения в рамках закона. Государство создает условия для осуществления вышеуказанных свобод,

которые не противоречат генеральной линии и национальной революции (ст. 26). В соответствии со ст. 27 государство гарантирует ликвидацию неграмотности и обеспечивает право на бесплатное начальное, среднее и высшее образование всем гражданам. Согласно ст. 32 п. А, Б труд является священной обязанностью каждого дееспособного гражданина и государство гарантирует улучшение условий труда и жизненного уровня всех работающих граждан. Кроме того, согласно п. Д данной статьи, государство гарантирует всем гражданам социальное обеспечение в случае болезни, инвалидности, безработицы и старости. Иракская Республика предоставляет право политического убежища лицам, которые

103

преследуются в своих государствах по причине их борьбы за свободу, а выдача политических беженцев запрещается (ст. 34 п. А, Б). В соответствии со ст. 35 взимание налогов является обязанностью каждого гражданина. Налоги взимаются, изменяются только в соответствии с законом.

Однако стоит отметить, что положения большинства указанных выше статей нарушаются другими нормативными актами, так, например, Постановление Совета революционного командования от 04. 02. 1989 г., имеющее силу закона, поставило условия для кандидата в депутаты Национального совета, одним из которых, например, является "быть верным принципам и целям июльской революции 1968 г., а также чтобы участие кандидата в поддержании войны против Ирана было заметным", а что касается указанной выше ст. 19, то ее положение нарушается Законом "Об иракском гражданстве" № 43 от 1963 г., ст. 13 которого гласит: "если гражданка Ирака выйдет замуж за иностранца или за гражданина Ирака, который принял иностранное гражданство, то она лишается иракского гражданства, которое может восстановить только после расторжения брака или смерти супруга".

Согласно положениям Постановления Совета революционного командования от 31. 03. 1980 г. члены партии исламского призыва, совершившие преступление до принятия данного Постановления, подвергаются смертной казни.

104

Центральные органы государственной власти

Совет революционного командования

Формирование Совета революционного командования прошло три этапа.

Первый этап - начало революционных преобразований и закрепление руководящей роли партии Баас в государстве.

104

Этот период начался 17 июля 1968 г. и продолжался по 1974 г. Совет революционного командования в этот период являлся высшим органом власти страны и осуществлял все государственные и административные функции по управлению страной.

Конституция узаконила пребывание партии Баас у власти и управление ею страной. Согласно поправке 1982 г., Совет революционного командования состоит из девяти членов, восемь из которых являются членами регионального руководства партии Баас, а девятый - вице-президентом. Вследствие такой связи между членством в региональном руководстве партии Баас и Совете революционного командования, а также потому, что членство в Совете основано на выборах, появился прецедент, что утрата членства партии (в региональном руководстве) ведет к утрате членства в Совете. Президиум Совета избирается из его членов 2/3 голосов и выполняет полномочия, указанные в Конституции. Так, вице-председатель Совета избирается из числа его членов таким же большинством и замещает председателя Совета, если последний не может выполнять свои обязанности. Председатель, вице-председатель и члены Совета, согласно Конституции, обладают полной неприкосновенностью. Следовательно, в отношении любого из них не могут быть предприняты какие-либо меры, кроме как по предварительному разрешению Совета (ст. 40). Совет революционного командования согласно ст. 41 "созывается по предложению председателя, вице-председателя, а его сессии проводятся при наличии большинства членов". Решения в Совете принимаются 2/3 голосов, фактически же все главные решения, указы, приказы, законы принимаются председателем Совета. Совет революционного командования имеет широкие полномочия в деле управления государством и определения внутренней и внешней политики страны, а также в осуществлении руководства в том, что касается оборонных вопросов и государственной безопасности, объявления чрезвычайного положения в стране, объявления

войны и заключения мира и других вопросов политики государства в целом.

Второй этап начинается с внесения в Конституцию поправок от 11 марта 1974 г., касающихся Совета министров. В них говорится, что "Совет министров состоит из министров во главе с Президентом. Президент вправе созывать и председательствовать на заседаниях Совета министров". По этим поправкам Совет революционного командования наделил Совет министров некоторыми полномочиями, такими как: разработка законопроектов и передача их соответствующим законодательным органам, издание правил по исполнению законов, назначение государственных служащих и увольнение их от занимаемых должностей, разработка государственного бюджета и плана развития народного хозяйства, объявление полного или частичного чрезвычайного положения в стране, а также осуществление контроля над государственными учреждениями и др. Передача части полномочий и функций Совета революционного командования Совету министров было закономерным явлением в связи с быстрым развитием государства и невозможностью осуществлять управление всеми этими делами государства только Советом революционного командования. Но Совет революционного командования осуществлял прямой контроль над деятельностью Совета министров, поскольку президент является председателем Совета министров.

Третий этап начинается после выборов в Национальный совет, которые проводились в стране в начале 1980 г. После образования Национального совета, Совет революционного командования не потерял своих полномочий в управлении государством, наоборот, эти полномочия усилились с утверждением Национального совета.

Президент

Президент Республики осуществляет исполнительную власть. Срок полномочий Президента не рассмотрен в Конституции. Он может пожизненно находиться у власти. Президент является одновременно главнокомандующим Вооруженными силами и председателем Совета министров.

Президент Ирака обладает широким кругом полномочий. В его компетенцию входит:

1. Издание декретов и указов в соответствии с Конституцией.
2. Охрана независимости страны, внешней и внутренней безопасности и свобод всех граждан.
3. Назначение заместителей президента и освобождение их от занимаемой должности.
4. Объявление полного или частичного чрезвычайного положения и отмена его.
5. Назначение высших судей и всех гражданских и военных служащих, а также увольнение их, награждение орденами и чинами.
6. Разработка государственного финансового плана и передача его Национальному совету.
7. Разработка общей политики государства во всех областях экономической и социальной жизни страны.
8. Заключение соглашений о займах и осуществление контроля над денежными знаками.
9. Осуществление контроля над всеми общественными, государственными и полугосударственными учреждениями.
10. Осуществление контроля над работой всех министерств и ведомств, координирование их работы.
11. Проведение переговоров и заключение договоров и международных пактов.
12. Аккредитация иностранных и международных миссий в Ираке, аккредитация иракских дипломатических миссий при иностранных правительствах и организациях.
13. Объявление помилования и утверждение смертных приговоров.
14. Осуществление контроля за исполнением Конституции и законов, решений судов.
15. Утверждение планов экономического развития.

