

Е. В. Бердникова*, А. И. Рабиа**

Актуальные проблемы становления и развития органов конституционного контроля в Республике Ирак

Прошло 10 лет с момента коренных перемен, изменивших политическую систему Республики Ирак. За эти годы было сделано немало шагов к демократизации политической системы иракского общества, важнейшим из которых следует считать принятие в 2005 г. новой Конституции, закрепившей многие правовые принципы, соответствующие международным демократическим стандартам и в то же время учитывающие национальные культурные традиции. Сохраняющаяся в настоящее время политическая нестабильность обуславливает особое внимание к правовой охране действующей Конституции, что в первую очередь выражается в деятельности Федерального Верховного суда – органа конституционного контроля Республики Ирак.

Следует отметить, что в Ираке судебная система построена по принципу пирамиды. Во главе ее находится Федеральный Верховный суд, одной из задач которого является контроль над конституционностью законов и действующих постановлений.

Конституционное судопроизводство считается одним из конституционных институтов, обеспечивающих правильную законодательную политику, поэтому область работы конституционного судьи замыкается на контролировании работы законодателя, защищающего высокие принципы Конституции, учитывая заключенные в ней права и свободы граждан¹.

История развития конституционного судопроизводства в Республике Ирак начинается практически с момента образования Иракского государства в 1921 г. За это время был издан ряд конституций, начиная с Конституции 1925 г. и до принятия Конституции 2005 г. После того как было образовано Иракское государство со структурой управления, основанной на конституционной монархии, король издал Основной закон от 12 марта 1925 г., в котором был прописан отдельный пункт, касающийся судебной власти. В Законе была изложена структура судов и принципы их формирования. В ст. 81 Основного закона 1925 г. было указано на существование Федерального Верховного суда, основная функция которого должна заключаться в осуществлении контроля за деятельностью министров, привилегированных судебных деятелей и т. д.² Этот Суд состоял из девяти человек – членов Сената и Кассационного суда. Правительство предоставило ему право судить высокопоставленных служащих, а также осуществлять контроль за конституционностью законов. Стоит отметить, что Федеральный Верховный суд опирался на волю монарха и рассматривал только те вопросы, которые подавались со стороны Совета министров. Фактически этот институт не исполнял свои надзорные задачи, за исключением одного дела: о конституционности Закона «О запрете негативной пропаганды» № 20 за 1938 г.³, когда было издано решение по аннулированию некоторых статей за противоречие с Основным законом.

* Доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского, кандидат политических наук, доцент.

** Юрист офиса первого вице-спикера Совета представителей Республики Ирак.

¹ См.: *Аль-Хусбан Ид Ахмед*. Конституционные предпосылки как основы для работы Конституционного судьи // Аль-Конун и Аль-Шариата. 2011. № 48. С. 167.

² См.: Конституция (Основной закон) Королевства Ирак от 21 марта 1925 г. // Аль вакай. 1925.

³ Аль вакай. 1938. № 1618.

Иракская Конституция 1958 г., которая была принята после образования первой Иракской Республики, не содержала ни одной нормы, регулирующей формирование Верховного суда, в обязанности которого входил контроль конституционности законов. Полномочия контроля в данной сфере были переданы Суду соответственно общим правилам, обязывающим судью при разногласии текста закона с текстом конституции аннулировать первый за счет второго в соответствии с принципом законодательной градации.

В дальнейшем в иракской Конституции 1968 г. было оговорено формирование Конституционного суда, а также обозначена его компетенция принимать решения о конституционности законов, осуществлять толкование административных и финансовых законов и рассматривать любые нарушения ее установлений. Несмотря на создание этой судебной системы, она не смогла действовать по причине издания новой Временной Иракской Конституции 1970 года, в которой не был упомянут конституционный контроль, таким образом, все оставалось на усмотрение судей по принципу оценивания соотношения текстов законов и Конституции.

Что касается издания Закона об управлении государством Ирак в переходный период от 8 марта 2004 г., то в нем содержится указание на формирование Федерального Верховного суда. Некоторые из положений этого Закона дословно процитированы из конституций других стран, хотя они не практикуются и в реальности не действуют на территории Ирака. На основании этого Закона был издан Закон № 30 от 2005 г. «О Федеральном Верховном суде»¹.

Федеральный Верховный суд Республики Ирак в соответствии со ст. 3 Закона «О Федеральном Верховном суде» состоит из Председателя и восьми членов. Они назначаются Президентским советом после их выдвижения Высшим Судебным Советом в результате обсуждения кандидатур с представителями региональных судебных советов. Данный Закон не содержит указания на сроки работы на постах в Федеральном Верховном суде, что говорит о бессрочности должностей судей. Председатель и судьи остаются на своих местах до конца жизни, до отставки по собственному желанию или до увольнения за непристойное поведение или за коррупцию.

