



Е.С. Мелкумян

## СИСТЕМА ВЛАСТИ В КУВЕЙТЕ: ТРАДИЦИИ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Статья «Система власти в Кувейте: традиции и современность» анализирует текст конституции, в котором зафиксированы полномочия главы государства – эмира, правительства и парламента. Система власти опирается как на традиционные, так и универсальные элементы. Политическая практика последних лет подтверждает готовность парламента усилить свою роль в общественно-политической жизни Кувейта.

*Ключевые слова:* Кувейт, власть, эмир, семья Аль Ас-Сабах, парламента, правительство

Политическое устройство обретшего в 1961 г. независимость эмирата Кувейт определяется принятой в нем в 1962 г. конституцией.

Согласно ее положениям верховная власть в стране принадлежит правящей семье Аль Ас-Сабах. Статья четвертая кувейтской конституции гласит, что власть передается по наследству потомкам Мубарака Ас-Сабаха, рассматриваемого официальной историографией в качестве основателя современного кувейтского государства<sup>1</sup>. В эпоху его правления (в 1899 г.) был заключен договор с Великобританией, заложивший основы будущих взаимоотношений с этой державой, на протяжении длительного периода времени осуществлявшей опеку над Кувейтом. Нахождение у власти представителей правящей семьи Аль Ас-Сабах является, с официальной точки зрения, главным фактором легитимации государства Кувейт. За представителями правящей семьи закреплены некоторые ключевые посты в правительстве – премьер-министра, министра обороны, внутренних дел и иностранных дел.

Политическая система Кувейта основана на принципе разделения трех ветвей власти, осуществляемом при их тесном сотрудничестве в соответствии с положениями конституции. Законодательная власть принадлежит эмиру и Национальному собранию (парламенту), тогда как исполнительная власть осуществляется эмиром и кабинетом министров. Судебную власть вершат судьи, действующие от имени эмира и руководствующиеся положениями конституции. Эмир является главой государства. Он пользуется личной неприкосновенностью. Прерогативой эмира является назначение премьер-министра и министров, а также снятие их с занимаемых ими должностей. Кандидатуры министров и премьер-министра выносятся на обсуждение парламента. Традиционные представления об обязанностях эмира, который должен заботиться о нуждах граждан своей страны, включая и их защиту от вооруженного нападения извне (кувейтская конституция, что отражено в ее 68-ой статье, запрещает ведение наступательных войн), наложились на современные представления о нормативно-правовых основах государственной власти.

В официальной кувейтской идеологии отсутствует идея сакрализации верховной власти. Право эмира и правящей семьи на власть основываются лишь на исторической традиции.

После вступления на престол эмира, не позже чем в течение одного года, должен быть назначен его преемник – наследный принц (вали аль-ахд). Его назначение осуществляется на основе эмирского указа и должно быть одобрено большинством депутатов парламента. В том случае если кандидатура, предложенная эмиром, была отвергнута парламентом, эмир должен предложить три новые кандидатуры, одну из которых парламент должен одобрить. В той же статье четвертой конституции указывается, что «наследный принц должен быть дееспособным, законным сыном родителей-мусульман».

В выборе преемника эмира большую роль играет Совет правящей семьи, в который входят наиболее достойные и уважаемые ее члены старше 40 лет. Кандидат на пост наследного принца должен быть прямым потомком Мубарака Ас-Сабаха. Кроме того, первостепенное значение имеют его личные качества: способность руководить страной, принять на себя ответственность за ее судьбу, образованность и широкая информированность, умение принимать взвешенные решения.

Процесс формирования власти в Кувейте основывается на исторической традиции, связанной с тем, что правитель страны избирался ее населением и их отношения были закреплены во взаимном договоре (мубаяъа). В современной конституции Кувейта

мубаяа трансформировалась в присягу, которую эмир приносит перед членами Национального собрания на специальной сессии этого органа законодательной власти. В тексте присяги говорится: «Я клянусь Всемогущим Богом уважать конституцию и законы государства, защищать свободы, интересы и собственность народа, обеспечивать независимость и территориальную целостность страны»<sup>2</sup>.