Президент может передать некоторые свои полномочия заместителям. Следует отметить, что его заместители отвечают за свои должностные проступки и ошибки перед президентом, который может предать любого из них суду.

Правительство

Согласно поправкам к Конституции от 11 марта 1974 г. Совет министров состоит из министров во главе с президентом, который созывает Совет министров и председательствует на его заседаниях.

Совет революционного командования наделил Совет министров некоторыми полномочиями, такими как:

1. Разработка законопроектов и передача их соответствующим законодательным органам, издание правил по исполнению законов.
2. Назначение государственных служащих и увольнение их от занимаемых должностей.
3. Разработка государственного бюджета и плана развития народного хозяйства.
4. Объявление полного или частичного чрезвычайного положения в стране.
5. Осуществление контроля над государственными учреждениями и др.

108

Передача части полномочий и функций Совета революционного командования Совету министров было закономерным явлением в связи с быстрым развитием государства и невозможностью осуществлять управление всеми этими делами государства только Советом революционного командования. Но Совет революционного командования осуществлял прямой контроль над деятельностью Совета министров, поскольку президент является председателем Совета министров.

Президент осуществляет исполнительную власть; он же назначает членов Совета министров, которые подчиняются ему. Члены правительства перед тем, как приступить к исполнению своих обязанностей, приносят присягу президенту. Президент может предать любого министра суду за должностное преступление. Каждый министр осуществляет контроль за работой своего министерства.

109

Законодательная власть

Законодательная власть в Ираке представлена Национальным советом.

Деятельность Национального совета, его правовое положение, а также способ его формирования регламентируются разделом № 2 временной Конституции 1970 г., а также Законом "О Национальном совете" от 15 марта 1980 г. и Законом "О выборах в Национальный совет". Согласно ст. 47 Конституции Национальный совет состоит из представителей народа, различных экономических, политических и социальных слоев, которые избираются на основании как императивного, так и свободного мандата. Члены Совета обладают традиционным парламентским иммунитетом и индемнитетом (т.е. они не отвечают за свои взгляды и предложения во время исполнения своих обязанностей). В ст. 3 Закона "О выборах в Национальный совет" говорится: "Депутат - представитель

109

всего народа". Депутат по этому закону не представитель своего округа или города (принцип свободного мандата), депутат может проживать на юге, а выдвинуть свою кандидатуру на выборы на севере страны. Ценз постоянного проживания в определенном месте закон не предусматривает.

Активное избирательное право предоставляется всем гражданам Ирака, мужчинам и женщинам, достигшим 18 лет, рожденным в Ираке от иракских родителей по рождению или иракского отца и арабской матери, а пассивным избирательным правом обладают иракские граждане, достигшие 25 лет, умеющие читать и писать, не женатые на иностранке, не осужденные приговором суда. Пассивного избирательного права лишаются военнослужащие иракской армии и полиции. Согласно ст. 15 Закона "О выборах" любой гражданин имеет право выдвинуть свою кандидатуру на выборы за 10 дней до их начала. По ст. 18 этого же закона, избирательной комиссии предоставлено право вычеркивать из списка выдвинутых кандидатур любую, негодную правящей партии.

В функции Национального совета, согласно ст. 52-54 Конституции, а также части III Закона "О Национальном совете" 1980 г., входят две основные задачи: во-первых - законодательная, которая состоит в подготовке законопроектов, представленных Советом революционного командования или президентом республики, а также в обсуждении законопроектов, подготовленных 25 членами Национального совета по различным вопросам, кроме военных и вопросов безопасности; во-вторых - политическая задача заключается в надзоре за государственными органами, путем приглашения министров для дачи разъяснений по вопросам. Внутренняя деятельность Совета регулируется регламентом, который был принят 6 ноября 1980 г. Согласно ст. 1 регламента, а также ст. 33 Закона "О Национальном совете" 1980 г.

первое заседание Совета открывает старейший по возрасту член совета и в этом ему помогают два самых младших по возрасту члена Совета. На

110

этом же заседании избирается председатель Совета, заместитель председателя и секретарь Совета большинством голосов присутствующих. Согласно ст. 39, Совет образует постоянные и временные комитеты и комиссии на первом его заседании. В каждом комитете должно работать не менее 7-ми и не более 15-ти членов. Среди постоянных комитетов:

- * 1 - комитет по законодательству и административным вопросам;
- * 2 - комитет по финансам и планированию;
- * 3 - комитет по делам прессы, культуры, просвещения и молодежи;
- * 4 - комитет по аграрным вопросам и торговле;
- * 5 - комитет по делам религии, социальным делам и здравоохранению;
- * 6 - комитет по международным связям;
- * 7 - комитет по делам энергетики, нефти, промышленности и металлургии.

Член комитета не может одновременно являться членом более одного комитета. Согласно ст. 46 любой член Совета может по согласию с председателем присутствовать на заседаниях комитета без права голоса.

Кроме того, в случаях необходимости Национальный совет вправе сформировать временные комиссии для расследования. Полномочия члена парламента прекращаются в следующих случаях:

- * - по истечении срока полномочия парламента;
- * - из-за добровольного ухода члена парламента (по письменному заявлению);
- * - при утрате одного из условий членства в парламенте.

В функции Национального совета согласно ст. 52-54 Конституции, а также части III Закона "О Национальном совете" 1980 г. входят две основные задачи: во-первых, законодательная, которая состоит в подготовке законопроектов, представленных Советом революционного командования или

111

президентом республики, а также в обсуждении законопроектов, подготовленных 25 членами Национального совета по различным вопросам, кроме военных и вопросов безопасности; во-вторых, политическая задача заключается в надзоре за государственными органами, путем приглашения министров для дачи разъяснений по вопросам, касающимся их работы, или путем принятия бюджета, планов развития, международных договоров и конвенций. Национальный совет не может выразить вотум недоверия правительству или членам Совета революционного командования, его функции ограничены в пределах консультативных мероприятий.