Данное обстоятельство противоречит общепринятой мировой практике обозначения периода деятельности органов такого рода, закрепленной в конституциях других стран, например, в Конституции Италии 1947 г. или в Конституции Марокко 1962 г.² Следует отметить, что ранее в Ираке в тексте законов, регламентирующих организацию Верховного Конституционного суда от 1968 г., был прописан срок деятельности судей в три года³.

Такое положение вещей породило разнообразные точки зрения по вопросу о том, каким должен быть срок полномочий судей Федерального Верховного суда. Некоторые исследователи предлагают обозначить срок полномочий судей в 5 лет, ориентируясь на некоторые страны⁴, либо в 9 лет без права на переизбрание, чтобы судьи не испытывали влияние и давление со стороны тех, кто их избирает⁵.

¹ См.: О Федеральном Верховном суде Республики Ирак : закон № 30 от 2005 г. // Аль вакай. 2005. № 3996.

² См.: *Джамаль Яхья*. Конституционное судопроизводство в Египте // Дар нахда арабия. 2010. С. 40, 45.

³ См.: О Верховном Конституционном Суде : закон № 159 от 1968 г. // Аль вакай. 1968. № 1659.

⁴ См.: *Мехди Гази Фейсал*. Федеральный Верховный суд и его роль в законодательных принципах. 1-е изд. Багдад, 2008. С. 12.

⁵ См.: *Абдель Эссам Сауд*. Контроль конституционности законов (сравнительное исследование) : дис., представленная в университете Мосула. Юридический факультет. 2007. С. 452.

Мы считаем, что необходимо обновление состава судей и определение точного срока занятия должности в данном органе. Если эти полномочия будут бессрочны, это приведет к проблемам, в том числе коррупционного характера.

Еще одной проблемой правового характера является отсутствие в Законе «О Федеральном Верховном суде» четких требований, предъявляемых к кандидатам на должность судьи, а также их количественный состав (9 человек). Федеративное устройство, появление регионов неизбежно увеличит число исков в Верховном суде, что потребует увеличения количества судей.

Другая проблема в части правовой регламентации организации и деятельности Федерального Верховного суда Республики Ирак является ряд противоречий или лагун, выявляемых в процессе сопоставления текстов Конституции Республики Ирак 2005 г. и Закона «О Федеральном Верховном суде».

Конституция Ирака 2005 г. закрепила создание Федерального Верховного суда в п. 2 ст. 92: «Федеральный Верховный суд состоит из определенного числа судей, а также экспертов по исламскому праву и ученых-правоведов, количество которых и процесс назначения, равно как и функционирование Верховного Суда, должны регулироваться законом, одобренным двумя третями членов Совета Представителей».

Подобное распределение, предполагающее участие в работе Суда экспертов, которое было прописано в данной статье Конституции, не содержится в Законе «О Федеральном Верховном суде», что является противоречием между Законом и Конституцией. Учитывая это, необходимо внести изменение в действующий Закон «О Федеральном Верховном суде», для приведения его норм в соответствие с Конституцией.

Стоит отметить, что эти две группы судей — светские и духовные, стали почвой для больших споров в понимании того, что связано с личным интересом или их ролью в судебной системе Ирака. Согласно одной точке зрения, необходимо разделить полномочия суда на две части: первая должна охватывать светскую юрисдикцию, и осуществлять эту функцию должна исключительно судебная коллегия; вторая часть — внесудебная юрисдикция, которой должны заниматься знатоки исламского права и ученые-правоведы совместно с судебной коллегией¹.

Данная позиция является собственно решением противоречий, содержащихся в тексте п. «а» ч. 1 ст. 2 Конституции Ирака, в которой говорится: «Ни один закон не может быть принят, если он противоречит нерушимым нормам ислама». В п. «b» ч. 1 ст. 2 Конституции Республики Ирак 2005 г. предусмотрено: «Ни один закон не может быть принят, если он противоречит принципам демократии», что говорит об особой роли экспертов в мониторинге законодательных актов, противоречащих основам ислама².

Существует мнение, что такой способ формирования может привести Ирак к системе конституционного контроля, похожей на Иранский Совет по охране конституции. Это даст возможность религиозным источникам занять свою нишу в структуре иракских правовых источников, осуществив, своего рода опеку над Конституцией, а также выступать в суде против многих законов, издаваемых избранным парламентом³.

¹ См.: *Наджи Макки*. Федеральный Верховный суд в Ираке: Практическое исследование юрисдикции Судом и контроля в отношении постановлений и решений. 1-е изд. Аль-Наджаф, 2007. С. 129.