Депутаты парламента, со своей стороны, также приносят присягу: «Я клянусь Всемогущим Богом быть верным стране и эмиру, уважать конституцию и законы государства, защищать свободы, интересы и собственность народа и честно исполнять свои обязанности»<sup>3</sup>. Институт мубаяа является важной составляющей государственно-политической системы Кувейта, которая сохраняется, несмотря на последующие эволюционные изменения, связанные как с социально-экономическим развитием страны, так и с повышением ее значения на международной арене. В сегодняшнем Кувейте это дает основание правящей элите утверждать, что форма правления в Кувейте изначально была основана на демократии.

Второй традиционной основой демократии является принцип совещательности (аш-шура), фиксируемый в Коране. Для современных политиков Кувейта он является неоспоримым подтверждением того, что исламская политическая культура по самой своей природе является демократичной. В ней заложен принцип разделения властей, который является одним из важнейших элементов демократии. Создание консультативных и законодательных советов, а затем и парламента стало претворением в жизнь этого принципа в Кувейте. В соответствии с кувейтской конституцией «система власти основана на демократии, при которой суверенитет осуществляется народом – источником всей полноты власти»<sup>4</sup>.

Национальное собрание (Меджлис аль-умма) состоит из 50 членов, избираемых на основе прямого и тайного голосования в соответствии с законом о порядке проведения выборов. В статье 82 конституции определяются требования к кандидатам в члены парламента. Они должны быть кувейтцами по рождению и иметь право участвовать в выборах. Кандидату должно исполниться не менее 30 лет на момент проведения выборов, он должен уметь хорошо читать и писать по-арабски. Парламент страны формируется из кандидатов, которые принимают участие в выборах на индивидуальной основе. Однако это не исключает того, что в ходе парламентской деятельности создаются политические блоки, которые формируют группы, оказывающие политическое давление. Эти блоки ведут свою политическую агитацию и выдвигают канди-

датуры будущих депутатов парламента, способных отстаивать интересы соответствующих политических блоков.

В 2005 г. был принят закон, согласно которому женщины получили право участвовать в выборах и выдвигать свои кандидатуры в парламент. Это стало результатом длительной борьбы, которую вели женские организации и другие политические силы страны, выступавшие за демократизацию общественно-политической системы Кувейта. Министры, которые не избраны в Национальное собрание, считаются его членами на основании занимаемой ими должности.

Парламент, начавший свою работу в 1963 г., оказывает все возрастающее влияние на политический курс страны. Статья 79 конституции гласит, что «ни один закон не может быть издан без его утверждения Национальным собранием и одобрения эмиром». Эмир может отправить на повторное рассмотрение законопроект, одобренный Национальным собранием и направленный к нему для ратификации. В то же время законопроект автоматически приобретает силу закона, если он получает одобрение двух третей состава Национального собрания на следующей после его утверждения сессии или же одобрение простого большинства на последующих сессиях. Национальное собрание может заявить о своем недоверии любому министру, и тогда министр обязан подать в отставку. Кувейтский парламент не обладает, тем не менее, полномочиями отправить в отставку премьер-министра, однако имеет право обратиться с запросом к эмиру, который должен в этом случае отправить в отставку премьер-министра или же распустить парламент<sup>5</sup>.

Кувейтская конституция вобрала в себя ряд традиционных элементов, характерных для раннего этапа формирования государства. Однако она была составлена на основе европейских конституций, поэтому в ней содержатся разделы, посвященные фундаментальным принципам кувейтского общества, правам и обязанностям кувейтских граждан, прерогативам судебной, исполнительной и законодательной властей, а также разделы, в которых говорится о финансовом регулировании и военных вопросах.