Национальный совет избирает из своих членов председателя, заместителя председателя и секретаря. Срок работы Совета - 4 года. Национальный совет созывается два раза в год на весеннюю и осеннюю сессии: весенняя сессия начинается в первую субботу апреля и завершается в конце мая; осенняя проходит с первой субботы ноября до конца ноября и завершается утверждением государственного бюджета.

Президент республики, в случае необходимости, может продлить сессию Национального совета на срок не более месяца. Президент может также созвать Национальный совет на внеочередную сессию. В заседании совета может принимать участие любой министр, но ему не предоставлено право голоса.

Совет революционного командования имеет право распускать Национальный совет и назначать новые выборы.

Кроме Национального совета был создан Консультативный совет. В его функции входит редактирование законопроектов до их обсуждения на заседаниях собрания. Членов Консультативного совета назначает президент.

112

Судебная система и прокуратура

Одним из важнейших законов по изменению системы судебных органов является Закон № 26 от 1963 г. "О судебной власти". Согласно этому закону в Ираке существуют перечисленные ниже основные судебные органы.

Высший судебный совет - состоит из председателя Кассационного суда, двух заместителей и председателя надзорной юридической комиссии, директора юстиции и одного судьи Кассационного суда.

Этот совет занимается приемом и назначением судей, передвижением их в должности и другими административными делами.

Высший конституционный суд - образован в 1968 г. законом № 159. Председателем этого суда является председатель Кассационного суда Ирака. В него входят также два члена, один из которых является председателем комитета финансового надзора, а второй - председателем Высшего судебного комитета, и трех судей из Кассационного суда. В функции этого суда входят разъяснения статей Конституции, проверка соответствия издаваемых законов с ее текстом, разъяснение административных и финансовых законов, выявление нарушений законов и постановлений.

Помимо гражданских судов по Закону № 4 от 1965 г. "О национальной безопасности" в стране созданы суды государственной безопасности. Главный суд находится в Багдаде и состоит из пяти судей, трое из которых - военные, а двое - гражданские. По этому закону также были созданы Кассационный суд и комиссия по уточнению приговоров, выносимых судами государственной безопасности. Кассационный суд состоит также из пяти членов, трое из которых являются гражданскими судьями, переведенными из апелляционного гражданского суда, а другие двое - военными.

113

Этот суд был изменен законом № 180 от 1968 г. и стал называться Революционным судом. Был изменен и состав судей: суд стал состоять по этому закону только из трех членов - военных. Революционный суд рассматривает все дела, касающиеся внутренней и внешней безопасности государства, а также дела, переданные ему государственными органами, например, любой министр может передать дело о нарушении условий контрактов, заключенных с местными предприятиями, в случае, если эти нарушения исходят от предпринимателя и влекут за собой ущерб государству. За последнее время в Ираке исчезла какая-либо граница между делами, рассматриваемыми гражданскими судами, и делами, рассматриваемыми революционным судом. Дело в том, что любое гражданское дело можно превратить в антигосударственное, и наоборот. Это решают соответствующие органы власти или компетентные лица. Компетентными лицами могут быть, кроме прокуроров, директора компаний и местные партийные руководители.

Кассационный суд - самая высшая судебная инстанция для всех гражданских судов в Ираке. Он находится в Багдаде и состоит из председателя и 15 судей. Кассационный суд имеет следующие подкомитеты: судебная коллегия по уголовным делам и судебная коллегия по торговым и гражданским делам.

В коллегии по уголовным делам не менее 10 судей, в чьи функции входит рассмотрение споров между судами низшей инстанции и споров в случае, если приняты различные решения по двум аналогичным делам судов низшей инстанции, а также рассмотрение дел, переданных из судов низшей инстанции, для разъяснения какой-либо статьи закона. Эта судебная коллегия окончательно рассматривает дело и утверждает приговоры о смертной казни. Также толкует статьи уголовных законов.

114

Второй подкомитет - это судебная коллегия по торговым и гражданским делам, состоящая из одного заместителя председателя Кассационного суда и двух судей. В функции коллегии входит пересмотр приговоров, выносимых другим судом. Кроме того, существует судебная коллегия по пересмотру религиозных решений, а также решений, выносимых штрафными судами.

Председатель Кассационного суда имеет право возглавить любую судебную коллегия, предназначенную для пересмотра любого дела, а также создавать при необходимости судебную коллегия для рассмотрения решений судов, отменять или утверждать решения судов других инстанций.

Апелляционные суды существуют в крупных городах, центрах или столице. Апелляционный суд состоит из председателя и не менее трех заместителей и нескольких судей, согласно необходимости. Апелляционный суд пересматривает решения по гражданским и торговым делам, переданным ему из судов низшей инстанции.

Суды низшей инстанции состоят из одного судьи. В этих судах рассматриваются все гражданские дела и споры. Эти суды разделяются на суды с ограниченными полномочиями, где рассматриваются

малозначительные дела, и суды с неограниченными полномочиями, где рассматриваются все гражданские и торговые дела, независимо от их значимости. Кроме этих судов существуют мирные суды, где рассматриваются малые дела.

Шариатские суды (религиозные суды) рассматривают дела, касающиеся наследства и имущества религиозных браков и разводов, усыновления и других дел. Они разделяются на шиитские и суннитские суды, где каждая община решает свои чисто религиозные дела на основе шариата (мусульманское право). Помимо этих судов существуют религиозные суды для других общин - христианской и т.д.

115

Штрафные суды рассматривают уголовные дела, независимо от размера содеянного. Возглавляет суд один судья. Эти суды есть во всех районах и городах. Председатель апелляционного суда вправе создавать при необходимости так называемый "большой суд" из главного судьи и двух членов суда в каждом городе. В функции этого суда входит рассмотрение таких крупных уголовных дел, как убийство, бандитизм и т.д.

Трудовые суды были созданы Законом № 151 от 1970 г. "О труде". В ст. 149 говорится, что "трудовые суды создаются во всех губерниях, а высший трудовой суд создается в столице - Багдаде".

Трудовой суд состоит из судьи и двух членов, один из которых является представителем профсоюза, а второй представляет работодателя. Эти суды рассматривают споры между работниками и работодателями. Их решения не подлежат кассации, если материальная сторона дела не превышает 100 иракских динаров.

