

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

На правах рукописи

АЛ САЕДИ АЛИ ДЖАББАР ДЕШЕР

**СИСТЕМА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ ИРАК**

студента 2 курса 261 группы  
направления подготовки 40.04.01 –«Юриспруденция»  
юридического факультета СГУ им. Н.Г.Чернышевского

Автореферат магистерской работы

Научный руководитель  
канд. юрид. наук, доцент кафедры  
конституционного и муниципального права



С.Б. Кордуба

Зав.кафедрой конституционного  
и муниципального права,  
д-р юрид. наук, профессор



Г.Н. Комкова

Саратов 2017 г.

**Актуальность темы исследования.** Республика Ирак находится в Юго-Западной Азии, между реками Тигр и Ефрат. Граничит с Иорданией, Ираном, Кувейтом, Саудовской Аравией, Сирией, Турцией. Территория – 438,3 тыс. кв. км. Столица – город Багдад. Население – около 30 млн. чел. В составе населения арабы составляют 75%, курды – 15%, остальные – армяне, ассирийцы, персы, туркмены. Господствующая религия – ислам (исповедует 95% населения). 65% мусульман исповедуют ислам шиитского толка<sup>1</sup>, 30% – суннитского толка<sup>2</sup>. Около 3% населения – христиане. Двумя официальными языками Ирака являются арабский и курдский.

Ирак – одно из древнейших государств мира.

---

1 См.: *Примеч. автора:* Шиизм. Приверженцы Али (двоюродный брат пророка Мухаммада, был женат на его дочери) считали, что власть должна передаваться только его потомкам, поскольку только в них текла кровь пророка Мухаммада. Они считали неправомерным приход к власти трех первых халифов (Абу Бакра, Умара и Усмана) и не признавали правителей династии Омейядов, захвативших власть после смерти Али. Столь же решительно они отвергали власть Аббасидов, сменивших Омейядов, а также других правителей исламского мира, не связанных с потомками Али. В отличие от суннитов, шииты признают в основном те хадисы, автором которых является сам Али либо в которых рассказывается о его жизни. Халиф Али был убит, многие его преемники лишились жизни насильственно. По учению шиитов, двенадцатый преемник Али живым был вознесен на небо. Они верят, что он вернется на землю как Мессия - Махди. До его возвращения шиитами должны править замещающие его выборные аятоллы и имамы. В настоящее время к шиитам относятся около 10% мусульман. Шиитское учение является господствующим в Иране и Азербайджане. Крупные шиитские общины существуют в Ираке, Йемене, Бахрейне, некоторых других странах исламского мира / Сравнительное правоведение: национальные правовые системы / В.Ю. Артемов, Н.М. Бевеликова, Р.Г. Газизова и др.; под ред. В.И. Лафитского. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2013. Т. 3: Правовые системы Азии. С. 450.

2 См.: *Примеч. автора:* Суннизм – основное течение ислама. Его название отражает приверженность сунне, стремление жить в соответствии с сохраненными в ней преданиями о поступках и словах пророка Мухаммада. Сунниты признают всех четырех праведных халифов: Абу Бакра, Умара, Усмана и Али. Они считают, что халифы должны избираться всей общиной правоверных из наиболее достойных людей. Сунниты не признают право священнослужителей (улемов) осуществлять функции верховной власти. В отличие от шиитских аятолл, они не могут выносить собственные обязательные к исполнению решения по наиболее важным вопросам общественной и религиозной жизни. В основном их функции сводятся к толкованию священных текстов. В настоящее время суннитского учения придерживаются около 90% всех мусульман / Сравнительное правоведение: национальные правовые системы / В.Ю. Артемов, Н.М. Бевеликова, Р.Г. Газизова и др.; под ред. В.И. Лафитского. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2013. Т. 3: Правовые системы Азии. С. 450.

В истории Ирака насчитывается 7 конституций – 1924 г. (временная), 1958 г. (временная), 1964 г. (временная), 1968 г. (временная), 1970 г. (временная), 2004 г. (временная), 2005 г.

Каждая из указанных конституций закрепляла систему органов государственной власти. В 1-й главе работы будет проведен краткий анализ системы органов государственной власти соответствующего периода конституционной истории Ирака. Следует отметить, что до 2004-2005 гг. в системе центральных органов государственной власти Ирака безусловный приоритет отдавался исполнительной власти.

После свержения режима Саддама Хусейна система центральных органов государственной власти Ирака была кардинально реформирована и закреплена Конституцией 2005 г.

