Дубессан Рафeд Х. Дубессан. Реформа государственно-территориального устройства Республики Ирак в XXI веке: проблемы теории и практики: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Дубессан Рафeд Х. Дубессан;[Место защиты: ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»].- Москва, 2014.- 176 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Конституционно-правовые основы государственно- территориального устройства Республики Ирак 15**

1.1. Понятие и нормативная основа регулирования государственно- территориального устройства Республики Ирак 15

1.2. Конституционные принципы федеративного устройства Республики Ирак и их реализация .38

1.3. Модель разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и субъектами в Республике Ирак 67

**Глава 2: Статус субъектов федерации в Республике Ирак и система региональных органов государственной власти 85**

2.1. Статус и система органов государственной власти регионов и мухафаз как неравноправных субъектов Республики Ирак 85

2.2. Статус Курдистанского Региона как сложносоставного национального субъекта федерации 106

2.3. Представительство субъектов федерации в федеральных органах государственной власти 132

Заключение 149

Список использованных источников

**Введение к работе**

Актуальность темы диссертации обуславливается противоречием, возникшим между провозглашением Республики Ирак федеративным государством и закрепленным в Конституции от 15 октября 2005 года неопределенным юридическим статусом субъектов федерации. К числу участников федеративных отношений отнесены неравноправные территориальные образования и даже органы местного самоуправления. Это влечет за собой неравномерное распределение финансовых ресурсов, и в конечном итоге, существенные различия в уровне жизни населения.

Недостаточно четко разграничены предметы ведения между федеральным и субфедеральным уровнями публичной власти, что порождает конфликты между ними. Перечни предметов исключительного ведения федерации, совместного ведения федерации и субъектов – являются узкими. К исключительному ведению федерации отнесено 9 предметов, к совместному – 7. Они не включают общественные отношения, которые регулируются гражданским, уголовным, административным, семейным, трудовым, экологическим правом.

На практике не реализован ряд конституционно-правовых институтов в сфере федеративного строительства. Статья 48 Основного закона Республики Ирак предусматривает создание Совета Федерации, однако этот орган не сформирован, то есть отсутствует представительство государственно-территориальных единиц на федеральном уровне.

Не определена территория и статус особого сложносоставного субъекта федерации – Курдистанского Региона, исторически обладавшего правами автономии. В нем сильны сепаратистские настроения.

Отсутствуют научные исследования, посвященные федеративному строительству в условиях этнического, религиозного и языкового разнообразия населения, и, в частности, особенностям государственно-территориального устройства в Республике Ирак.

В силу того, что федеративное устройство в Ираке впервые введено в 2005 г., в национальной юридический науке малоисследованными являются различные аспекты территориальной организации государства: принципы федеративного устройства, правовой статус субъектов федерации, разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, формирование и деятельность верхней палаты парламента.

В иностранной научной литературе, в том числе в Российской Федерации недостаточно подробно освещены вопросы возникновения и статуса новых национально-территориальных федераций. К последним относятся Королевство Бельгия, Босния и Герцеговина, Федеративная Демократическая Республика Непал, Республика Ирак. В указанных государствах выбор федеративной формы государственно-территориального устройства обусловлен необходимостью разрешения разногласий между различными этническими, языковыми и религиозными группами. В иракской доктрине не разработан категориальный аппарат, в частности не выработаны дефиниции таки понятий, как государственный суверенитет, статус субъекта, правовая система субъекта, предметы ведения, полномочия, местное самоуправление. В силу перечисленных негативных явлений тема диссертационного исследования является актуальной.

Научно-теоретическую основу диссертации составляют труды российских ученых: Р. Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, А. С. Автономова, М.В. Баглая, Н. А. Богдановой, Н.В. Бутусовой, Т.М. Бялкиной, М. В. Варлен, Н.В. Витрука, Н. М. Добрынина, В.Е. Зорькина, И. А. Исаева, В. В. Комаровой, Б. С. Крылова, О.Е. Кутафина, В. А. Лебедева, И. В. Лексина, В.О. Лучина, В.В. Маклакова, Н. А. Михалевой, О. М. Осавелюка, В. С. Основина, М. С. Саликова, Б. А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, И. А. Умновой, Т.Я. Хабриевой, В. И. Фадеева, В. А. Черепанова, В.Е. Чиркина, Е. С. Шугриной, Б.С. Эбзеева и др.

В ходе проведения исследования использовались работы следующих ученых-конституционалистов Республики Ирак: Аднан Таха Махди, Азхар Хасим Ахмед, Айят Салман Шахеб, Визам Саббар Аль-Аани, Гази Файсал Махди, Каид Мухамед Тарбуш, Маджид Абдедь Рида, Мадхид Абд ар-Реда, Мухаммед Мехди Мухаммед, Салех Джавад Казем и др.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе формирования и функционирования федеративного государства в Республике Ирак.

Предметом исследования выступают конституционно-правовые нормы, определяющие принципы федеративного устройства Республики Ирак и конституционно-правовой статус субъектов федерации, разграничивающие предметы ведения между федерацией и субъектами федерации, а также реализация соответствующих норм.