Высший трудовой суд состоит из двух судей, трех представителей от работников и трех представителей от работодателей. Этот суд представляет собой нечто вроде кассационного трудового суда. В его функции входят пересмотр решений трудовых судов и принятие решений по разъяснению трудового законодательства.

Прокуратура не занимает важного места в судебной системе Ирака. Дело в том, что обвинение любому гражданину может предъявить не только прокурор, но и другие компетентные лица, такие как директора компаний, местные партийные руководители, полиция и т.д. Поэтому роль прокурора в Ираке очень слаба. По Закону № 159 от 1979 г. "О прокуратуре" перед прокурором ставятся общие задачи, которые состоят в том, чтобы защищать государственное имущество, присутствовать при разборе дел в суде, где государство является стороной разбираемого дела.

116

Местное самоуправление

Ирак по закону № 159 от 1969 г. разделен на 16 провинций (мухафазат), во главе которых стоят назначаемые Советом революционного командования губернаторы (мухафез), подчиненные министру внутренних дел. Кроме губернатора в некоторые крупные провинции назначаются министры автономии, которые подчиняются кабинету министров и считаются высшими представителями Правительства в провинциях. Под председательством губернатора действует Совет провинции, члены которого назначаются из высших административных чиновников провинции. Советы не пользуются полной самостоятельностью в вопросах местного управления. Органы, ведающие вопросами здравоохранения, просвещения, ирригации, аграрной реформы, подчиняются Совету провинции и губернатору. Провинция, в свою очередь, делится на округа (каада), а округа - на волости (нахия).

Города управляются муниципальными членами муниципальных и административных советов, назначаемых правительством.

Помимо этих органов были созданы местные народные советы, члены которых назначаются из числа членов партии Баас.

В Законе № 35 от 1977 г. "О пересмотре законов" говорится: "Центральная власть должна иметь право контролировать местные народные советы и может приостановить их деятельность, если они не будут соблюдать общей линии государства", т.е. эти советы полностью должны подчиняться органам власти на местах.

117

Выберите правильный ответ.

1. Первая конституция Ирака была принята:
 - * а) в 1924г.;
 - * б) после революции 1958 г.;
 - * в) в 1968 г.
2. Члены Совета министров Ирака назначаются:
 - * а) Национальным советом (парламентом) Ирака;
 - * б) президентом;
 - * в) президентом с согласия парламента.
3. Первое заседание парламента Ирака открывает:
 - * а) президент страны;
 - * б) председатель Высшего конституционного суда;
 - * в) старейший по возрасту депутат.
4. Самая высшая судебная инстанция в Ираке:
 - * а) военный трибунал;
 - * б) Кассационный суд;
 - * в) Высший конституционный суд.
5. Суды низшей инстанции рассматривают:
 - * а) уголовные дела, не представляющие большой опасности;
 - * б) трудовые споры;
 - * в) гражданские дела и споры.

Контрольные вопросы

1. Какой срок полномочий президента установлен Конституцией Ирака?
2. Каковы полномочия Совета министров Ирака по Конституции 1971 г.?
3. В каких случаях прекращаются полномочия члена Национального совета Ирака?
4. Обладает ли Совет революционного командования Ирака правом роспуска парламента Ирака?
5. Что входит в компетенцию Конституционного суда Ирака?
6. Какие права имеет председатель Кассационного суда Ирака?
7. Какие дела рассматривают штрафные суды в Ираке?
8. Кто входит в структуру Высшего трудового суда Ирака?
9. Какова роль прокуратуры в Ираке?
10. Имеет ли центральная власть Ирака право приостановить деятельность органов местного самоуправления?

118

Глоссарий

Ахбариты - группировка улемов, отрицающих право выносить самостоятельные юридическо-богословские суждения ("идж-тихад") и утверждающих, что долгом мусульман является сбор преданий ("ахбар") об имамах и их высказываниях. Они считали, что всякий мусульманин, будь он даже простым человеком из народа, может заниматься этим делом, и полагали, что никакое знание не может быть достоверным, если оно не исходит от непогрешимого имама.

Иджтихад - усердие, прилежание, настойчивость.

Имамы - основатели мусульманско-правовых школ-толков (мазхабов).

Машрута - движение за Конституцию 1906 г. в Иране.

Меджлис - совет.

Улемы - ученые в области мусульманского права.

Умма - религиозная община. Значение термина "умма" складывалось в ходе проповеднической деятельности Мухаммеда и формирования социального организма, обозначаемого в Коране этим термином.

Факиха - правовед, пользующийся большим авторитетом среди мусульман.

Фихх - означает как доктрину мусульманского права, так и его нормы, выполняющие роль источников исламских правил поведения.

119

Список литературы

1. Конституция Исламской Республики Иран 1980 г.
2. Конституция Египта 1923 г.
3. Конституция Египта 1930 г.
4. Конституция Арабской Республики Египет 1956 г.
5. Конституция Арабской Республики Египет 1971 г.
6. Закон №73 от 1956г. "Об осуществлении политических прав" (Египет).
7. Закон № 38 от 1972 г. "О Народном собрании" (Египет).
8. Закон № 40 от 1977 г. "О системе политических партий" (Египет).
9. Закон №48 от 1979 г. "О Высшем конституционном суде" (Египет).
10. Закон № 120 "О совете-шуре" (Египет).
11. Основной закон "О главе государства" 1964 г. (Израиль).
12. Основной закон "Об Израильской земле" 1964 г.
13. Закон "О гражданстве Израиля" 1952 г.
14. Закон "О выборах депутатов парламента и главы правительства Израиля" 1969 г.
15. Основной закон "О правительстве" 1992 г. (Израиль).
16. Основной закон "О кнессете" 1958 г. (Израиль).
17. Основной закон "О государственном контролере" 1949 г. (Израиль).
18. Закон "О судах" 1957 г. (Израиль).
19. Конституция Объединенных Арабских Эмиратов 1971 г.
20. Конституция Ирака 1925 г.
21. Временная Конституция Иракской Республики 1958 г.
22. Временная Конституция Иракской Республики 1964 г.
23. Временная Конституция Иракской Республики 1968 г.
24. Временная Конституция Иракской Республики 1970 г.
- 120
25. Постановление Совета революционного командования от 04.02.1989г. (Ирак).
26. Закон "Об иракском гражданстве" 1963 г.
27. Закон "О Национальном совете" 1980 г. (Ирак).
- 121

Приложение 1

Конституция Исламской Республики Иран (извлечения)

Ст. 1. Форма правления в Иране - "исламская республика", за которую проголосовал иранский народ большинством в 98,2% на референдуме, который был проведен после исламской революции под руководством Великого аятоллы имама Хомейни.

