

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ И СТРУКТУРНЫЕ НЕДОСТАТКИ КОНСТИТУЦИИ ИРАКА

© 2024

М. С. Озманян¹

После принятия новой Конституции Республики Ирак возникло немало проблем, связанных с будущим государственным устройством страны и становлением новых национальных структур на федеративной основе, которых никогда не было в политической системе этого государства. В данной статье рассмотрено, как была разработана и утверждена новая конституция Ирака. Было проанализировано влияние конституции на решение проблем Ирака или их усугубление. В статье рассмотрено, является ли конституция работоспособной или нуждается в поправках, что вызывает острую озабоченность по поводу того, могут ли такие поправки решить многие проблемы, возникшие в результате введения этого документа. Конституция Ирака имеет верховную силу в определенных областях, в отношении которых федеральное правительство обладает исключительной властью. Сразу после утверждения конституции курды издали собственную местную конституцию, которая включала многие положения, противоречащие положениям центрального правительства. Составители иракской конституции наделили курдский регион железным правом вето.

Ключевые слова: Конституция, Ирак, КРГ, США, законы, правительство, Багдад, Киркук

Для цитирования: Озманян М.С. Политические последствия и структурные недостатки конституции Ирака. *Вестник Института востоковедения РАН*. 2024. № 3. С. 205–212. DOI: 10.31696/2618-7302-2024-3-205-212

POLITICAL IMPLICATIONS AND STRUCTURAL FLAWS OF THE IRAQI CONSTITUTION

Midiya S. Ozmanian

After the adoption of the new Constitution of the Republic of Iraq, many problems arose related to the future State structure of the country and the formation of new national structures on a federal basis, which had never existed in the political system of this State. This article examines how the new Constitution of Iraq was developed and approved. The influence of the Constitution on the solution of Iraq's problems or their aggravation was analyzed. The article examines whether the constitution is workable or needs to be amended, which raises acute concerns about whether such amendments can solve many of the problems that have arisen as a result of the introduction of this document. The Iraqi Constitution has supreme authority in certain areas over which the Federal Government has exclusive authority. Immediately after the approval of the constitution, the Kurds issued their

¹ Озманян Мидия Саидовна, младший научный сотрудник Института востоковедения РАН, Москва; mid67674@gmail.com

Midiya S. Ozmanian, Junior Research Fellow, Institute of Oriental Studies RAS, Moscow; mid67674@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9761-4663

own local constitution, which included many provisions that contradicted the provisions of the central government. The drafters of the Iraqi constitution gave the Kurdish region the right of veto.

Keywords: Constitution; Iraq, KRG, USA, laws, government, Baghdad, Kirkuk

For citation: Ozmanian M. S. Political Implications and Structural Flaws of the Iraqi Constitution. *Vestnik Instituta vostokovedenija RAN*. 2024. No. 3. Pp. 205–212. DOI: 10.31696/2618-7302-2024-3-205-212

После террористических атак 11 сентября США решили привести в действие старый закон, Акт об освобождении Ирака 1998 г., который был принят Конгрессом, в качестве шага к вторжению. В апреле 2003 г. американские войска при поддержке международных союзников свергли режим Саддама Хусейна. Среди причин вторжения было отсутствие демократии в Ираке. Этот вопрос вызвал необходимость разработки новой конституции в Республике. Все международные соглашения, включая Гагскую и Женевскую конвенции, не дают иностранной державе права навязывать конституцию оккупированной стране. Понимается, что агенты, сотрудничающие с оккупантом, также не имеют права навязывать конституцию [Arato, 2009, p. 54], они обязаны лишь издавать правила для защиты оккупированных территорий. Несмотря на это, администрация США в Ираке после 2003 г. аннулировала существующую конституцию Ирака, законы и подзаконные акты и издала свой собственный кодекс.