Конституция Ирака 2005 г. состоит из преамбулы и шести глав («Основные принципы», «Права и свободы», «Власти Федерации», «Полномочия федеральных властей», «Власти районов», «Заключительные и переходные положения»), включающих 139 статей.

Как следует из 1-й главы Конституции «Основные принципы» новая иракская государственность основана на следующих базовых принципах:

- независимое суверенное государство (ст. 1);
- демократическое государство (ст. 1);
- федеративное государство (ст. 1)<sup>3</sup>;
- парламентская республика (ст. 1)<sup>4</sup>;
- Ислам — официальная религия государства и основной источник

---

<sup>3</sup> Согласно Конституции 2005 г. Ирак впервые в своей истории провозглашен федеративным государством. Это стало следствием реализации требований Закона об управлении Государством Ирак в течение переходного периода. См.: *Дубессан Рафед Х. Дубессан. Реформа государственно-территориального устройства Республики Ирак в XXI веке: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юр. наук. 12.00.02 Воронеж, 2014. С. 16.*

<sup>4</sup> Парламентская республика – это форма правления в современном Ираке. «Форма правления есть наиболее внешнее выражение содержания государства, определяемое структурой и правовым положением высших органов государственной власти». Парламентскими республиками являются ФРГ, Италия, Австрия, Ирландия, Греция, Индия, Израиль, Турция / *Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 17-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2013. С. 86.*

законодательства (ст. 2)<sup>5</sup>;

- ни один закон не может быть принят, если он противоречит установленным нормам ислама, принципам демократии, правам и основным свободам, декларируемым Конституцией (ст. 2);

- свобода вероисповедания и отправления религиозных культов (ст. 2);

- многонациональное и многоконфессиональное государство (ст. 3);

- арабский и курдский языки являются официальными языками (ст. 4);

- верховенство закона (ст. 5);

- народ является источником власти и ее легитимности; власть народа осуществляется путем всеобщего прямого и тайного голосования и посредством конституционных институтов (ст. 5);

- передача властных полномочий осуществляется мирным путем и демократической процедурой, установленной Конституцией (ст. 6);

- деятельность любых организаций или группировок, использующих в своей деятельности, оправдывающих или пропагандирующих расизм, терроризм, такфир<sup>6</sup>, этнические чистки и подстрекательство к подобным действиям, в том числе саддамовской партии Баас и ее символика, к каким бы названиям она ни прибегала, запрещена (ст. 7);

- государство привержено борьбе с терроризмом во всех его проявлениях и будет стремиться к защите своей территории от превращения ее в базу, место передвижения или арену для террористической деятельности (ст. 7);

- добрососедство, невмешательство во внутренние дела других стран, разрешение споров мирными средствами, установление отношений с другими государствами на основе взаимных интересов и равноправия при соблюдении

---

<sup>5</sup> Основы мусульманского права содержатся в Коране и Сунне. Коран – это собрание пророка Мухаммеда. Он состоит из сур (глав) разной величины, которые делятся на айаты (стихи), в сурах от 3 до 286 айатов; всего в Коране более 6600 айатов (заповедей). Сунна состоит из нескольких тысяч записей о поведении пророка, решении им дел и даже о молчании в ответ на вопрос; записи называются хадисы / См.: *Чиркин В.Е.* Сравнительное правоведение: учебник для магистратуры. М.: Международные отношения, 2012. С. 265.

<sup>6</sup> *Примеч. автора:* Такфир – объявление кого-либо неверным.

своих международных обязательств (ст. 8);

- вооруженные силы и органы безопасности находятся под контролем гражданских властей; вооруженные силы защищают Ирак и не могут использоваться в качестве средства подавления иракского народа и вмешиваться в политическую жизнь, влияя на процесс передачи властных полномочий (ст. 9);

- святые места поклонения и религиозные объекты Ирака являются религиозно-культурным достоянием (ст. 10);

- Конституция является основным высшим законом Ирака; она действует на всей без исключения территории страны; никакой закон, противоречащий Конституции, не может быть принят, любые положения региональной конституции или другого правового акта, противоречащие данной Конституции, рассматриваются как недействительные (ст. 13).