Ст. 4. Исламские ценности должны быть основой всех законов и решений в области гражданского, уголовного, финансового, экономического, административного и другого права. Действие этой статьи распространяется на статьи Конституции, законов и другие решения. Факихи в Совете защиты Конституции контролируют выполнение данного положения.

Ст. 7. Согласно положениям Корана, консультативные советы-шуры являются органами принятия решений и управления делами страны. Эти советы включают в себя: Исламский совет-шура, совет-шура провинции, города, района, окраины, деревни и т.д.

Способ формирования этих советов и пределы их полномочий и компетенций определяются в настоящей Конституции и конституционных законах.

Ст. 10. Так как семья является основной ячейкой исламского общества, необходимо, чтобы целью всех законов, решений и программ было создание семьи, сохранение ее святости, а также укрепление семейных отношений на основе мусульманского права и исламской морали. Право мужей советоваться с их женами реализуется по их усмотрению, но мнение жен рекомендуется учитывать.

Ст. 11. В соответствии с аятом из Священного Корана, мусульмане считаются единым народом, правительство Исламской Республики Иран должно проводить свою генеральную политику на основании единства и солидарности исламских народов, а также стремиться к осуществлению политического, экономического и культурного союза в исламском мире.

Ст. 12. Официальной религией Ирана является ислам шиитско-джаафаритского течения. Эта статья не может быть подвергнута изменению.

Что касается других исламских течений: ханафитского, шафиитского, маликитского, ханбалитского и зейдитского, то они обладают всеобщим уважением. Последователи данных течений вправе соблюдать свои обряды в соответствии с их фикхом.

Местное законодательство строится в соответствии с принципами данных течений в тех районах, где их представители составляют большинство.

Ст. 19. Все граждане Ирана любой нации или общины являются равными в правах, вне зависимости от расы, языка, цвета кожи и т.д.

Ст. 20. Правом на защиту закона обладают как женщины, так и мужчины в равной степени. Они могут пользоваться политическими, экономическими, общественными и культурными правами в соответствии с исламскими ценностями.

Ст. 21. Правительство Ирана, согласно исламским рамкам, обязано обеспечивать права женщины во всех областях, в частности:

* 1 - создавать условия для полного содействия развития женщины как личности и претворения в жизнь ее материальных и моральных прав;

* 2 - защищать матерей, в особенности в период беременности, ухода за ребенком, в воспитании детей, лишенных одного из родителей;

* 3 - создавать благоприятные условия для сохранения семьи и ее долговременности;

123

* 4 - оказывать помощь овдовевшим и престарелым женщинам, а также потерявшим своего содержателя;

* 5 - предоставлять опеку достойным женщинам в случае потери кормильца ребенка.

Ст. 26. Партии, политические и профессиональные союзы и организации, официальные мусульманские организации и религиозные меньшинства обладают свободой при том условии, что это не противоречит принципам независимости, свободы национального единства, исламским ценностям и основам Исламской Республики. Также нельзя запрещать любому гражданину страны являться членом этих организаций или заставлять его вступать в них принудительно.

Ст. 42. Иностранцы имеют право приобрести иранское гражданство в соответствии с действующими законами и могут быть лишены гражданства в случае приобретения гражданства другого государства или по собственному желанию.

Ст. 62. Исламский совет-шура состоит из представителей народа, которые избираются прямым тайным голосованием. Условия и порядок выборов определяются законом.

Ст. 72. Совет-шура не может принимать законы, противоречащие основам и положениям официального религиозного течения государства и Конституции. Совет защиты Конституции решает этот вопрос в соответствии со ст. 92 Конституции.

Ст. 99. Совет защиты Конституции контролирует выборы президента, членов совета-шуры и референдум.

Ст. 104. С целью осуществления исламской справедливости при подготовке программ и обеспечении сотрудничества для развития сфер производства, промышленности и сельского хозяйства формируются Комитеты шуры из представителей рабочего класса, крестьян и всех сотрудников и администраторов в этой области. Что касается административных, образовательных и служебных

124

учреждений, то Комитеты шуры формируются из членов вышеуказанных учреждений.

Законы определяют порядок формирования этих комитетов, их компетенцию и полномочия.

Ст. 105. Решения совета-шуры не должны противоречить исламским ценностям и законам страны.

Ст. 112. Руководитель или члены совета-шуры равны перед законом, как и все граждане государства.

Ст. 113. Президент республики является высшим органом в стране после руководителя. Он отвечает за выполнение положений Конституции и организацию отношений между ветвями власти. Президент возглавляет исполнительную власть при решении всех вопросов, за исключением тех, которые относятся к компетенции руководителя.

Ст. 115. Президент республики избирается среди верующих политиков, обладающих следующими качествами:

* 1 - иранец, имеющий иранское гражданство;

* 2 - управленец и хозяйственник;

* 3 - благочестивый;

* 4 - порядочный и богобоязненный;

* 5 - верующий и следующий принципам Исламской Республики Иран и официального религиозного течения страны.

Ст. 124. По предложению Президента республики совет-шура принимает решение о назначении премьер-министра.

Ст. 143. Армия Исламской Республики Иран защищает независимость страны, целостность ее территории и порядок исламской республики.

Ст. 153. Внешняя политика Исламской Республики Иран опирается на следующие положения: воздержание от любого вида диктата, сохранение полной независимости, целостность территории

125

государства, защита прав всех мусульман, неподчинение внешним силам и налаживание мирных отношений с государствами, не ведущими военные действия против Ирана.

Ст. 158. Высший совет правосудия состоит из пяти членов:

* 1 - председатель Верховного суда;

* 2 - генеральный прокурор страны;

* 3 - трое судей - муджтахидов, избираемые судьями страны.