Цели и задачи исследования. Основная цель диссертации состоит в комплексном исследовании государственно-территориального устройства Республики Ирак, и в выработке новых практических рекомендаций и предложений, направленных на совершенствование конституционного и отраслевого правового регулирования.

Для достижения поставленных целей определены и решены следующие задачи:

1. Исследована эволюция государственно-территориального устройства Ирака.

2. Выявлены современные характеристики иракской федерации, определена совокупность принципов федеративного устройства Республики Ирак.

3. Исследована модель разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в Республике Ирак, предложены пути ее изменения с учетом опыта Российской Федерации и иных федеративных государств.

4. Показаны различия в статусе субъектов федерации различных видов, выявлены пробелы в регламентации их правового статуса.

5. Рассмотрены системы органов государственной власти субъектов Республики Ирак, разработаны предложения по совершенствованию законодательства об их статусе и полномочиях.

6. Проанализирован особый правовой статус Иракского Курдистана как субъекта федерации, определены возможные направления его уточнения.

7. Разработаны возможные модели формирования Совета Федерации – верхней палаты парламента Республики Ирак с учетом необходимости соблюдения баланса интересов федерального центра и различных по статусу субъектов федерации.

8. Предложены механизмы влияния субъектов федерации на принятие решений на федеральном уровне.

Методологическая основа исследования. Для достижения поставленной цели и решения частных задач использовались следующие общенаучные и частнонаучные методы: диалектический, формально-юридический, логический, историко-правовой, индукции, дедукции, абстрагирования, анализ и синтез, статистические методы, метод обращения к другим наукам. В целях выявления наиболее подходящих для Республики Ирак подходов к регулированию федеративных отношений использовался функциональный метод сравнительного правоведения.

Нормативную базу исследования составляют:

Конституция Республики Ирак от 15 октября 2005 г., Законы Республики Ирак, акты Президента и Правительства Республики Ирак, исторические документы, акты временной военной администрации.

Для формулирования предложений и рекомендаций по совершенствованию федеративного устройства использовались конституция Российской Федерации 1993 г., ее федеральные законы, Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, конституции и законодательные акты зарубежных государств.

Эмпирическая база исследования представлена:

1) Статистическими показателями, характеризующими экономическое и социальное развитие Ирака в XXI веке;

2) Результатами анализа актов временной военной администрации, а также Агентства США по международному развитию (USAID);

3) Показателями доходов и расходов в Федеральном бюджете Республики Ирак;

4) Опубликованными статистическими данными.

Научная новизна исследования. Диссертационное исследование состоит в комплексном анализе норм, регулирующих вопросы государственно-территориального устройства Республики Ирак, в том числе принципы федеративного устройства, статус субъектов федерации, разграничение предметов ведения и полномочий. Введены в научный оборот труды ученых Ирака и Соединенных Штатов Америки на английском языке по исследуемой теме. Разработаны теоретические и практические предложения по совершенствованию конституционно-правового обеспечения реформы государственно-территориального устройства Республики Ирак.

Диссертантом представлено собственное видение правового оформления принципов федеративного устройства Республики Ирак. Определена специфика модели иракской федерации на современном этапе: национально-территориальная – наряду с 18 мухафазами, образованными по территориальному признаку существует национальный сложносоставной субъект – Республика Курдистан; асимметричная – существует несколько типов субъектов федерации – регионы, мухафазы, не входящие в состав регионов, Курдистанский регион, мухафазы, входящие в состав Курдистанского Региона; конституционный характер образования – до 2005 г. Ирак был унитарным государством, федеративная форма устройства была навязана администрацией оккупационных войск, использование публичного договора для регулирования вопросов территориального устройства не предусмотрено.

Автором выделены этапы развития государственно-территориального устройства Иракского государства, что позволило учесть специфику межнациональных и межконфессиональных отношений при формулировании предложений по совершенствованию Конституции Ирака и законодательства.

Выявлены различия в правовом статусе субъектов Республики Ирак, охарактеризована роль столицы государства в системе федеративных отношений. Выявлен пробел в Конституции Республики Ирак, выражающийся в отсутствии механизма определения статуса такого вида субъекта федерации, как Курдистанский регион. Предложены варианты организации территории данного сложносоставного субъекта федерации.

Доказано, что модель разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субфедеральными единицами в Ираке и ориентирована на децентрализованный характер федерации, поскольку сформировалась под влиянием опыта Соединенных Штатов Америки. В связи с этим предложено расширить перечень предметов исключительного ведения федерации, а также закрепить на уровне Конституции Ирака открытый перечень исключительного ведения субъектов.

В работе сформулированы предложения и рекомендации по внесению изменений в Конституцию Республики Ирак и федеральное законодательство.

На защиту выносятся следующие положения, обладающие элементами научной новизны:

1. Обоснована необходимость определения государственного устройства Республики Ирак как многоуровневой федерации, в состав которой входит (один или возможно несколько) сложносоставных субъектов. Под сложносоставным субъектом понимается территориальное образование из нескольких субъектов федерации, которые одновременно состоят в конституционных правоотношениях как с вышестоящим субъектом, так и с федеральным центром.

