

Literatura

1. Venev D.A. Kriminalisticheskoe obespechenie rassledovaniya prestuplenij protiv zhizni i zdorov'ya, sovershaemykh pri okazanii meditsinskih uslug: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2016.
2. Dugaron E.Ts. Uchet obshchikh interesov pri rassmotrenii sudami del o zashchite reproduktivnykh prav // Budushchee rossijskogo prava: kontseptsii i sotsial'nye praktiki. V Moskovskij juridicheskij forum. XIV Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya (Kutafinskie chteniya): materialy konferentsii: v 4 ch. Ch. 3. M.: RG-Press, 2018. S. 41.
3. Pavlova Yu.V. Reproduktsionnaya funktsiya organizma kak forma realizatsii konstitutsionnogo prava cheloveka na zhizn': avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2007.
4. Romanovskij G.B. Pravovaya okhrana materinstva i reproduktivnogo zdorov'ya: monografiya. M.: Prospekt, 2018. 216 s.
5. Tishchenko E.V., Frolova E.Yu. Riski kriminal'nogo ispol'zovaniya biotekhnologij: kriminologicheskij diskurs // Budushchee rossijskogo prava: kontseptsii i sotsial'nye praktiki. V Moskovskij juridicheskij forum. XIV Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya (Kutafinskie chteniya): materialy konferentsii: v 4 ch. Ch. 3. M.: RG-Press, 2018. S. 247.
6. Ugolovnoe pravo Rossijskoj Federatsii / pod red. L.V. Inogamovoj-Khegaj, A.I. Raroga, A.I. Chuchaeva. M., 2005.
7. Ugolovnyj kodeks Gollandii. SPb.: Yuridicheskij tsentr – Press, 2001.
8. Ugolovnyj kodeks Danii. SPb.: Yuridicheskij tsentr – Press, 2001.
9. Ugolovnyj kodeks Shvejtsarii. SPb.: Yuridicheskij tsentr – Press, 2002.
10. Ugolovnyj kodeks Yaponii. SPb.: Yuridicheskij tsentr – Press, 2002.
11. Khazova O.A. Reprodukivnye prava v Rossii: predely zakonodatel'nogo regulirovaniya // Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropejskoe obozrenie. 2000. № 4. S. 16.

DOI: 10.25586/RNUV9276.19.01.P.164

УДК 34.02

А.Д. Насер

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ
И ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ
ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ ИРАК

Описана история развития местной администрации в Республике Ирак с момента создания иракского государства до 2005 г. и принятия действующей Конституции Ирака. Рассмотрены проблемы в деятельности систем местной администрации, статус персонала местной администрации, а также взаимоотношения органов центральной власти с органами местной администрации. Раскрыто значение интегрированной административной системы для управления местной администрацией в Ираке в ходе решения проблем, значительно повлиявших на жизнь иракского народа в результате слабой работы органов местных администраций при исполнении ими своих обязанностей. Установлено, что накопленный ими опыт, основанный на существующем режиме в Ираке, должен послужить средством для достижения важных результатов в создании основ для интегрированной административной системы.

Ключевые слова: местная администрация, проблемы становления современной правовой основы в Республике Ирак, Конституция Ирака.

A.D. Naser

THE HISTORY OF THE DEVELOPMENT
OF THE LOCAL ADMINISTRATION AND THE PROBLEMS
OF THE FORMATION OF A MODERN LEGAL BASIS
OF ORGANIZATION IN THE REPUBLIC OF IRAQ

This article examines the history of the development of local administration in the Republic of Iraq from the moment of the establishment of the Iraqi state until 2005 and the adoption of the current Iraqi Constitution, the attendant problems in the activities of local administration systems, the status of local administration personnel, and the relationship of central authorities with local administrations. An integrated administrative system for managing local administration in Iraq is necessary in order to solve the problems that have arisen, which have significantly affected the lives of the Iraqi people as a result of the poor performance of local administrations in the performance of their duties. The experience gained, based on the current regime in Iraq, should serve as a means to achieve important results in laying the foundations for an integrated administrative system.

Keywords: local administration, problems of formation of a modern, legal basis, Republic of Iraq, Constitution of Iraq.

История Ирака как республики начинается с государственного переворота в 1968 г. Эпоха управления республикой считается самой продолжительной, она длится по сегодняшний день. За это время были приняты две конституции: в 1968 г. (временная) и в 1970 г. (эпоха продолжалась до 9 апреля 2003 г., когда в Ирак вошли силы англо-американской коалиции). Глава 3 временной Конституции Ирака выделила администрацию местного управления в ст. 77–78, которые копировали ст. 83–84 Конституции 1964 г. Законодатель в 1969 г. принял Закон «О провинциях», в котором название «лева» поменяли на «провинция». Остальные административные единицы сохранили свои названия (округ и подокруг). Также управляющий провинцией сменился на губернатора [7, ст. 86].