Члены данного совета, согласно закону, избираются на пять лет и имеют право быть избранными на следующий срок.

Полномочия избранных и избираемых определяются законодательством.

Ст. 175. ...Конституция Республики Иран включает в себя 12 частей и 175 статей. Она была утверждена при согласии двух третей Совета, уполномоченного окончательно рассматривать и утверждать Конституцию.

126

Приложение 2

Закон Египта № 105 1980 г.

"Об образовании судов государственной безопасности" (извлечения)

Именем народа

Президент республики.

УКАЗ

о принятом Советом народа законе:

Ст. 1. Данным законом учреждаются суды государственной безопасности.

Ст. 2. Отменяются все законы, противоречащие положениям данного закона.

Ст. 3. На министра юстиции возлагается обязанность приведения в исполнение этого закона. Закон вступает в силу через день после его опубликования в официальной газете.

Закон имеет полную силу и скрепляется государственной печатью.

Подписан Президентом республики 5 раджаба 1400 года (20 мая 1980г.).

Официальная газета № 22 от 21 мая 1980 г.

Глава первая

СОСТАВ СУДОВ И ИХ КОМПЕТЕНЦИЯ

Ст. 1. При каждом Апелляционном суде учреждается Высший суд государственной безопасности, равно как и при каждом суде по мелким делам создается суд государственной безопасности по мелким делам.

127

Ст. 2. Высший суд государственной безопасности формируется из трех советников Апелляционного суда с тем, чтобы председателем был председатель Апелляционного суда.

Военный судья в звании бригадира вправе также дополнить состав такого суда офицерами вооруженных сил (членами военных трибуналов). Назначение производится решением Президента республики.

Высший суд государственной безопасности рассматривает только дела по преступлениям, перечисленным в главах 1, 2, 2-2, 3, 4 второй книги Уголовного кодекса, преступлениям, указанным в Законе № 34 1972 г. "Об охране национального единства" и в Указе Президента республики к Закону № 40 1977 г. "О системе политических партий" с изменениями и дополнениями, перечисленными в Законе № 36 1979 г., и по преступлениям, связанным с их деятельностью. А также дела по преступлениям, которые противоречат специальному Указу к Закону № 163 1950 г. "О принудительной оценке и ограничении доходов" или решениям, вступившим в законную силу, если назначенное наказание за преступление сильнее, чем арест.

Высший суд государственной безопасности как организация входит в каирский Апелляционный суд. Рассматривает преступления, перечисленные в части первой главы второй книги второй Уголовного кодекса, без соблюдения принципов разграничения компетенций, закрепленных в ст. 217 Уголовно-процессуального кодекса. А также рассматривает индивидуально дела о преступлениях подростков, возраст которых на момент совершения преступления превышает 15 лет. Если подросток совершает преступление, это регулируется Законом №31 1974 г. "О деяниях подростков", за исключением статей 25, 27, 28, 29, 30, 38, 40 и 52.

Прокуратуре принадлежат все официальные полномочия в сфере общественного контроля, указанные в нем{1}. Уголовные дела, перечисленные в предыдущем параграфе, возбуждаются прокуратурой и передаются непосредственно в суд. Такие дела решаются немедленно.

128

Суд государственной безопасности по мелким делам специализируется только на рассмотрении преступлений, не указанных в предыдущем параграфе и которые противоречат вышеупомянутым Указам к Закону № 95 1945 г. и Закону № 163 1950 г. или вступившим по ним в законную силу решениям, а также специализируется на рассмотрении дел, указанных в Законе № 49 1977 г. "По делам торговли и продажи недвижимости и отношениям между владельцем и нанимателем".

Такие дела решаются судом в кратчайший срок.

Ст. 3{1}. Высший суд государственной безопасности специализируется на рассмотрении только тех дел, которые указаны в главах 22 и 23 второй книги Уголовного кодекса и Законе № 106 1972 г. "По делам управления и регулирования строительными работами", а также в измененном Законе № 30 1983 г.

По таким делам суд выносит решения в кратчайший срок.

Глава вторая

ПРОЦЕДУРА ПРЕДАНИЯ СУДУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Ст. 5. Кроме положений, изложенных в этом Законе, предусматривается следующее. Процедура и решение основываются на Уголовно-процессуальном кодексе, Законе № 57 1959 г. "Об обстоятельствах и процедуре обжалования мелких дел в Кассационном суде" и гражданском и торговом процессуальных кодексах.

Ст. 6. Секретарь Высшего суда государственной безопасности назначается из секретарей Апелляционного суда. А секретарь суда государственной безопасности по мелким делам - из секретарей прокуратуры.

129

Глава третья

ОБВИНЕНИЕ И РАССЛЕДОВАНИЕ

Ст. 7. Прокуратура специализируется на обвинении и расследовании по делам о преступлениях, которые входят в компетенцию судов государственной безопасности. Она исполняет эту функцию согласно принципам и процедуре, указанным в Уголовно-процессуальном кодексе, если законом не установлен другой порядок.

В дополнение к закрепленным Законом полномочиям прокуратуры ей принадлежит функция судебного расследования по делам о преступлениях, которые относятся к компетенции Высшего суда государственной безопасности.

Ст. 7 (измененная). Исключением из правила, закрепленным в предыдущей статье, являются полномочия прокуратуры в расследовании преступлений, указанных в 1-й части 2-й главы книги второй Уголовного кодекса. В дополнение к закрепленным Законом полномочиям прокуратуры у нее есть власть судебного расследования, а также власть Апелляционного суда по проступкам - заседание в совещательной комнате, закрепленное в ст. 143 Уголовного кодекса.

Прокуратура в проведении расследования самостоятельна и возбуждает дело по вышеупомянутым в предыдущем параграфе преступлениям, записывая требование, указанное в ст. 9 Уголовно-процессуального кодекса и ст. 16 Закона № 95 1980 г. "О защите должностных лиц от оскорбления".

Если у начальника судебной полиции есть достаточно оснований подозревать лицо в совершении преступления, указанного в 1-й части 2-й главы книги второй Уголовного кодекса, то он вправе провести соответствующие превентивные (предупредительные) меры и по требованию прокуратуры может задержать лицо на 15 час. и взять ордер на арест подозреваемого.