В Республике Ирак в настоящее время к числу сложносоставных относится Курдистанский Регион, в состав которого входят три мухафазы. Статья 119 Конституции Республики Ирак закрепляет возможность образования иных регионов, в состав которых входят несколько мухафаз.

2. Предложена авторская совокупность принципов федеративного устройства Республики Ирак, которые целесообразно закрепить в Конституции страны:

- принцип государственного единства, недопустимость сецессии;

- сочетание национальных и территориальных начал при организации федерации;

- принцип ограниченного самоопределения национальных меньшинств;

- неравноправие субъектов (асимметрия) федерации;

- разграничение предметов ведения между федерацией и субъектами федерации, основанное на различиях статуса субъектов.

- принцип совместного участия федерации и субъектов в распределении доходов от добычи и экспорта природных ресурсов, а также в разведке и эксплуатации новых месторождений.

3. В целях уточнения перечня субъектов федеративных отношений предлагается дополнить Конституцию Республики Ирак новой статьей 116.1., где перечислить все субъекты федерации. Исключить органы местного самоуправления из федеративной системы Республики Ирак, так как местное самоуправление – самостоятельный уровень публичной власти, его статус установлен в статье 125 Конституции.

4. Показана необходимость закрепления права принимать акт высшей юридической силы (например, Конституцию) за каждым из субъектов федерации Республики Ирак независимо от его вида. Способ принятия этого акта (народом, представительным органом, специально создаваемым органом) должен определяться субъектом федерации самостоятельно. В этих целях предложено внести соответствующие дополнения в статью 116 Конституции Ирака.

5. В целях окончательного установления границ между субъектами федерации требуется принятие Федерального закона Республики Ирак, закрепляющего порядок изменения границ между мухафазами. Подобное изменение должно происходить по результатам референдума, в котором должны участвовать все население субъектов, границы которых изменяются.

Подобный порядок позволит снизить количество территориальных споров и обеспечит стабильность границ субъектов федерации.

6. Обосновано предложение о внесении изменений в часть 1 статьи 26 Закона Республики Ирак № 21 2008 года «О мухафазах, не входящих в состав региона», содержащую положение об утверждении кандидатуры губернатора мухафазы Указом Президента Республики Ирак. Предлагается предоставить главе государства право вносить три кандидатуры на должность губернатора в Совет Мухафазы, и одновременно исключить из числа его полномочий утверждение решения представительного органа о назначении губернатора.

Таким образом будет разрешена коллизия между частью 3 статьи 122 Конституции Республики Ирак и частью 1 статьи 26 Закона № 21 2008 года. Согласно части 3 статьи 122 Конституции Ирака, губернатор назначается Советом мухафазы, иные требования для утверждения его в должности не предусматриваются.

7. Предложено расширить перечень предметов исключительного ведения федерации Республики Ирак путем включения в статью 110 Конституции следующих сфер общественных отношений:

- федеральная государственная служба;

- воздушное и железнодорожное сообщение;

- гражданское, гражданско-процессуальное, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство;

- определение статуса государственной границы, порядка пересечения границы, режима пограничных территорий.

В настоящее время перечень предметов исключительного ведения федерации не отражает практику законодательного регулирования. Так, на федеральном уровне приняты гражданский и уголовный кодексы Республики Ирак, которые не подпадают под предметы ведения, установленные статьями 110, 114 Конституции Ирака.

8. Целесообразно закрепление перечня предметов исключительного ведения регионов и мухафаз, не входящих в состав регионов. В этих целях предлагается дополнить статью 115 Конституции Республики Ирак, путем перечисления в ней следующих предметов исключительного ведения субъектов федерации: административно-территориальное устройство субъектов, культурная политика, дошкольное образование, охота и рыболовство, охрана растительного и животного мира.

9. Обоснована необходимость исключения из текста Конституции Республики Ирак части 4 статьи 121, согласно которой регионы и мухафазы должны иметь представителей в посольствах и дипломатических миссиях иностранных государств. Это позволит устранить коллизию упомянутой нормы с частью 1 статьи 110 Конституции, которая относит формирование внешней политики и дипломатического представительства к исключительному ведению федерального центра.

10. Распространить действие части 1 статьи 112 Конституции Республики Ирак на все месторождения нефти и газа независимо от времени их открытия. Действующая редакция статьи действует лишь в отношении месторождений, открытых на момент вступления в силу Конституции. Это будет способствовать финансовому выравниванию субъектов федерации.

11. Предложено реализовать на практике положения статей 48, 65 Конституции Республики Ирак о создании верхней палаты парламента – Совета Федерации Республики Ирак. Согласно статье 48 Основного закона, одним из органов законодательной власти Ирака является Совет Федерации, статус которого должен определяться законом, принятым 2/3 голосов членов Совета Представителей.