Законодатель таким образом закрепил принципы работы администрации местного самоуправления одновременно централизованной и децентрализованной системы. Так, дела административных единиц осуществлялись их начальниками, которые

назначались центральной властью через советы администрации местного управления, представленные в лице Совета провинций, Совета округа и Совета подокруга. Несмотря на широкие полномочия, полученные местными советами в соответствии с Законом от 1969 г. № 59, они не имели самостоятельности: постоянные члены советов назначались, а не избирались, хотя, согласно закону, их должны были избирать [9, с. 33]. Что касается муниципалитетов, их роль практически свелась к минимуму, так как ст. 140 Закона от 1969 г. № 59 гласит: «Советы административных единиц выполняют свои муниципальные функции в рамках границы муниципалитета».

Следует отметить, что Конституция Ирака 1970 г., пришедшая на смену Конституции 1968 г., утвердила принципы децентрализации как главные в работе администрации местного управления. Так, ст. 60 Конституции Ирака 1970 г. гласит: «Республика Ирак делится на административные единицы, которые управляются на принципах децентрализации». Также данная статья упоминает о новой админи-

стративной единице в составе государства, которой не было в предыдущих конституциях. Пункт 2 ст. 60 гласит: «Регион, в котором большинство жителей являются курдами, получает, в соответствии с законом, статус автономии». Согласно п. «g» ст. 8 Конституции Ирака 1970 г. в 1974 г. был принят Закон № 33 «О курдской автономии». Для того времени это был прогрессивный шаг в деле децентрализации, продемонстрировавший уважение к правам и свободам национальных меньшинств. Однако гегемония власти лишила этот закон его ценности [5].

Несмотря на то что статьи Закона № 159 от 1969 г., касающиеся выборов членов местных советов Курдистана, не выполнялись, законодатель Ирака в 1995 г. принял Закон № 25 «О местных Народных советах». Он придал местным Народным советам реальные, а не формальные полномочия, как это было с Советом провинций, но все это лишь вопросы хозяйственного характера, связанные с предоставлением различных услуг населению [3, с. 232]. Тем не менее принятие нового закона не повлекло отмены предыдущего Закона от 1969 г. № 159 «О провинциях». Возникает вопрос: почему законодатель в новом законе не дает никаких указаний относительно отмены старого? По нашему мнению, это говорит о желании законодателя сохранить влияние центра на местах, так как в статьях старого Закона «О провинциях» говорится о том, что главы административных единиц не избирались, а назначались центром.

После принятия нового закона сразу же были проведены выборы в местный Народный совет, тогда как выборы в Совет провинций не проводились ни разу спустя год с принятия закона, хотя, в соответствии с законом, две трети членов Совета провинции должны быть избраны. Исходя из сказанного, можно с уверенностью утверждать, что административная система

Ирака в этот период с целью укрепления центральной власти носила строго централизованный характер. По нашему мнению, причины этого заключались в следующем:

1. Все четыре республики в этот период в Ираке были установлены в результате военного переворота. Во главе стояли высшие военные чины Ирака, поэтому только путем жестких мер и централизации можно было удержать и сохранить власть.

2. Законы, принимаемые властью четырех республик, формально основывались на принципах демократии и децентрализации, однако на деле вся политика, проводимая властями четырех республик, была направлена на формирование и укрепление личной власти строгой централизации. Своего апогея она достигла при режиме Саддама Хусейна.

Как было сказано ранее, административная система Ирака в период четырех республик (1968–2003 гг.) юридически характеризуется как демократическое децентрализованное государство, но фактически это было авторитарное государство со строгой централизацией. Закон № 159 «О провинциях» закрепил принципы децентрализации, но действовал он только на бумаге.

Закон № 71 «О временном управлении Ирака» от 2004 г. является временной Конституцией страны, так как регулирует государственное устройство и полномочия властей и их взаимодействие [3]. Согласно ему форма государственного устройства Ирака менялась: от простого унитарного государства к федеративному. Впервые в истории современного Ирака он становится федеративным государством.