Прокуратура в такой ситуации и при наличии необходимости проведения расследования, и в целях государственной безопасности объявляет об аресте обвиняемого на срок, не превышающий семи дней.

130

Начальник судебной полиции обязан выслушать показания арестованного и передать его прокуратуре после истечения срока, установленного предыдущим абзацем.

Прокуратура обязана допросить его в течение 72 час., после допроса необходимо либо объявить о предварительном заключении в тюрьму, либо освободить арестованного.

Глава четвертая

ОБЖАЛОВАНИЕ ПРИГОВОРА

Ст. 8. Приговоры Высшего суда государственной безопасности окончательны и обжалованию не подлежат, кроме как путем вето и последующим пересмотром дела.

Приговоры суда государственной безопасности по мелким делам обжалуются главой специализированного округа в Апелляционный суд по преступлениям. Приговор, который вступил в силу, можно обжаловать только в порядке его отмены и последующего пересмотра.

Глава пятая

ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Ст. 9. Новообразованные суды берут к рассмотрению дела, относящиеся к компетенции судов государственной безопасности, закрепленной данным Законом, из обычных судов. Эти дела решаются беспошлинно.

Ст. 10. Президент республики или лицо, которое исполняет его обязанности, может издать Указ, согласно Закону № 162 1958 г. "О Чрезвычайном положении" о приговорах, изданных Высшим судом государственной безопасности. Решением Президента вступление в силу таких приговоров откладывается до завершения режима чрезвычайного положения.

131

{1}Дополнение 2 параграфа ст. 3 - Закон № 97 1992 г. Официальная газета №29, 1992/7/18.

{1}Ст. 3 изменена Законом № 103 1983 г. Официальная газета № 31, 1983/8/4.

Приложение 3

Закон Египта № 40 1977 г. "О системе политических партий" (извлечения)

Ст. 1. Граждане Египта имеют право создавать политические партии и каждый гражданин имеет право вступить в любую политическую партию на основании настоящего закона.

Ст. 2. Политической партией считается любая организованная группа, созданная в соответствии с положениями настоящего закона, действующая на основе совместных принципов и в совместных целях, осуществляющая свою деятельность демократическими, политическими методами для реализации определенной программы, связанной с политическими, экономическими и социальными делами государства путем участия в государственном управлении.

Ст. 4. Создание и последующая деятельность любой политической партии обусловлены следующим:

Во-первых, основы, принципы, задачи, программы, политика и методы в осуществлении деятельности партии не должны противоречить: Принципам исламского шариата как признанным главным источникам законодательства. Принципам революций 23 июля 1952 г. и 15 мая 1971 г. Обеспечению национального единства и социального мира, социал-демократическому строю и завоеваниям социализма.

Во-вторых, политика партии, программа и методы ее реализации должны отличаться от других партий.

В-третьих, принципы, программы как в непосредственной деятельности партии, так и в вопросах избрания ее руководства, членства не должны противоречить положениям Закона №33 1978 г. относительно защиты внутреннего фронта и социального мира, партия не может создаваться на классовой, конфессиональной или

132

географической принадлежности, по национальному или расовому признаку, принадлежности к религии или убеждениям.

В-четвертых, партия не должна иметь военные или полувоенные формирования.

В-пятых, партия не может выступать как отделение или филиал зарубежной политической партии или организации, не должна иметь связь (или сотрудничать) с любой партией, организацией, группировкой или политической силой, которая враждебно противодействует принципам, правилам или положениям, закрепленным в следующем пункте.

В-шестых, запрещена принадлежность учредителей или руководителей партий, связь и сотрудничество с партиями, организациями, группами, деятельность которых не соответствует принципам, закрепленным в пункте 1-настоящей статьи, ст. 3 настоящего Закона, ст. 1 Закона № 33 1978 г., принципам, одобренным на народном референдуме по договору мира и реорганизации государства 20.04.1979.

В-седьмых, учредители и руководители партии не должны вести пропаганду либо содействовать ее распространению любыми публичными путями, если она противоречит принципам, закрепленным в предыдущем пункте.

В-восьмых, запрещено преобразование партии в любую другую, которая подпадает под действие Декрета (Указа, Манифеста) по Закону № 27 1953 г. "О положении политических партий".

В-девятых, гласность (публичность) принципов, целей, программ, организации, структуры, способов и методов непосредственной деятельности партии, а также гласность (публичность) ее структурных формирований, руководителей, вопросов членства, методов и источников финансирования.

Ст. 6. В соответствии с двумя предыдущими статьями и Законом № 33 1978 г. тот, кто является членом какой-либо политической партии, должен соответствовать нижеследующему:

1. Быть гражданином Египта, а если приобрел гражданство в порядке натурализации, то только по истечении 10 лет после его приобретения. Кроме того, занимать руководящее положение в партии может только гражданин Египта по отцовской линии.

133

2. Владеть всеми политическими правами и не соответствовать положениям любой из статей (второй или третьей) Закона № 33 1978 г.

3. Не быть членом судебных органов, офицером или солдатом вооруженных сил, полиции, сотрудником административного надзора, центральной разведывательной службы, членом консульского или дипломатического корпуса.

Ст. 9. Партия пользуется статусом юридического лица и осуществляет свою политическую деятельность, начиная со следующего дня с момента опубликования решения комиссии по делам политических партий о согласии на создание партии в официальной газете, или на десятый день с даты этого согласия (одобрения), если не было публикации, или с даты издания решения Высшего административного суда, которое отменяет решение этой комиссии, запрещающее создание партии.

За исключением административных мер, которые направлены на подачу уведомления, указанного в ст. 7 этого Закона, запрещается осуществление любой партийной деятельности или выполнение (проведение) любого мероприятия от имени партии до получения статуса юридического лица в соответствии с положениями предыдущего абзаца.

Ст. 10. Председатель (руководитель партии) представляет ее перед органами юстиции и перед любым другим органом.

В соответствии с внутренним Уставом Председателя партии могут замещать один и более руководителей, которые будут выполнять функции Председателя.

Ст. 11. Средства партии формируются из членских взносов и добровольных пожертвований ее членов, прибыли от некоммерческой деятельности, которая допускается внутренним Уставом.