До настоящего времени соответствующий закон не принят, а Совет Федерации не сформирован. Это затрудняет участие субъектов в принятии решений, затрагивающих их интересы. В целях совершенствования статуса Совета Федерации предлагается следующее:

- во-первых, в статье 48 Конституции Республики Ирак определить статус Совета Федерации как верхней палаты парламента Ирака;

- во-вторых, наделить Совет Федерации правом одобрения федеральных законов, принимаемых по предметам совместного ведения, для чего дополнить Конституцию Республики Ирак новой статьей 65.1.;

- в третьих, принять закон «О порядке формирования и статусе Совета Федерации Республики Ирак», в котором закрепить количество представителей от субъектов федерации в зависимости от статуса субъекта Республики Ирак (от Регионов, в том числе Курдистанского Региона – по 6 представителей, два из которых избираются населением, и два назначаются органами законодательной и исполнительной власти; от мухафаз, не объединенных в регионы - по 4 представителя, два из которых избираются населением, и по одному назначаются органами законодательной и исполнительной власти).

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическое значение диссертации заключается в том, что исследование комплекса вопросов, связанных с правовыми механизмами децентрализации в государствах, характеризующихся этнической и религиозной неоднородностью населения позволяет выявить возможные пути уравновешивания центробежных и центростремительных тенденций.

Содержащиеся в диссертации обобщения, выводы и предложения призваны способствовать дальнейшему совершенствованию Конституции и законодательства Республики Ирак в области закрепления государственно-территориального устройства.

Практическая значимость состоит в том, что результаты исследования и предложения могут быть использованы для следующих целей:

1) Совершенствования нормативно-правового регулирования федеративного устройства Республики Ирак, организации и деятельности органов государственной власти в субъектах федерации в Ираке;

2) разработки проекта законов Республики Ирак «Об общих принципах организации органов государственной власти в субъектах федерации в Республике Ирак»; «О порядке формирования Совета Федерации в Республике Ирак»; «Об общих принципах организации местного самоуправления в Республике Ирак».

3) Разработке проектов Конституции Курдистанского Региона и конституций мухафаз;

4) дальнейших научных исследований вопросов формирования федеративного устройства в Республике Ирак;

5) разработки учебных пособий по курсам лекций и практических занятий в высших учебных заведениях, осуществляющих подготовку по юридическим специальностям, по дисциплинам «Конституционное право», «Конституционное право зарубежных стран», «Компетенция органов государственной власти».

Апробация результатов исследования.

Основные результаты исследования опубликованы в 9 статьях (из них 4 в рецензируемых ВАК научных журналах).

Основные выводы работы обсуждались на профессорско-преподавательских научных конференциях ФГБОУ ВПО «ВГУ» в 2011, 2012, 2013 г.г.; международных и общероссийских научно-практических конференциях.

Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, и заключения.

## Конституционные принципы федеративного устройства Республики Ирак и их реализация

Для российской и мировой37 конституционно-правовой доктрины характерно выделение принципов (основополагающих начал) федеративного устройства. В российской науке38 выделяются следующие принципы: - принцип государственной целостности; - принцип равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации; - принцип единства системы государственной власти; - конституционная природа Российской Федерации; - принцип равноправия субъектов Российской Федерации; - принцип разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, а также разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

Названные принципы выводятся из содержания Конституции Российской Федерации, главным образом – ее статей 4, 5, 11. Их содержание раскрывается в решениях Конституционного Суда РФ. Так, говоря о принципе равноправия и самоопределения народов, орган конституционного контроля указал, что Конституция Российской Федерации связывает конституционно-правовой статус и полномочия Российской Федерации, а также конституционно-правовой статус и полномочия республик, в ее составе, не с их волеизъявлением, выраженном в договоре, а с волеизъявлением многонационального российского народа - единственного источника власти в стране39. Содержание статьи 73 Конституции РФ, согласно которой республики обладают всей полнотой государственной власти вне пределов исключительного ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения, признание приоритета норм республиканских конституции и законодательства по вопросам исключительного ведения субъектов Российской Федерации не может трактоваться как признание делимости суверенитета между федерацией и субъектами. Конституционно-правовой статус субъекта определен прежде всего в главном нормативном документе страны – Конституции. Считаем, что наиболее удачно совокупность принципов федеративного устройства России сформулировани С. А. Авакьяном40. Ученый выделяет следующие принципы: - построение Российской Федерации на сочетании национального и территориального начал; - принцип государственной целостности; - принцип равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации; - принцип единства системы государственной власти в Российской Федерации; - принцип равноправия субъектов Российской Федерации; - принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Автор считает ,что выделение принципов государственной целостности и единства системы государственной власти в качестве отдельных является оправданным. Первый говорит о недопустимости отторжения части территории, а также сецессии отдельных субъектов. Второй – о единых принципах организации власти на федеральном и региональном уровнях, а равно о возможности для органов исполнительной власти при решении отдельных вопросов образовывать единую систему. В Конституции Республики Ирак отсутствует отдельная статья, посвященная принципам федеративного устройства государства. Однако их совокупность возможно вывести из анализа конституционных положений. В современной конституционно-правовой науке Республики Ирак отсутствуют исследования, посвященные принципам федеративного устройства после принятия Конституции от 15 октября 2005 г. Некоторые авторы выявляют особенности практики федеративного строительства в Ираке, которые должны быть учтены в конституционно-правовых нормах. Так, Айят Салман Шахеб указывает, что особенность федеративной системы Ирака – ее направленность на ограничение сепаратистских тенденций41. Азхар Хашим Ахмед указывает на особую роль положений о распределении доходов от добычи углеводородных ресурсов в федеративной системе Республики Ирак42.