Значительная часть Конституции Ирака 2005 г. посвящена организации федеральной государственной власти. По сравнению с предыдущими десятилетиями истории Ирака существенно изменились принципы организации, структура и значение органов государственной власти. В Ираке был осуществлен переход от суперпрезидентской республике к республике парламентской. В настоящее время власти Федерации включают в себя законодательные, исполнительные и судебные органы, которые осуществляют свои полномочия и обязанности на основе принципа разделения властей. Коренное изменение системы, компетенции, принципов организации и деятельности органов государственной власти Ирака обуславливает **актуальность темы исследования.**

**Степень разработанности темы в научной литературе.** На сегодняшний день в российской правовой науке существует очень небольшое количество работ, посвященных отдельным аспектам организации государственной власти в Ираке. Можно отметить статью Бердниковой Е.В. и Рабиа А.И. о конституционном контроле в Ираке, монографию Сапроновой М.А. «Высшие органы государственной власти арабских республик» (2007 г.) и ее статьи, а также диссертации Аль-Мухамеда Гани Зкаер Атия. («Конституционное право

на судебную защиту и гарантии эффективной реализации в России и Республике Ирак», диссертация на соискание ученой степени к.ю.н., М., 2013) и Дубессана Рафед Х. Дубессана («Реформа государственно-территориального устройства Республики Ирак в XXI веке: проблемы теории и практики», диссертация на соискание ученой степени к.ю.н., Воронеж, 2014).

Таким образом, вопрос об организации государственной власти в Ираке на федеральном уровне заслуживает специального отдельного исследования.

**Объектом** являются общественные отношения, возникающие в сфере конституционно-правового регулирования организации и деятельности федеральных органов государственной власти Республики Ирак.

**Предмет исследования** составляют Конституция Республики Ирак 2005 г., федеральные законы Республики Ирак, а также конституции Ирака 1924 г., 1958 г., 1964 г., 1968 г., 1970 г., 2004 г.

**Целью работы** является комплексный и системный анализ организации федеральной государственной власти в Республике Ирак на современном этапе конституционно-правового развития этого государства.

Для достижения поставленной цели определены следующие **задачи**:

- 1) рассмотреть эволюцию организации центральных органов государственной власти Ирака;
- 2) исследовать функции, порядок формирования, компетенцию парламента Республики Ирак;
- 3) определить место парламента Республики Ирак в системе федеральных органов государственной власти;
- 4) проанализировать организацию и статус федеральных органов исполнительной власти Республики Ирак (Президента, Премьер-министра, Совета министров, министерств);
- 5) определить место Президента, Премьер-министра, Совета министров, министерств Республики Ирак в системе федеральных органов государственной власти;
- 6) исследовать принципы построения и систему организации судебной

власти в Республике Ирак на федеральном уровне;

7) определить место федеральных судебных органов Республики Ирак в системе федеральных органов государственной власти.

**Методологической основой** проводимого нами исследования послужил общенаучный диалектический метод познания общественных отношений, социальных явлений, конституционно-правовых норм, связанных с защитой прав несовершеннолетних органами прокуратуры. Использовались такие методы, как анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнительно-правовой, статистический, историко-правовой и конкретно-социологические методы. Работа выполнена на основе юридического и судебного толкования норм права.

**Нормативной основой исследования** послужила Конституция Республики Ирак 2005 г., законодательство Республики Ирак.

**Теоретической основой работы** послужили труды следующих ученых: Колесников Е.В., Комкова Г.Н., Мишин А.А., Сапронова М.А., Чиркин В.Е. и др.

**Эмпирической основой исследования** послужили материалы, опубликованные в периодических юридических изданиях; данные о деятельности органов государственной власти Ирака, размещенные в сети Интернет.

**Структура работы.** Магистерское исследование состоит из введения, четырех глав, включающих тринадцать параграфов, заключения и списка использованных источников.

## **Основное содержание работы**

**Глава 1** магистерской работы посвящена исследованию эволюции системы центральных органов государственной власти Ирака. Тенденцией всех временных конституций Ирака до 2004 г. было постоянное усиление исполнительной власти в лице президента. К моменту свержения С. Хусейна в 2003 г. в Ираке сформировалась суперпрезидентская республика. Временная Конституция Ирака 2004 г. закрепила новую форму правления для Ирака – парламентскую республику. 15 октября 2005 г. на референдуме была принята новая Конституция Ирака, сохранившая парламентскую республику.

**Глава 2-ая** магистерского исследования посвящена парламенту Республики Ирак. В настоящее время парламент Ирака состоит из одной палаты – Совета представителей. Количество депутатов – 328. Вторая палата – Совета Союза – не сформирована. Парламент Ирака обладает традиционными для законодательного (представительного) органа в парламентской республике функциями – представительной, законодательной, бюджетной, кадровой, контрольной.