В период с 2003 по 2005 г. Ирак управлялся двумя сводами законов: законами, изданными главой Временной коалиционной администрации в Ираке Полом Бремером, и законом переходного периода «Об управлении государством Ирак» (далее TAL), который был издан Временной коалиционной администрацией, возглавляемой Бремером. Он ранее ничего не знал об иракской политике, но сразу же начал издавать приказы и постановления (всего около 100), которые рассматривались как законы и некоторые из которых действуют в Ираке по сей день [Bremer, McConnell, 2006]. Они включали запрет иракским судам рассматривать иски против американских солдат или подрядчиков по обеспечению безопасности, назначение советника по национальной безопасности, назначение советника США для каждого министерства и регулирование средств массовой информации. Бремер взял под контроль финансовые ресурсы Ирака, распустил иракские вооруженные силы и партию Баас, что привело к лишению гражданских прав сотен тысяч иракцев. Бремер также сформировал Руководящий совет, в который вошли 25 человек, отобранных в соответствии с их этническим происхождением и, самое главное, их лояльностью к США. Это был первый случай в истории Ирака, когда назначения производились по религиозному и этническому признаку. Если исключить лидеров курдских партий, то только пять членов Руководящего совета проживали в Ираке до 2003 г.

Генеральному директору было предложено одобрить TAL, и он сделал это лишь с незначительными изменениями. Главное возражение Совета заключалось в том, что в новом законе не упоминается ислам как официальная религия государства, и по его настоянию была включена статья 7(14) «Секта», которая упоминается в TAL несколько раз (например, статьи 12 и 20). Это вызывающее разногласия слово не использовалось в предыдущих конституциях Ирака, и его использование было отвергнуто большим числом иракцев. Единственными иракцами, которые с удовольствием использовали этот термин, были те, кто принимал участие в политическом процессе.

Законы действительно содержали положительные элементы. Статья 11 признавала курдский язык и объявляла Ирак двуязычным государством. Статья 4 объявляла Ирак федеративным государством. Статья 30 также устанавливала, что 30% иракского парламента должны составлять женщины.

Однако такой жизненно важный документ был подготовлен всего за два месяца [Arato, 2009, p. 8]. Никто из составителей не был экспертом в области конституционного права. Сам документ был написан на английском языке и плохо переведен на арабский [Allawi, 2007, p. 222].

Цель состояла не в том, чтобы строить демократическое государство [Feldman, 2004, p. 7]. В Ираке США стремились создать не национальное государство, а «гражданскую нацию» с «жизнеспособной идентичностью центробежных основных элементов арабского шиитского, арабского суннитского и курдского религиозного и светского населения, которые до сих пор удерживались вместе чередой авторитарных государств» [Arato, 2009, p. 3].

В новой конституции подчеркивались различия и вызывающие раскол проблемы, а не акцентировалось внимание на объединяющих элементах иракского общества. Составители конституции упустили из виду тот факт, что «главная цель любой конституции — служить соглашением, объединяющим различные сообщества в нечто, напоминающее единое государство. Такие документы, когда они полезны, служат важными символами, достойными почитания разрозненными группами» [Elkins Z., Ginsburg T., 2007].

Составители «Закона переходного периода», а затем и постоянной конституции были полны решимости ослабить центральное правительство и укрепить провинции. Полномочия курдской региональной администрации были распространены де-факто на мухафазы «спорных районов», такие как Киркук, Дияла и Мосул, в дополнение к трем признанным курдским провинциям: Дохук, Эрбиль и Сулеймания. Другим иракским провинциям, кроме Багдада и Киркука, было предоставлено право установить свой собственный федеральный статус.

План Коалиционной временной администрации по использованию американских советников для написания конституции Ирака был сорван иракской оппозицией, и Пол Бремер принял новый план: он хотел, чтобы «Закон переходного периода» выглядел так, как будто это временная конституция, а затем был выбран комитет для написания и утверждения постоянной.

Далее Генеральный совет назначил комитет из 55 человек для написания проекта и приступил к работе 13 июня 2005 г. В комитете не было представителей организаций гражданского общества, а обсуждения в комитете проводились тайно, игнорируя общественное мнение [Mogrow, 2005, p. 8]. Из обсуждений внутри комитета стало ясно, что каждая группа сосредоточилась на своих собственных целях и общий план, подготовленный в «Законе переходного периода», не обсуждался. Следовательно, не обсуждались положения, которые впоследствии стали весьма спорными, такие как широкая федеральная система, эксплуатация нефти и газа, а также слабость центра страны в отношениях с регионами.