Исходя из содержания текста Конституции Республики Ирак можно сделать вывод о наличии в ней следующих принципов: 1. Принцип государственного единства (статья 1 Конституции); 2. Сочетание национальных и территориальных начал при организации федерации; 3. Принцип ограниченного самоопределения национальных меньшинств; 4. Неравноправие субъектов (асимметрия) федерации; 5. Разграничение компетенции между федерацией и субъектами федерации, основанное на различиях статуса субъектов. 6. Принцип совместного участия федерации и субъектов в распределении доходов от добычи и экспорта природных ресурсов, а также в разведке и эксплуатации новых месторождений; Специфика реализации принципа государственного единства в Республике Ирак состоит в сочетании принципов государственной целостности и самоопределения народов. Согласно статье 109 Конституции Ирака, федеральные власти должны охранять единство, целостность, независимость и суверенитет Ирака, равно как и его федеральную демократическую систему. При этом Республика Ирак - многонациональное, многоконфессиональное и полисектовое государство (статья 3 Конституции). Государственная целостность выполняет двойственную функцию: в международных отношениях - это проявление государственного суверенитета, недопустимость расчленения государства, отторжения части территории, во внутригосударственных отношениях - средство территориальной и политико-правовой консолидации субъектов федеративных отношений. Реализация данного принципа - необходимое условие эффективного функционирования государственной власти и обеспечения прав и свобод человека и гражданина43. Об уважении суверенитета, политической независимости, территориальной неприкосновенности, национального единства и безопасности государств говорится в таких документах, как Декларация об укреплении международной безопасности (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 2734 (XXV) от 16 декабря 1970 г.), Декларация о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН№ 36/103 XXXVI от 9 декабря 1981 г.), Декларация ООН от 18 ноября 1987 г. "Об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях"44. Особое значение для реализации принципа государственного единства имеет недопустимость сецессии – одностороннего выхода субъекта федерации из ее состава. Закрепление в конституциях права сецессии при определенных условиях можно рассматривать как прогрессивную тенденцию. Подобное возможно, если речь идет о договорном способе создания федеративного государства, особенно если его территориальное устройство основано на национальном принципе. Но это право не может быть абсолютным45. В настоящее время лишь Конституция Эфиопии 1994 г. признает право выхода из федерации, ранее формально такое право имелось у союзных республик СССР. В 2006 году произошла сецессия Черногории из конфедеративного по сути образования «Государственный союз Сербии и Черногории». В 2011 году по результатам референдума суверенным государством стал Южный Судан.

## Модель разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и субъектами в Республике Ирак

Конституция Республики Ирак закрепляет своеобразную модель разграничения компетенции между органами власти федерации и субъектов. Элементы этой модели были заимствованы из разных правопорядков. Выделяются сферы исключительного ведения федерации, вопросы совместного ведения. Предметы исключительного ведения субъектов определяются по остаточному принципу. Особенностями Иракской модели разграничения предметов ведения и полномочий являются, во-первых – приоритет законов субъектов федерации по предметам совместного ведения. Во-вторых, лаконичные и компактные перечни предметов исключительного ведения федерации, совместного ведения федерации и субъектов. В третьих – закрепление особого порядка решения вопросов, связанных с добычей нефти и газа и распределения доходов от нее (статьи 111, 112 Конституции). Кроме того, отсутствуют нормативные акты, разграничивающие расходные полномочия центра, субъектов и муниципальных образований. Формирование регионального законодательства находится в зачаточной стадии в большинстве субъектов федерации (мухафазах, не объединенных в регионы). Согласно статье 61.1 Конституции Ирака, принятие Федеральных законов относится к числу полномочий Совета Представителей. Статья 109 Конституции возлагает на федеральные власти обязанность охранять единство, целостность, независимость и суверенитет Ирака, равно как и его федеральную демократическую систему.