² См.: *Аль-Абуди Касым Хасан*. Проблемы федерального законодательства. URL: <http://www.iraqja.org/researches/qasem%20federal%20design.htm> (дата обращения: 08.05.2013).

³ См.: *Фалех Абдул-Джаббар*. Требования постоянной конституции // Тупик Конституции — критика и анализ. Институт стратегических исследований. 1-е изд. Багдад, 2006. С. 92.

Согласно другой точке зрения, поскольку миссия суда заключается в мониторинге легитимности закона, а не в его доктринальном толковании, невозможно представить людей, не являющихся судьями, но занимающих подобные должности. Несмотря на то, что сам текст имеет недостатки, поскольку он обобщен и не конкретизирован, не понятно, что имеется в виду под словами «эксперты по исламскому праву» и «ученые-правоведы». Ни Конституция, ни Закон не дают четкого понимания, каким образом данные лица будут определяться для участия в работе Федерального Верховного суда. Таким образом, необходима конкретизация условий привлечения данных экспертов и ученых: брать за основу стаж, научные труды и исследования или звание?¹

Некоторые исследователи предлагают устранить группу «эксперты по исламскому праву» из формирования суда, чтобы отдалить судопроизводство от межгрупповых и межконфессиональных споров, ограничившись судьями-профессорами в сфере юриспруденции и адвокатами в силу их опыта и компетентности².

Существуют определенные разногласия во взглядах относительно роли такого порядка формирования Суда. Издание решений и разбирательство в прениях — это компетенция судей. Чтобы избежать противоречий и конфликтов, ряд ученых предлагают вариант осуществления судом непосредственно судебных функций, при этом консультативные полномочия передаются остальным участникам. Отправлением правосудия должны заниматься лишь судьи, а консультации должны давать знатоки исламского права и знатоки законов³.

В ряде случаев выдвигаются предположения, что все эти члены Суда, за исключением судей, накладывают своеобразную дополнительную нагрузку на суд в случаях рассмотрения споров, связанных с конституционностью законов и толкованием Конституции. По своей природе это судебные споры, как например, разбирательство в конфликте компетенции между различными судебными инстанциями или формулирование обвинения в адрес Президента Республики, премьер-министра или какого-либо министра⁴.

Другие исследователи полагают, что правовая логика отвергает разделение членов Суда на две категории: консультативную и судебную, поскольку задачи и работа суда — одни и те же, поэтому не стоит разделять как саму работу, так и ее членов. Плюс ко всему, внутреннее содержание Закона «О Федеральном Верховном суде» дает понять, что суд может заручиться поддержкой специалистов вне судебной системы, чтобы воспользоваться их мнением по тому или иному вопросу, если суд сочтет необходимым обращение к советникам. Учитывая это, нет необходимости вносить поправки в порядок формирования членов суда, поэтому суд необходимо формировать лишь из числа судей⁵.

Учитывая конституционно-правовую природу Республики Ирак как теократического государства, позиционирующего себя частью Исламского мира, следует

¹ См.: *Муссави Салим Раудан*. Формирование Федерального Верховного суда в Ираке между Конституцией и законом: аналитическая и критическая работа. URL: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=111556> (дата обращения: 08.05.2013).

² См.: *Абдель Эссам Саид*. Указ. соч. С. 208.

³ См.: *Аль-Абуди Касым Хасан*. Указ. соч.

⁴ См.: *Ради Мазен Лило*. Гарантии уважения конституционной базы в Ираке // Арабская открытая академия в Дании. URL: <http://www.ao-academy.org> (дата обращения: 08.05.2013).

⁵ См.: *Джарих Мохсен Джамиль*. Федеральный Верховный суд в Ираке: сравнительное исследование. URL: <http://www.iraqia.org/researchec/html/bahth%20muhsen%20jameel.ht> (дата обращения: 08.05.2013).

отметить, что исламские шариатские законы относятся к правовым источникам, поэтому нельзя принимать закон, противоречащий шариатскому закону, т. к. этот закон не будет являться конституционным. Исходя из вышесказанного, данный вопрос судьи без участия знатоков исламского права в одиночку не способны разрешить, равно как и парламент не может принять закон, противоречащий демократии. Необходимо также признать высокую роль ученых-правоведов, без консультации которых судьи в одиночку вряд ли способны произвести экспертизу закона. В связи с этим мы утверждаем, что исламские шариатские судьи и ученые-правоведы могут считаться основными членами судебной системы, а потому они имеют право исследовать судебные вопросы и формулировать мнения, на которые впоследствии должен опираться судья, выводя решение.