В **главе 3** работы исследуются Президент, Совет министров и министерства Республики Ирак. Федеральная исполнительная власть состоит из Президента Республики, Совета министров (состоит из Премьер-министра и министров), федеральных министерств. Президент Ирака избирается парламентом и выполняет в основном представительские функции. Фактически первым лицом в государстве является Премьер-министр. Премьер-министр назначается Президентом из членов той политической партии, которая имеет большинство мест в парламенте.

**Глава 4** посвящена анализу федеральных судов Республики Ирак. Судебная власть в Ираке по Конституции является независимой и представлена судами различного вида и уровня.

Федеральная судебная власть включает: 1) Высший судебный совет (осуществляет административное руководство судебной деятельностью); 2) Федеральный верховный суд (орган конституционного контроля); 3)

Федеральный кассационный суд, суды первой инстанции (уголовные суды, гражданские суды), суды личного статуса (семейные), апелляционные суды; 4) Генеральную прокуратуру; 5) Департамент судебных инспекций; 6) административные суды во главе с Министерством юстиции; 7) трудовые суды во главе с Верховным трудовым судом; 8) суды по делам несовершеннолетних; 9) таможенный суд; 10) следственные суды (осуществляют расследование преступлений); 11) военные суды.

**В заключение,** В результате проведенного исследования системы федеральных органов государственной власти Республики Ирак можно сделать следующие выводы.

1) Основы системы государственного управления Ираком были заложены в период протектората Великобритании (20-е годы XX века). В 1920 г. англичане организовали Государственный совет Ирака – временный орган управления – из представителей арабской буржуазии и помещиков. Совет состоял из министров, при каждом из которых состоял английский советник. Совет находился под контролем английского верховного комиссара; из круга его деятельности были исключены все внешнеполитические и военные вопросы.

2) В период с 1921 г. по 1958 г. Ирак был парламентской наследственной монархией. Соответственно, центральная государственная власть была организована по парламентскому типу. Конституционно парламентская монархия была закреплена в 1924 г.

3) В 1958 г. монархия в Ираке была свергнута; Ирак был провозглашен республикой. В 1958 г. была разработана новая временная республиканская Конституция. Был создан Совет руководства, который являлся коллегиальным органом, состоящим из двух членов и председателя, и имел полномочия главы государства. Парламент, избранный в мае 1958 г. был распущен. Совет министров являлся исполнительным органом, но осуществлял и законодательную функцию. Фактически власть оказалась сконцентрированной в руках премьер-министра Касема.

4) В 1963 г. Касем был свергнут блоком партий и группировок во главе с

Партией арабского социалистического возрождения (ПАСВ / БААС). 18 ноября 1963 г. военные во главе с Абдел Салам Арефом совершили военный переворот и взяли власть в свои руки. С ноября 1963 г. по июль 1968 г. у власти в Ираке находились правонационалистические армейские круги. В 1964 г. была принята новая временная Конституция, легализовавшая новый режим. Главой государства являлся Президент. Он назначал и увольнял премьер-министра, министров, утверждал законы, являлся главнокомандующим вооруженными силами. Существовали также Национальный совет революционного командования (законодательная власть), Совет обороны, Совет министров (Премьер-министр и министры). Выборный законодательный орган – Национального собрания – сформирован не был.

5) 17 июля 1968 г. партия БААС сместила Президента Ирака Абд ар-Рахмана Арефа. Был создан Совет революционного командования. Председателем Совета революционного командования стал лидер партии БААС генерал Ахмед Хасан аль-Бакр. Он стал Президентом Ирака. Его заместителем стал 29-летний Саддам Хусейн. Новая временная Конституция была принята 21 сентября 1968 г. Система управления страной сосредоточилась в руках Совета революционного командования, который осуществлял всю полноту власти по управлению страной, сосредоточив в своих руках законодательную и исполнительную власть. Президент являлся членом СРК и одновременно возглавлял Совет министров. Совет министров (Премьер-министр и министры) подчинялся СРК. Согласно Конституции 1968 г. правящей и единственной легально разрешенной партией стала Партия арабского социалистического возрождения (ПАСВ / БААС).