Термины «ведение», «предметы ведения» в тексте Конституции Ирака не употребляются. Статья 110 использует конструкцию «федеральная власть должна иметь исключительные полномочия по следующим вопросам». Предметы ведения - сферы общественной жизни, на которые направлено властное воздействие государства. Например, в Конституции Российской Федерации они сформулированы в виде сфер деятельности, ее прерогатив, объектов, а также отраслей законодательства91. По смыслу статей 71, 72, частей 1, 2, 4 Конституции, понятия «ведение» и «предметы ведения» характеризуют сферы общественных отношений, в рамках которых уровни государственной власти осуществляют законодательное регулирование. В рамках каждого из предметов ведения тот или иной уровень или орган государственной власти обладает конкретными полномочиями, перечень которых не является закрытым и определяется в соответствии с текущим законодательством. Анализ положений статей 110, 114 федеральной Конституции позволяет говорить о том, что речь в них идет о разграничении предметов ведения между двумя уровнями власти – федеральным и субфедеральным (властью субъектов федерации). Перечень предметов исключительного ведения федерации закреплен в статье 110 Конституции. Он является сжатым по сравнению с другими современными конституциями и содержит 9 позиций: 1. Внешняя политика и дипломатическое представительство; рассмотрение, подписание и ратификация международных договоров и соглашений; государственные займы и формирование внешней независимой экономической и торговой политики. 2. Организация и ведение политики национальной безопасности, включая формирование и управление вооруженными силами, с целью обеспечения порядка, гарантий безопасности границ и защиты Ирака. 3. Формирование финансовой и таможенной политики; эмиссия валюты; регулирование коммерческой политики в областях и пограничных административных округах Ирака; составление национального бюджета государства; формирование валютной политики; а также учреждение Центрального Банка и у правление им. 4. Регулирование стандартов и эталонов, в том числе - мер и весов. 5. Регулирование вопросов гражданства, натурализации, временного пребывания и права просить политическое убежище на территории Ирака. 6. Регулирование политики телекоммуникаций и почты. 7. Составление проекта общего и инвестиционного бюджетов. 8. Политика в сфере гидроресурсов за пределами Ирака, обеспечение необходимого стока воды в Ирак, а также ее справедливого распределения в соответствии с международными нормами. 9. Проведение всеобщей переписи населения и его учет. Исходя из того, данные полномочия закрепляются за «федеральными органами государственно власти», можно сделать вывод, что речь идет о распределении как нормотворческой, так и исполнительной компетенции по соответствующим вопросам. Перечень предметов совместного ведения закреплен в статье 114 Конституции Ирака и состоит всего из 7 пунктов: 1. Организация таможенного дела, совместно с органами власти регионов и мухафаз, не объединенных в регионы в соответствии с федеральным законом; 2. Регулирование электроэнергетики и энергетического рынка; 3. Определение, совместно с регионами и мухафазами, не объединенными в регионы, основных направлений политики в отношении окружающей среды с целью обеспечения ее защиты от загрязнения и сохранения ее чистоты; 4. Определение основных направлений политики генерального планирования и развития территории; 5. Определение, совместно с регионами и мухафазами, не объединенными в регионы, основных направлений политики национального здравоохранения. 6. Формирование, совместно с регионами и мухафазами, не объединенными в регионы, основных направлений образовательной политики. 7. Определение направлений и реализация международной политики в области водных ресурсов и гарантий их справедливого распределения в соответствии с федеральным законом.

Статья 115 Конституции Республики Ирак закрепляет презумпцию компетенции органов государственной власти регионов и мухафаз, не объединенных в регионы. Согласно ее тексту, все полномочия, прямо не отнесенные к сфере компетенции федеральных органов государственной власти, осуществляются органами государственной власти регионов и мухафаз. В случае спора по вопросам совместного ведения между федеральными властями и властями субъектов федерации, приоритет отдается инициативе последних. В отношении мухафаз, находящихся в составе Курдистанского региона, положения о компетенции напрямую в Конституции не закрепляются.

## Статус Курдистанского Региона как сложносоставного национального субъекта федерации

Конституция Республики Ирак провозгласила особый статус Курдистанского региона. Согласно части 1 статьи 117 Основного закона, «данная Конституция, после вступления в силу, должна признать область Курдистан и установившуюся в нем региональную и федеральную власть». При этом четко статус региона не определен, де-факто его положение является промежуточным между субъектом федерации и членом конфедерации. Этому способствовали как исторические, так и геополитические причины. Народ курдов является самым крупным разделенным народом в мире. Так, в Турции Курды составляют по различным оценкам 20-23 % населения (16-17 миллионов человек). Территория проживания данного этноса не раз переходила из рук в руки. В настоящее время Курдистан поделён между Турцией, Ираном, Ираком и Сирией. Известны случаи массового нарушения прав и свобод человека и гражданина в отношении курдского населения, в том числе ставшие предметом разбирательства в Европейском суде по правам человека124. Курдскому национальному меньшинству на территории Турецкой Республики фактически был закрыт доступ в турецкие суды.

В связи с данными факторами среди курдов популярна идея создания «Большого Курдистана», то есть создания на всей территории этнического Курдистана суверенного государства. В настоящее время курдское государственно-территориальное образование существует только в составе Республики Ирак. В 1920-е на территории Турецкого Курдистана 3 года существовала самопровозглашённая Араратская Курдская Республика, а в 1946 г. на территории Ирана на краткое время была провозглашена Мехабадская республика125. Курдское государственное образование в составе Ирака именуется Курдистанский регион. В настоящее время границы Курдистанского региона окончательно не определены.