Затрагивая проблему правового закрепления и практической реализации полномочий Федерального Верховного суда Республики Ирак, следует отметить, что Конституция Республики Ирак 2005 г. закрепляет более широкую компетенцию этого Суда по сравнению с Иракским законом государственной администрации на переходный период и Законом «О Федеральном Верховном суде».

В соответствии со ст. 9 Закона «О Федеральном Верховном суде» данный судебный орган создает внутреннюю систему, в которой определяет все процедуры, способствующие продвижению дела: особенности приема обращений, судебного процесса и все то, что облегчает реализацию положений этого Закона. В ст. 4 прописываются следующие полномочия Федерального Верховного суда:

1. Разрешение споров, возникающих между федеральным правительством и правительствами регионов и провинций, муниципалитетов и местных администраций.

2. Разрешение споров о легитимности законов, постановлений и правил, инструкций и приказов любой инстанции и аннулирование их в связи с противоречиями с положениями Иракского закона государственной администрации Ирака для переходного периода по требованию суда или должностного лица, или адвоката, заинтересованного в этом.

3. Рассмотрение жалоб на приговоры и решения, вынесенные Административным судом.

4. Рассмотрение дел, представленных в качестве апелляционных, что должно регулироваться новым федеральным законом.

Конституция Ирака 2005 г. в ст. 90 определяет следующую компетенцию Федерального Верховного суда:

1. Надзор за конституционностью законов и действующих постановлений.

2. Разъяснение положений Конституции.

3. Урегулирование дел, связанных с применением федеральных законов, постановлений, предписаний, директив и процедур, изданных федеральными властями. Закон гарантирует право на прямое обращение к Верховному Суду каждого члена Кабинета министров, заинтересованных граждан и других лиц.

4. Разрешение споров, возникающих между федеральным правительством и правительствами областей, административных округов, муниципалитетами, органами управления на местах.

5. Улаживание разногласий между правительствами областей и административных округов.

6. Решение вопроса о выдвижении обвинения против Президента, премьер-министра и министров. Данное положение регулируется отдельным законом.

7. Утверждение результатов всенародных выборов в члены Совета Представителей.

8. Разрешение споров по вопросам компетенции между федеральной судебной властью и судебными органами областей и административных округов, не объединенных в область.

9. Разрешение споров по вопросам компетенции между судебными органами в областях или административных округах, не объединенных в область.

Сопоставление полномочий, перечисленных в этих двух документах, позволяет со всей очевидностью утверждать, что конституционная компетенция Федерального Верховного суда сужена действующим Законом «О Федеральном Верховном суде», что вызывает необходимость приведения норм Закона в соответствие с текстом конституции.

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что создание Федерального Верховного суда согласно Конституции Иракской Республики 2005 г. отражает особую значимость судебного конституционного контроля в правовой системе данного государства, переживающего переходный период. Во многом это можно считать конституционным и демократическим прогрессом для Ирака, что было утрачено с начала создания Иракского государства и вплоть до конца диктаторского режима 4 апреля 2003 г. Федеральный Верховный суд — это конституционный судебный орган, осуществляющий контроль за конституционностью законов и действующих постановлений. Другими словами, он рассматривает вопросы, возникающие в результате применения законов, а также осуществляет интерпретацию текста Конституции. До этого не было другого конституционного или судебного органа, имеющего право диктовать правительству и должностным лицам правильность принимаемых ими решений, а также дающего право на обжалование соответствующим лицам и ведомствам, компетентным в оспаривании решений и законов.

Представляется важным сохранить этот опыт и не умалять роль и значение данного Суда в процессе конституирования демократического государства.

Следует отметить, что в будущем в процессе его деятельности возможно возникновение конфликтных ситуаций, ввиду того, что существуют некие противоречия и неясности в тексте Конституции и законов, которые влияют на работу суда. Особенно это касается споров между федеральным правительством и правительствами регионов и провинций, не связанных с регионами, а также решения вопросов, связанных с практическим применением федеральных законов.

В последнее время появились мнения, а также суждения политического и не политического характера о том, что Федеральный Верховный суд — это некомпетентный суд, который не может толковать текст Конституции, а существующие интерпретации не имеют юридической силы, потому что Суд лишь имеет право выдавать судебные решения. Подобная точка зрения появилась в результате ряда постановлений по толкованию, изданных Федеральным Верховным судом в Ираке.

Другим отрицательным моментом можно считать тот факт, что в Конституции Республики Ирак не цитируются подробно законоположения относительно формирования суда, числа членов суда, принципов их избрания. На наш взгляд, это может негативно отразиться на деятельности и функциях Федерального Верховного суда, а также на его независимости по причине политического давления различных политических блоков и представителей власти.