После нескольких заседаний конституционного комитета основные разногласия заключались в следующем:

1. Курдские члены комитета настаивали на том, что Ирак должен быть федеративным государством, и требовали, чтобы официальное название государства включало слово «федеральный». Арабы-сунниты отказались принять эту терминологию и настаивали на том, что Ирак не состоит из совокупности различных образований, как указывает юридический термин «федеральный». Они хотели использовать слово «объединенный». Шииты не возражали против «федерального», поскольку положение, дающее курдам право на федеральное образование, распространяется и на другие провинции. Они надеялись, что это позволит им создать шиитский южный федеральный округ.
2. *Роль ислама.* Этот вопрос был главной заботой шиитов. Их цель состояла в том, чтобы внести в конституцию четкий пункт, объявляющий ислам государственной религией

и источником всего законодательства. Курды и некоторые члены партии «Аль-Иракия» хотели иметь светскую конституцию без упоминания религии.

3. Курды хотели широкой федеральной системы, в которой федеральное образование обладало бы полномочиями, превосходящими полномочия центрального правительства. Сунниты хотели иметь эффективное центральное правительство, предоставив Иракскому Курдистану лишь широкую автономию.
4. Арабы-сунниты хотели включить пункт о том, что Ирак является арабским государством и частью арабской нации. Этому категорически воспротивились курдские депутаты, которые рассматривали свою территорию страны как часть собственной разделенной курдской нации. Другие меньшинства хотели, чтобы упоминались их группы, в то время как некоторые шииты хотели включить иранскую национальность в состав иракского народа. Язык также был спорным, и курды настаивали на официальном признании курдского языка в двуязычном государстве.
5. Курды хотели включить Киркук, богатую нефтью провинцию, в состав курдского федерального образования. Арабы-сунниты и шииты отказались признать этот пункт, поскольку они рассматривали Киркук как смешанную провинцию.
6. Курды хотели, чтобы был пункт, позволяющий их федеральному округу исследовать и контролировать любые богатства в пределах своих границ и выплачивать центральному правительству только часть доходов. Сунниты утверждали, что, как и во всех других федеральных системах, центральное правительство должно обладать полномочиями по управлению национальным богатством, ведению переговоров о способах освоения этих ресурсов и распределению справедливой доли между всеми частями страны.

Эти споры не ограничивались конституционным комитетом, но вскоре в них была вовлечена администрация США. Она решительно высказывала свои взгляды по основным конституционным вопросам. 12 августа, стремясь ускорить процесс подготовки проекта, посольство США распространило свой собственный проект конституции на английском языке [Yousef, 2009]. Незавершенный проект был, наконец, представлен национальному собранию 23 августа 2005 г., несмотря на сильное недовольство суннитов и призывы не допустить его принятия. Чтобы преодолеть суннитскую оппозицию и избежать ее неприятия некоторыми провинциями (для блокирования конституции требовалось всего три несогласные провинции), был добавлен пункт в статье 142, в котором говорилось, что парламент может сформировать комитет из своих членов для представления поправок.

Проект был окончательно вынесен на референдум 15 октября и одобрен 78% избирателей. Этот результат был решительно оспорен многими иракскими политиками, особенно суннитами [Mogrow, 2005, p. 3]. Тем не менее конституция была объявлена одобренной большинством избирателей.

В ней есть несколько позитивных и прогрессивных положений, например:

- не должен приниматься закон, противоречащий принципам демократии, правам и свободам граждан;
- народ является источником власти и ее легитимности;
- подчинение вооруженных сил гражданской власти;
- запрещение пыток;
- независимость правовой системы;
- важность организаций гражданского общества.