Статья 4 данного закона определила вертикаль власти: от федеральной, региональной – к органам местного управления. Статья 53 признала правительство региона Курдистан в качестве легитимной власти данного региона. Что касается провин-

ций, не входящих в состав Курдистана, законодатель дал им право создавать регион в соответствии с законом, который примет Национальное собрание после проведения народного референдума жителями этих провинций. Законодатель не наделил этим правом провинции Багдад и Каркук [1, с. 228].

Таким образом, Закон «О временном управлении Ирака» содержит некоторые противоречия. В ст. 4 законодатель ставит статус провинции и статус региона на один уровень. Однако закон не дает провинциям тех полномочий, которыми он наделяет федеральные регионы, особенно Курдистан, получивший такие широкие полномочия еще раньше. Законодатель регулирует самые мелкие вопросы в провинциях (создание местных советов, выборы губернатора и др.) и определяет сверху их компетенции, тем самым лишая их самостоятельности. Статья 55 Закона «О временном управлении Ирака» гласит: «Каждая провинция имеет право создать Совет провинции и назначить губернатора. Федеральная власть не имеет права отстранить со своих постов членов Совета провинции/региона, членов правительства автономий, а также не имеет права снять с поста губернатора». Что касается полномочий Совета провинций и других местных советов, то ст. 56 Закона «О временном управлении Ирака» гласит: «Совет провинций содействует работе федерального правительства в координации работы федеральных министерств». Также Советы провинций вправе самостоятельно увеличивать свои финансовые поступления путем принятия новых налогов и пошлин. В круг полномочий Советов провинций входит организация управления провинциями самостоятельно либо с помощью международных организаций. Совет провинций может выполнять любые функции, не противоречащие федеральным законам.

Что касается других уровней власти, упомянутых в ст. 4: муниципалитетов и органов местной администрации, – в действительности они входят в состав провинций, поэтому их нельзя считать равнозначными регионам и провинциям. Пункт 1 ст. 55 как раз подтверждает предыдущую мысль, на основе чего можно сделать следующий вывод: согласно принципам построения государства на основе децентрализации регионы представляют собой единственную местную легитимную власть, которая является эквивалентом федеральным органам власти. Урегулирование статуса провинций и их отношения с федеральной властью должны строиться на принципах административной децентрализации. Тем не менее законодатель в п. «g» ст. 56 Закона «О временном управлении Ирака» урегулировал, но не определил, какая это децентрализация: политическая или административная [4].

Административная система Ирака, закрепленная в законе, ближе к политической децентрализации. Несмотря на то что закон не дает самостоятельности провинциям, как это было в случае с регионами, полномочия, которые он передает им, согласно многим статьям, уравнивают эти две административные единицы. Так, например, ст. 25 гласит: «Природные богатства Ирака принадлежат всем жителям региона и провинции и используются администрацией регионов и провинций» [Там же].

Власть временной коалиции издала в 2004 г. Декрет № 71 «О местной власти», регулирующий провинции, не входящие в состав региона. Поэтому этот закон не распространяется на провинции, входящие в регион Курдистан. Статьи декрета совпадают по содержанию с Законом «О временном управлении Ирака». Так, п. 4 преамбулы декрета гласит: «Система управления в Ираке – демократическая, федеративная республика. Власть делится

между федеральным центром и региональными правительствами (провинциями, муниципалитетами, органами местного управления). Каждая провинция имеет право создать Совет провинций, назначить губернатора и создать местный совет. Работа провинций и регионов строится на принципах децентрализации» [8].

Преамбула декрета провозглашает создание Совета провинций и других местных советов, однако механизм формирования и выборов в Советы провинций отличается от механизма формирования и выборов членов Совета округа, Совета подокруга, Совета сел.

Следует отметить, что Декрет «О местной власти» поручил Совету провинций назначить дополнительных членов Совета провинций в соответствии с требованиями ст. 31 Закона «О временном управлении Ирака» и с согласия двух третей членов Совета.

Декрет также определил срок мандата членов Совета провинций вплоть до следующих выборов членов Совета провинций, которые должны проходить одновременно с выборами в Национальное собрание в срок не позднее 31 января 2005 г. [6]. Что касается других местных советов, упомянутых в преамбуле Декрета «О местной власти»: Советов городов, районов, муниципальных, – то их формирование происходит по решению Совета провинций. Их членами становятся согласно положению, принятому большинством голосов членов Совета провинций. Однако в Декрете «О местной власти» вопрос создания местных советов носит больше рекомендательный характер [2, с. 187]. Он допускает создание новых видов местных советов, таких как Советы городов и районов, в других нормативно-правовых актах, в том числе и в Законе от 1969 г. «О провинциях».