Историческая территория Иракского Курдистана включает в себя мухафазы Эрбиль, Дахук, Сулеймания, частично - Киркук, а также округ Ханекин (мухафаза Дийала), округа Синджаар и Махмур (мухафаза Найнава). Примерная площадь расселения курдов - 80000 кв.км, численность населения данной этнической группы - примерно 6 миллионов человек126. В XIX веке данная территория входила в состав Мосульского вилайета Османской Империи. В 1970 году были установлены современные административные границы Курдистанского региона – в его состав вошли мухафазы Эрбиль, Дахук и Сулеймания с территорией 38000 кв. км. и населением 3,5 миллиона человек. Принадлежность остальных территорий до настоящего времени не определена. Предполагалось, что в соответствии со статьями 117, 140 Конституции Ирака в конце 2007 года будет проведён референдум, который окончательно определит их судьбу. Наиболее проблемным является вопрос о территориях рядом с городом Киркук, где наблюдается значительная межэтническая напряженность127.

Современная территория Иракского Курдистана с начала ноября 1918 года контролировалась колониальной администрацией Великобритании. В это время возникло движение сопротивления курдов, принявшее массовый характер. Его руководство взял на себя Махмуд Барзанджи, провозгласивший себя королём Курдистана. После создания Иракского королевства территории бывшего Мосульского вилайета были присоединены к нему. На данное решение повлияло открытие в 1922 году нефтяных месторождений в районе города Киркук. Турция некоторое время выдвигала претензии на Мосульский вилайет, утверждая, что Великобритания оккупировала его в нарушние условий условия Мудросского перемирия 1918 года. Совет Лиги Наций постановил 16 декабря 1925 года оставить спорную территорию за Ираком, приняв в качестве основы временную границу, установленную в 1924 году.

В Постановлении Совета Лиги Наций был закреплен ряд национальных прав курдов: привлечение на службу государственных служащих в Курдистане из числа местных жителей; признание курдского языка в качестве официального языка делопроизводства, суда и образования. На деле данные положения исполнены не были: подавляющее большинство государственных служащих составляли этнические арабы, образование на курдском языке осуществлялось только в начальных школах. Проводилась дискриминационная политика в отношении курдов при приёме на работу, поступлении в высшие учебные заведения128.

В 1946 году создана Демократическая партия Курдистана (далее также - ДПК) под председательством Мустафы Барзани. В 1976 году создан Патриотический союз Курдистана (далее также - ПСК). В современный период это – две наиболее влиятельные политические силы в регионе, противостояние которых в 1990-е годы переросло в вооруженный конфликт129. Свержение монархии в 1958 году на некоторое время привело к предоставлению курдам равноправия. Поворот политики правительства в сторону арабского национализма стал причиной Сентябрьского восстания под предводительством Демократической Партии Курдистана в 1961 г., с требованием предоставления региону прав автономии. В 1964 году впервые в истории Курдистана были созданы органы самоуправления - Совет Революционного Командования Курдистана (законодательный орган) и исполнительный совет (выполнял функции правительства). 11 марта 1970 года между Барзани и Саддамом Хусейном был подписан договор, принципиально признававший за курдами право на автономию130.

Согласно положениям договора курдский язык объявлялся официальным языком наряду с арабским в тех провинциях, где большинство населения составляют курды. Закреплялось право курдов на участие в управлении страной, включая занятие высших государственных и военных должностей. Гарантировалось право населения автономии на создание общественных организаций студентов, молодежи, женских организаций, организаций учителей и т.д.

Предполагалось, что закон об автономии будет разработан в течение четырёх лет и введен в действие по обоюдному соглашению. 11 марта 1974 года Советом революционного командования Республики Ирак в одностороннем порядке приняла Закон № 33, противоречивший соглашению 1971 года и не устраивавший местное население131. На территории трёх мухафаз была провозглашена автономия. Формально данный акт именовался «Закон о предоставлении автономии региону Курдистан», однако на практике курдское самоуправление носило фиктивный характер.

## Представительство субъектов федерации в федеральных органах государственной власти

Федеративный характер Иракской государственности предъявляет дополнительные требования к конституционным нормам в целях обеспечения участия субъектов Федерации как в федеральном правотворческом процессе, так и в исполнении возложенных на них Конституцией и федеральными законами государственных функций. В мировой практике федерализма известны следующие варианты такого участия: - формирование верхней палаты парламента, состоящей из представителей субъектов федерации; - наделение органов государственной власти субъектов федерации правом внесения проекта федерального закона; - предоставление субъектам федерации права блокировать принятие федеральных законов, принимаемых по предметам совместного ведения; - предоставление субъектам федерации возможности участвовать в изменении федеральной конституции; - создание и деятельность политических партий по региональному признаку; - создание органов государственной власти, формируемых из представителей как федерального центра, так и субъектов федерации; - участие органов государственной власти субъектов в назначении должностных лиц, возглавляющих территориальные подразделения федеральных органов власти; - требование об обязательном согласовании с субъектами федерации отдельных решений (например, решений о принятии на себя международных обязательств).