Некоторые из этих прав существовали в предыдущих конституциях. Однако эта конституция также содержала негативные моменты, вызывающее раскол. Основные проблемные вопросы заключаются в следующем:

1. В статье 115 конституции говорится, что в случае возникновения противоречий между центральными и местными законами любой региональной администрации полномочия передаются местной администрации. Федеральные структуры, прописанные в конституции, наделили Региональное правительство Курдистана (далее КРГ) полномочиями изменять иракские законы, не относящиеся к внешней политике; национальной безопасности или финансовым вопросам; контролировать свою собственную полицию и силы безопасности; распоряжаться природными ресурсами в регионе, включая права на управление и эксплуатацию определенных нефтяных месторождений. Сразу после утверждения конституции курды издали собственную местную конституцию, которая включала многие положения, противоречащие положениям центрального правительства, особенно в области эксплуатации национальных и региональных богатств, таких как нефть. Более того, курдский регион присваивает себе право заключать соглашения с иностранными организациями по вопросам, не относящимся к статье 110, и сохраняет за собой право подписывать сделки с иностранными организациями по вопросам, касающимся статьи 110, если на то есть согласие федерального правительства². В отсутствие четких статей, определяющих полномочия федерального центрального правительства, регион был волен делать все, что ему заблагорассудится. Составители наделили курдский регион железным правом вето (статья 126).

2. Статья 9 также была оставлена расплывчатой и вызывающей разногласия, поскольку в ней не говорится о полномочиях государства по созданию единой армии. Хотя в ней вооруженные силы Ирака описываются как единый орган, а формирование военного ополчения вне рамок вооруженных сил запрещено, однако на деле курдские вооруженные силы Пешмерга неподвластны Министерству обороны. Тот факт, что в курдском регионе есть постоянные вооруженные силы, консолидированные под руководством президента, безусловно, подтверждает аргумент о том, что Иракский Курдистан в конечном счете стремится к независимости. Политические подразделения внутри федераций обычно не вооружены. Более того, в соответствии со статьей 104(13) президент имеет право размещать курдские вооруженные силы за пределами Курдского региона с одобрения парламента³.

3. В федеративной системе иностранные дела государства обычно находятся в ведении центрального правительства. Однако пункт 4 статьи 121 гласит: «Регионы и мухафазы создают отделения в посольствах и дипломатических представительствах для контроля за культурными, социальными вопросами и вопросами развития». На самом деле некоторые из этих офисов стали более влиятельными, чем сама главная дипломатическая миссия, особенно те, которые возглавлялись послами, представляющими две основные курдские партии⁴.

4. **Киркук.** Этот вопрос, пожалуй, самый проблемный. Гигантское нефтяное месторождение, расположенное под городом, является достаточной причиной для любой группировки, чтобы попытаться установить над ним контроль. И в Эрбиле нет особого политического желания отказываться от него, несмотря на нежелание Багдада признавать Киркук частью Курдского региона. Курдский гамбит по возвращению Киркука включал в себя определение его как части региона Иракского Курдистана в статье 2 курдской конституции⁵. Это напрямую не противоречит конституции

² Конституция Курдистана, статья 9.

³ Конституция Курдистана, статья 104(13).

⁴ Nouri Al-Maliki's complaints. al-Bawwaba, 23.10.2012. URL: <http://www.albawwaba.net/news/111971> (дата обращения: 13.02.2024).

⁵ Конституция Курдистана, статья 2.

Ирака, которая в статье 143, включенной по настоянию курдских партий, гласит: «КРГ признается официальным руководством территорий, которые находились под управлением этого правительства 19 марта 2003 года в мухафазах Дахук, Эрбиль, Сулеймания, Киркук, Дияла и Ниневия». Таким образом, можно понять большую напряженность, которая сохраняется между центральным правительством и КРГ, а также между курдами и населением Ниневии и Диялы, поскольку Региональное правительство Курдистана рассматривает их части как спорные районы, в то время как богатую нефтью провинцию Киркук рассматривает как неотъемлемую часть Иракского Курдистана. Однако до оккупации США Ниневия, Киркук и Дияла не находились под властью КРГ.