6) 16 июля 1970 года была принята новая временная Конституция, закрепившая республиканскую форму правления. Конституция 1970 г. закрепила ведущую роль в политической системе Партии арабского социалистического возрождения (ПАСВ / БААС). Совет революционного командования был юридически закреплен как высший орган власти. СРК принадлежала вся законодательная и исполнительная власть. Совет

революционного командования состоял из девяти членов. СРК избирал из своего состава Председателя Совета революционного командования, который в силу своего положения становился Президентом Республики (с 1995 г. Президент стал избираться всенародным голосованием на срок 7 лет). Президент являлся главнокомандующим вооруженными силами и Председателем Совета министров, он назначал членов Совета министров, которые подчинялись ему. Законодательная власть была представлена Национальным советом (однопалатный парламент), состоявшим в основном из членов партии БААС; он обладал ограниченными полномочиями. Совет революционного командования имел право распускать Национальный совет. В 1979 г. Президентом Ирака стал Саддам Хусейн. Он также занимал должности Председателя Совета революционного командования, Главнокомандующего Вооруженными силами, а с 1994 г. – Премьер-министра. В рамках Совета революционного командования С. Хусейн установил контроль над правительством, партией, армией, силами безопасности. По форме правления Ирак стал суперпрезидентской республикой.

7) После свержения в 2003 г. режима С. Хусейна функции управления страной на период до формирования международно признанного правительства Ирака были возложены на коалиционную администрацию, состоявшую из представителей США.

Под эгидой данной администрации были сформированы в качестве органов временной коалиционной власти следующие государственные учреждения: Иракская временная администрация (ИВА); Временный управляющий совет Ирака (ВУСИ); Переходное правительство; Фонд развития Ирака.

8) 8 марта 2004 г. Временным управляющим советом была принята Временная Конституция Ирака («Закон об управлении Государством Ирак в переходный период»). Временная конституция закрепила республиканскую, федеративную, демократическую и плюралистическую форму государства. Временная Конституция Ирака 2004 г. закрепила новую систему

государственных органов. Были образованы Президентский совет (Президент и два его заместителя, избирались парламентом), Национальная ассамблея (парламент), Совет министров, Премьер-министр, суды. Конституция зафиксировала принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, которые являются отдельными и независимыми друг от друга ветвями власти (ранее провозглашалась независимость только судебной власти). Таким образом, Конституция 2004 г. закрепила парламентарную форму республики, но с коллективным Президентским советом в качестве главы государства.

28 июня 2004 г. состоялась церемония передачи власти от американской оккупационной администрации переходному иракскому правительству.

15 октября 2005 г. на референдуме была принята новая Конституция Ирака.

9) Конституция 2005 г. закрепила новую систему центральных (федеральных) органов государственной власти. Конституция Ирака 2005 г. исходит из принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Конституция 2005 г. закрепила переход от суперпрезидентской республике к республике парламентской.

10) В системе государственных органов Конституция Ирака 2005 г. на первое место ставит парламент (законодательную власть), что соответствует иракской форме правления в виде парламентской республики. Конституция ввела двухпалатный законодательный орган, состоящий из Совета представителей и Совета союза. Совет представителей избирает Президента, формирует Правительство (Совет министров), контролирует его деятельность и имеет право отправить его в отставку; он также может отправить в отставку отдельных министров. Совет союза (верхняя палата парламента) до настоящего времени не сформирован. Всё вышеуказанное означает, что Совету представителей отводится роль государственного органа с полномочиями, обычно присущими развитым парламентским государствам.

11) Исполнительная ветвь власти Ирака включает в себя Президента

Республики, Совет министров и министерства. Президент является главой государства, символом национального единства, гарантом Конституции, защитником иракской независимости, единства и безопасности ее территории. В большинстве своем полномочия Президента Ирака носят церемониальный характер, поскольку Ирак является парламентской республикой. Реально исполнительную власть осуществляют Премьер-министр, Совет министров, министерства. Премьер-министр фактически является первым лицом в государстве.

12) Судебная власть в Ираке по Конституции является независимой и представлена судами различного вида и уровня.

Федеральная судебная власть включает: 1) Высший судебный совет (осуществляет административное руководство судебной деятельностью); 2) Федеральный верховный суд (орган конституционного контроля); 3) Федеральный кассационный суд, суды первой инстанции (уголовные суды, гражданские суды), суды личного статуса (семейные), апелляционные суды; 4) Генеральную прокуратуру; 5) Департамент судебных инспекций; 6) административные суды во главе с Министерством юстиции; 7) трудовые суды во главе с Верховным трудовым судом; 8) суды по делам несовершеннолетних; 9) таможенный суд; 10) следственные суды (осуществляют расследование преступлений); 11) военные суды.

**Основные положения выпускного исследования отражены в следующих публикациях автора:**

Федеральная исполнительная власть в Республике Ирак» // Молодой ученый: международный научный журнал. № 21 (155), 2017 г. С. 325-328

ISBN 2072-0297.