Не считается видом коммерческой деятельности (в соответствии с положениями данной статьи) получение прибыли от изда-тельской-печатной деятельности, направленной на осуществление задач партии.

Партия не может принимать средства и пожертвования от иностранцев, иностранных организаций и лиц с ограниченной правоспособностью, в том числе египетских граждан.

134

Партия обязана объявлять имя человека и сумму его пожертвования в одной из ежедневных газет в случае, если сумма взноса превышает 500 фунтов за один раз или 1000 фунтов всего.

Суммы взносов и пожертвований, полученных партией, освобождаются от местных и общих налогов.

Ст. 12. Нельзя использовать средства партии, кроме использования их в целях и задачах, указанных в положениях внутреннего Устава.

Партия должна хранить свои средства в одном из египетских банков и вести журнал учета поступлений, в котором должны содержаться сведения о доходах и расходах в соответствии с правилами, установленными внутренним Уставом.

Центральный орган ведет учет и периодический контроль за журналом и другими бухгалтерскими документами, следит за поступлениями и расходами и иными финансовыми операциями с целью сохранения партийных средств и правильностью их расходования.

Центральный орган обязан проводить ежегодный отчет перед всеми членами о финансовом состоянии для партии и представлять эти отчеты Председателю комиссии по делам политических партий.

Ст. 13. Штаб-квартира и предприятия, принадлежащие партии, освобождены от уплаты местных и центральных (общих) налогов и сборов.

Ст. 14. Относительно Уголовного кодекса партийное имущество считают общественным, а лица, отвечающие за деятельность партии, государственными служащими. На них распространяется положение Закона "О незаконном приобретении имущества".

В случае обвинения в совершении уголовного преступления или административного правонарушения, не допускается проведение осмотра штаб-квартиры партии без присутствия прокурора, в противном случае осмотр будет считаться незаконным.

Прокуратура обязана уведомить Председателя комиссии по делам политических партий, в случае проведения каких-либо действий в штаб-квартире партии, в течение 48 часов с момента проведения.

Ст. 16. Председатель комиссии по делам политических партий уведомляется в письменной форме о вынесенном партией

135

решении, о смене ее руководителя, роспуске партии, ее слиянии, или о внесении изменений в Устав в течение 10 дней с даты вынесения решения.

Ст. 18. Деятельность партии обусловлена особенностями, установленными ст. 13, 15 данного Закона, если партия имеет, по меньшей мере, 10 мест в Народном собрании.

Ст. 19. Отменена Законом № 144 1980 г. Официальная газета №28.

Ст. 20. Отменена Законом №144 1980 г. Официальная газета № 28.

Ст. 21. Комиссия по делам политических партий разрабатывает правила для установления связей партии с любой иностранной партией или политической организацией в соответствии с предложениями (рекомендациями) Председателя комиссии.

Не допускается сотрудничество или объединение с любой иностранной партией или политической организацией, кроме как в соответствии с правилами, указанными в предыдущем абзаце.

Глава вторая

САНКЦИИ (НАКАЗАНИЯ, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ)

Ст. 22. Наказывается тюремным заключением каждый, кто образовывает, создает, организует, управляет или финансирует в любой форме (в противоречие положениям настоящего Закона) незаконную партийную организацию...

Устанавливаются пожизненные каторжные работы и каторжные работы на срок, если незаконная партийная организация враждебна общественному строю или носит военный или полувоенный характер, или ведется подготовка, направленная на совершение убийств.

Назначаются каторжные работы на срок, если совершено преступление...

Во всех случаях суд выносит решение о роспуске указанных организаций и закрытии (ареста) мест ее нахождения, и конфискации денежных средств, имущества, инструментов, специальных бумаг и технического оборудования.

136

Ст. 23. Наказывается тюремным заключением лицо, вступившее в незаконную партийную организацию...

Устанавливается наказание в виде тюремного заключения, если упомянутая в предыдущем абзаце организация враждебна общественному строю или носит военный или полувоенный характер, или ведется подготовка, направленная на совершение убийств, или данная организация была образована с помощью иностранного государства и лицо, совершающее преступление, знало об этом.

Устанавливаются каторжные работы на срок, если упомянутая организация была создана с помощью враждебного государства и лицо, совершающее преступление, знало об этом.

Ст. 24. Освобождается от наказания каждый, кто уведомит компетентные органы о существовании организаций, упомянутых в предыдущих двух статьях, в том случае, если такое уведомление будет сделано до начала следствия.

Суд может освободить от наказания, если уведомление было сделано после начала следствия и лицо помогло в разоблачении других участников преступления.

Ст. 27. Не нарушаются положения данного Закона в том случае, если Уголовным кодексом или иным законом устанавливается более строгое наказание.

Глава третья

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ВРЕМЕННЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Ст. 28. За исключением случаев, предусмотренных в ст. 7, любой политической партии с момента вступления в силу настоящего Закона и вплоть до заключительного этапа заключительной сессии Народного собрания необходимо, чтобы среди учредителей партии не менее 20 были членами Народного собрания.

Ст. 29. За исключением того, что будет установлено решением Центрального комитета Арабского социалистического союза, в течение 30 дней с момента вступления этого закона, отменяются все организации, комитеты и съезды вышеуказанного союза.

137

Ст. 30. Продолжают свою деятельность следующие организации:

1. Арабская социалистическая партия Египта.
2. Партия свободных социалистов.
3. Партия национального прогрессивного объединенного единства.

Все вышеуказанные партии обладают статусом юридического лица, осуществляют свою политическую деятельность в соответствии с положениями настоящего закона и должны представить секретарю центрального комитета и уполномоченному по делам народных и политических организаций, министру все учредительные документы в течение 30 дней с момента вступления в силу настоящего Закона.

Ст. 31. Имущество, принадлежавшее союзу, передается вновь созданным партиям в соответствии с положением настоящего Закона; решением генерального секретаря в соответствии с инструкцией центрального комитета вступает в силу по истечении 60 дней с момента вступления в силу настоящего Закона.

Ст. 33. Настоящий Закон публикуется в официальной газете и вступает в силу с момента его опубликования.

Настоящий Закон был издан 3 июля 1977 г.

138