5. Вопрос о разведке и эксплуатации природных богатств, особенно нефти, также вызывает серьезные разногласия, поскольку конституция оставляет этот вопрос расплывчатым. Статья 112 — это действующая часть федеральной конституции Ирака, которая предоставляет некоторое пространство для маневра КРГ в вопросе контроля над нефтяными ресурсами в Иракском Курдистане. Это следует рассматривать в контексте статьи 111, которая закрепляет право собственности на нефтяные богатства за народом Ирака и регионами⁶. Федеральная структура способствовала установлению новых административных и финансовых связей с Багдадом. Согласно конституции, КРГ получает 17% национального бюджета с правом полной эксплуатации нефти в курдском регионе, в то время как другие провинции получают гораздо меньше. Жизнеспособный регион в рамках федеральной структуры должен иметь экономическую базу, и эта база в Иракском Курдистане представляет собой сочетание сельского хозяйства и нефти. Неудивительно, что сельское хозяйство является наименее спорным из них. Таким образом, комитет по разработке конституции потратил много времени и усилий на решение вопроса о региональном контроле за разведкой и добычей нефти. Чтобы добиться большего равенства, центральное правительство разработало новый закон о нефти и газе, с помощью которого оно планировало отменить особые привилегии КРГ. Прежде чем закон смог быть внесен в парламент, КРГ объявило о своем несогласии и пригрозило выйти из состава федерального правительства, тем самым заблокировав принятие законопроекта. Исходя из того, что существует спор между федеральными и региональными властями по поводу нефти, статья 115 предусматривает, что приоритет должен отдаваться закону региона — при условии соблюдения только самой Конституции. Несмотря на экономическую зависимость курдского региона от Ирака, институциональные связи между КРГ и остальным Ираком остаются практически несуществующими [Natali, 2010, p. 106]. Хотя в Багдаде есть курдское представительство, реального сотрудничества между министерствами КРГ и Багдада нет, поскольку нет совместных комитетов или систематического сотрудничества между министерствами и секторами, такими как здравоохранение и образование. Это привело к появлению различных систем управления в Эрбиле и Багдаде. Отсутствие контактов между Эрбилем и Багдадом привело к существованию «двух систем и одной страны».

6. **Идентичность государства.** Арабо-суннитские члены конституционной комиссии настаивали на том, чтобы в конституции было указано, что Ирак является арабским государством и частью арабской нации (75–80% иракцев — арабы). Курдские депутаты категорически отказались от этого. Шиитские члены комиссии, которые всегда критиковали арабские страны за поддержку Саддама и Лигу арабских государств за то, что они не предприняли никаких действий против зверств, совершенных его режимом, объединились с курдскими членами при подготовке этой статьи, оставив представителей суннитов разочарованными.

7. **Проблема двойного гражданства.** Конституция разрешала иракцам иметь два гражданства, но предусматривала, что тот, кто назначается на высокий государственный пост или

⁶ Конституция Ирака, статья 111.

должность в сфере безопасности, должен отказаться от другого гражданства (статья 18, пункт 4). Однако ни один иракский чиновник не подчинился этому постановлению.

8. Терроризм. Статья о борьбе с терроризмом (пункт 2 статьи 7) была настолько широкой и нечетко определенной, что ее можно было использовать для осуждения любого, кто выступал против политического процесса. Суннитские члены редакционного комитета возражали против этой статьи.

9. Гендерные вопросы. Иракские женщины были недовольны конституцией, поскольку она предусматривала отмену прогрессивного закона о личном статусе 1959 г. со всеми внесенными в него дополнениями (статья 41) [al-Assaf, Jawad, 2012, pp. 119–120]. Он устанавливал брачный возраст с 18 лет, предусматривал ограничение многоженства, признавал за женщинами право на развод, решал вопрос об алиментах, сохранял за матерями право опеки над детьми после развода. В это же время можно заметить различные положения в курдской конституции, которые гарантируют права женщин, такие как равенство с мужчинами, запрещение дискриминации по признаку пола, гарантированные гражданские и политические права, предусмотренные конституцией и международными договорами, участником которых является Ирак, устранение всех препятствий, мешающих их равенству в культурной, социальной, экономической сферах и политической жизни⁷, и обязательство предоставлять приюты для защиты женщин, которые потеряли семейную безопасность по социальным причинам⁸. Кроме того, минимум 25% мест в региональном парламенте, местных советах и муниципалитетах зарезервированы за женщинами⁹.