Декрет «О местной власти» принимает новые, ранее неизвестные нормы, переда-

вая местным советам полномочия назначать и снимать с должности глав административных единиц, тогда как ранее Закон № 159 «О провинциях» гласил: «... главы административных единиц назначаются центром в соответствии с данным законом». Что касается полномочий Совета провинций и других местных советов, речь о которых идет в декрете, то они почти полностью совпадают с Законом «О временном управлении Ирака».

Следует отметить новые полномочия Декрета «О местной власти», связанные с передачей Совету провинций права подтвердить либо отказать в назначении глав местных ведомств от федеральных министерств. Кроме того, Совету провинций передано право снимать с должности глав местных ведомств. Декрет «О местной власти» передал Совету провинций право выбора большинством голосов одного из трех кандидатов на пост начальника отдела полиции, предложенных МВД, а также снятия его с должности в случае невыполнения им своих обязанностей либо злоупотребления служебным положением.

В заключение можно сделать следующий вывод: административная система Ирака в Декрете «О местной власти» не раскрывается в достаточной мере, как это было в Законе «О временном управлении Ирака», хотя, по сути, он должен был пояснять статьи этого закона.

Тем не менее многие статьи Декрета «О местной власти» копируют Закон «О временном управлении Ирака», за исключением раздела, объясняющего цели и задачи принятия декрета. Декрет был принят для определения полномочий и ответственности провинций и местного уровня власти с целью провозглашения принципа децентрализации на практике в работе властей, которые были определены в Законе «О временном управлении Ирака». Это значит, что Декрет «О мест-

ной власти» хотел придать провинциям, не входящим в состав автономий, юридический статус, близкий к статусу автономии, путем наделения провинций широкими полномочиями в соответствии с принципами административной децентрализации. Наиболее важным из этих полномочий является взимание налогов и пошлин, независимо от центральной власти.

Право осуществлять свои полномочия, выделенные Советам провинций и другим местным советам, без вмешательства центральной власти дают им смешанный статус между политической и административной децентрализацией. С принятием действующей Конституции Ирака в 2005 г. и Закона № 21 в 2008 г. «О провинциях, не входящих в состав автономий», приостановлено действие Декрета

«О местной власти» и Закона «О временном управлении Ирака». Считаю необходимым привести к общему объему полномочия в каждой провинции в зависимости от общей политики. Потребности каждой провинции различны, поэтому природа полномочий местного самоуправления весьма размыта и запутанна. Следует установить единые полномочия, касающиеся общественных услуг, таких как образование, здравоохранение, развитие провинций и территорий, и различные компетенции управления природными ресурсами местных администраций, которые не конфликтуют с центральным федеральным правительством в области полномочий безопасности и обороны, внешней политики, управления ресурсами нефти и газа, экономического планирования.

Литература

1. Али Хади Аль Султани. Принципы местного самоуправления и его практика в Ираке. Мосул: Изд-во Ун-та Мосула, 2005.
2. Амина Осман Аль Джабери. История развития конституционного строя в Ираке. Декар: Изд-во Ун-та Декара, 2009.
3. Махер Салех Аль Ави. Принципы административного права. Багдад, 1999.
4. О временном управлении Ирака: закон от 2004 г.
5. О Курдской автономии: закон от 1974 г. № 33.
6. О местной власти: декрет от 2004 г. № 71.
7. О провинциях: закон от 1969 г. № 159.
8. Об управлении в переходный период: закон от 2004 г.
9. Хасан Мансури. Конституционный строй в Ираке. Багдад: Изд-во Ун-та Багдада, 2008.

Literatura

1. Ali Khadi Al' Sultani. Printsipy mestnogo samoupravleniya i ego praktika v Irake. Mosul: Izd-vo Un-ta Mosula, 2005.
2. Amina Osman Al' Dzhaberi. Istoriya razvitiya konstitutsionnogo stroya v Irake. Dekar: Izd-vo Un-ta Dekara, 2009.
3. Makher Salekh Al' Avi. Printsipy administrativnogo prava. Bagdad, 1999.
4. O vremennom upravlenii Iraka: zakon ot 2004 g.
5. O Kurdskoj avtonomii: zakon ot 1974 g. № 33.
6. O mestnoj vlasti: dekret ot 2004 g. № 71.
7. O provintsiyakh: zakon ot 1969 g. № 159.
8. Ob upravlenii v perekhodnyj period: zakon ot 2004 g.
9. Khasan Mansuri. Konstitutsionnyj stroj v Irake. Bagdad: Izd-vo Un-ta Bagdada, 2008.