Одним из наиболее распространенных признаков федеративной формы государственного устройства является наличие двухпалатного парламента, одна из палат которого (традиционно именуемая «верхней палатой») представляет интересы регионов163. Согласно ст. 48 Конституции Ирака 2005 г., федеральная законодательная власть состоит из Совета Представителей и Совета Федерации. Статья 65 Конституции устанавливает, что должна быть учреждена верхняя палата Парламента с названием «Совет Федерации» с целью включить представителей от регионов и мухафаз, не объединенных в регионы. Закон, принятый двумя третями челнов Совета Представителей (нижней палаты Парламента) должен регулировать устройство Совета Федерации, условия членства в нем, компетенцию и все, что с ним связано.

В настоящее время законы о порядке формирования и о статусе Совета Федерации в Ираке не приняты. Указанные обстоятельства не позволяют эффективно представлять интересы субъектов федерации на федеральном уровне. Федеративные государства обычно имеют двухпалатный парламент (Российская Федерация, США, Германия, Бразилия, Мексика, Австралия и др.). При этом верхняя палата всегда представляет интересы субъектов федерации. Порядок формирования для таких палат разнообразен. Наиболее распространен подход, заключающийся в выборности всего состава верхней палаты или подавляющего его большинства, причем выборы бывают либо прямые, либо косвенные. Избирательные цензы при этом нередко выше, чем при выборах в нижнюю палату. Прямыми выборами избираются сенаторы в Соединенных Штатах Америки и Мексике (по два от штата), члены Совета кантонов в Швейцарии (по два от кантона или по одному от полукантона). В Бразилии и Нигерии на основе прямых выборов избирается по три сенатора от субъекта федерации. В России Совет Федерации первого созыва также был сформирован выборным путем. Депутаты - по два от каждого субъекта Российской Федерации - избирались на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании с применением мажоритарной системы по двухмандатным избирательным округам, образуемым в рамках административных границ субъектов. Они осуществляли свою деятельность на профессиональной постоянной основе164. Согласно статье 110 Конституции СССР от 07.10.1977 года, Совет Национальностей Верховного Совета СССР также избирался населением субъектов федерации (союзных республик, автономных республик, автономных областей и автономных округов). Аналогичный порядок предусматривается в некоторых унитарных государствах. В Италии 315 сенаторов избираются прямыми выборами (как правило, не менее 7 на область), а кроме того, Президент может назначить пожизненными сенаторами 5 граждан, прославивших родину выдающимися достижениями в общественной, научной, художественной и литературной областях, и каждый бывший Президент становится пожизненным сенатором по праву, если не откажется от этого. Варианты косвенных выборов верхних палат парламентов весьма разнообразны. Нередко они определяются не конституциями, а избирательными законами. Л. Дюги полагал, что «непрямое голосование обеспечивает лучший отбор, ослабляет ожесточение избирательной борьбы, предохраняет от необдуманных увлечений». На современном этапе косвенные выборы членов верхней палаты направлены на то, чтобы обеспечить их связанность волей органов государственной власти субъектов федерации, с тем, чтобы их действия были направлены на защиту интересов именно конкретного региона, а не той или иной политической силы. Партийные предпочтения избирателей при этом либо не имеют значения, либо существенно искажаются. Так, согласно части 4 статьи 1 Федерального закона от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»165, Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Члены Совета Федерации не создают фракции и партийные объединения. В Австрии члены Федерального совета и их заместители избираются ландтагами – парламентами земель. В Намибии члены Национального совета избираются областными советами. При этом в Австрии члены верхней палаты не должны состоять в избравшем их представительном органе, а в Намибии, наоборот, должны. Аналогичные подходы характерны для отдельных унитарных государств с высокой степенью децентрализации управления. Так, французские сенаторы избираются по департаментам (территориальным единицам среднего уровня). В каждом департаменте образуется избирательная коллегия, в которую входят все члены генерального совета – представительного органа самоуправления департамента. Также в состав Сената входят делегаты от избранных в департаменте депутаты Национального собрания и региональных советников (регион – нынешняя территориальная единица высшего уровня) и, наконец, делегаты или их заместители, избранные муниципальными советами.

Смешанная система выборов членов верхней палаты парламента существует в Бельгии. Одна часть из них избирается прямыми выборами в провинциях, другая часть избирается провинциальными советами, наконец, третья– назначается избранными сенаторами.

Один из вариантов – назначение всего состава верхней палаты или его большинства главой государства (нередко по представлению правительства), а иногда и главой правительства; назначение нередко производится на определенный срок. Полностью назначаемы верхние палаты парламентов в таких государствах, как, например, Барбадос, Белиз, Гренада, Иордания, Таиланд, Ямайка. В Белизе и на Ямайке часть членов верхней палаты парламента назначается по представлению лидера оппозиции. В Сенате Парламента Федерации Малайзии из 69 членов 43 назначаемых.

Своеобразен порядок формирования Бундесрата (федерального совета) ФРГ, формально не считается верхней палатой парламента (равно как и Сенат в Польше), хотя фактически выполняет ее функции. Бундесрат состоит из членов правительств германских земель, делегируемых этими правительствами. Смена правительства в той или иной земле автоматически влечет смену представительства этой земли в Бундесрате