Как только конституция была утверждена, были выдвинуты требования о внесении в нее поправок. Первый ответ поступил от суннитских членов конституционного комитета, которые отвергли конституцию, заявив, что они не согласовали условия, и призвали к международной поддержке, чтобы заблокировать ее [Allawi, 2007, p. 401].

Несмотря на всю эту критику и требования, поправки в конституцию Ирака внесены не были. Это произошло главным образом из-за двух факторов.

Во-первых, оказалось невозможным найти способ внести поправки в наиболее спорные вопросы. Например, никакая поправка не может касаться полномочий регионов в целом и курдского региона в частности (статья 126, пункт 4). Тем не менее большинство проблем, с которыми Ирак сталкивается, связаны с борьбой между центральным правительством и курдским федеральным образованием.

Во-вторых, сохранились резкие разногласия между иракскими политическими блоками и партиями. По иронии, все конфликтующие стороны ссылаются на конституцию, когда хотят поддержать свои требования, поскольку она настолько расплывчата и двусмысленна, что может быть использована для поддержки противоположных требований.

В заключение можно утверждать, что для граждан Ирака постоянная конституция остается противоречивой. Продолжаются споры о том, кто ее составил, а также о двусмысленном характере большинства ее статей. Составители оставили много лазеек, которые угрожают единству.

Настойчивое стремление разработчиков конституции сохранить центральное правительство более слабым, чем региональные власти, создало хроническую проблему для государства. Реальной повесткой для курдов всегда являлась независимость, и любой, кто внимательно прочтет курдскую конституцию, увидит, что она предназначена для достижения этой цели [Olson, 2005, pp. 219–220].

⁷ Конституция Курдистана, статья 21.

⁸ Конституция Курдистана, статья 49(4).

⁹ Конституция Курдистана, статья 23(2).

Центральное правительство будет бороться за то, чтобы курдский регион вел себя как часть более крупного федерального государства.

Чтобы исправить все ошибки и решить существующие проблемы, различные блоки, доминирующие в парламенте, должны прийти к согласию. Но будет чрезвычайно трудно убедить тех, кто извлек наибольшую выгоду из действующего законодательства, отказаться от него в слабой надежде создать единую, устоявшуюся и более безопасную страну.

Литература / References

- al-Assaf S. I., Jawad S. N. *Iraqi women between the democracy of the occupation and the American principle of humanitarian intervention*. Dar al-Jinan, 2012.
- Allawi A. *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace*. New Haven and London, 2007.
- Arato A. *Constitution Making Under Occupation: The Politics of Imposed Revolution in Iraq*. New York, 2009.
- Bremer L. P., McConnell M. *My Year in Iraq: The Struggle to Build a Future of Hope*. New York, etc., 2006.
- Elkins Z, Ginsburg T. *The Comparative Constitutions Project*. University of Illinois, 2007.
- Feldman N. *What We Owe Iraq: War and the Ethics of Nation Building*. Princeton, 2004.
- Morrow J. Iraq's Constitutional Process II: An Opportunity Lost. *United States Institute of Peace*. № 155. November 2005.
- Natali D. *The Kurdish Quasi-State*. Syracuse, 2010.
- Olson R. W. *The Goat and the Butcher: Nationalism and State Formation in Kurdistan-Iraq Since the Iraqi war*. Costa Mesa, 2005.

Электронные ресурсы / Electronic sources

- Nouri Al-Maliki's complaints. al-Bawwaba. 23.10.2012. URL: <http://www.albawwaba.net/news/111971> (дата обращения: 13.02.2024).
- Yousef K. B. Did the US Intervention in the Iraqi Constitution Help Make It Illegal? DEAF WALLS. 17.03.2009. URL: <http://deafwalls.wordpress.com/2009/03/17/did-the-us-intervention-in-the-iraqi-constitution-help-make-it-illegal/> (дата обращения: 15.02.2024).