Новым эмиром страны в январе 2006 г., после смерти Джабера Аль-Ахмеда Ас-Сабаха, стал не наследник престола Саад Аль-Абдалла Ас-Салим Ас-Сабах, а премьер-министр Сабах Аль-Ахмед Ас-Сабах. Впервые в истории эмирата парламент не утвердил кандидатуру эмира, а выступил с инициативой избрания нового правителя государства в связи с тем, что наследный принц был болен и не мог выполнять свои обязанности. Утверждение кандидатуры нового эмира произошло путем голосования в парламенте. Повышение роли парламента стало свидетельством серьезных измене-

ний в политической системе Кувейта. В то же время та роль, которую сыграл парламент в процессе назначения эмира, подтвердил, что порядок распределения власти между правящей семьей и парламентом меняется. Конечно же, пока рано говорить о том, что правящая семья становится формальным институтом власти. Однако некоторые подвижки в распределении полномочий между различными ветвями власти уже произошли.

Новый эмир, кандидатура которого была предложена парламентом, по своим личным качествам и опыту политической деятельности, отвечал всем требованиям, предъявляемым к кандидатам на пост главы государства. В течение 40 лет (с 1963 по 2003 гг.) он исполнял обязанности министра иностранных дел. В 2003 г. Сабах Аль-Ахмед возглавил кувейтское правительство. Он – наиболее сильный и влиятельный политик современного Кувейта. Его отличительные черты – гибкость и взвешенность. Благодаря этим своим качествам он завоевал авторитет и признание в стране.

Сабах Аль-Ахмед – представитель одной из ветвей правящей семьи Аль Ас-Сабах – Аль Джабер. Согласно традиции эмирами Кувейта становятся поочередно представители этих двух ветвей – Аль Джабер и Аль Салем. В данном случае традиция была нарушена. Для кувейтского парламента более существенным стала компетентность нового эмира и его преданность избранному страной курсу на развитие демократии и проведение реформ.

После вступления в должность нового эмира и назначения им правительства во главе с Насыром Мухаммедом Ас-Сабахом в стране произошла череда политических кризисов, связанных с противоречиями между правительством и парламентом.

21 мая 2006 г. эмир Кувейта Сабах Аль Ахмед Ас-Сабах издал указ о роспуске парламента и проведении новых выборов. Причиной роспуска парламента стало то, что он выступил против решения правительства об изменении закона о выборах и о создании десяти избирательных участков вместо существовавших ранее двадцати пяти. 29 июня 2006 г. состоялись выборы в Национальное собрание Кувейта. Одним из главных результатов июньских выборов стала победа противостоящих правительству сил. Оппозиция получила большинство депутатских мандатов, среди них – представители исламистских организаций. Это организации, представляющие суннитскую часть населения страны, и несколько депутатов от немногочисленной шиитской общины. Причем среди суннитов члены двух противостоящих друг другу направлений – салафиты (исламские фундаменталисты) и Исламское конституционное движение, близкое по идеологии движению «Братья-мусульмане». Кроме того, в оппозиции находятся сторонники либеральных реформ.

Значительное представительство исламистов в парламенте Кувейта не может рассматриваться как новый феномен в политической жизни этой страны. Исламисты, прежде всего Исламское конституционное движение, представляют собой наиболее хорошо организованную и сплоченную силу, которая активно влияет на политическую жизнь Кувейта, начиная с середины 1970-х годов. После свершения Исламской революции в Иране в 1979 г. их популярность и влияние возросли. Светские политические группировки, представленные либералами, левыми демократами и технократами смогли оттеснить исламистов лишь в годы ирано-иракской войны и террористической деятельности ряда радикальных исламистских группировок в Кувейте.

В годы иракской оккупации исламистские группировки стали главными организаторами сопротивления, и их популярность необычайно возросла. Они получили значительное число мест в парламенте, избранном в 1992 г. и в последующих созывах. Депутаты, представляющие исламистские группировки, в январе 2006 г. объявили о создании первой политической партии в Кувейте – партии Аль-Умма (Нация). Она не была официально зарегистрирована, потому что согласно конституции страны создание политических партий запрещено. Однако общественно-политические организации фактически исполняют роль партий.

Во второй половине марта 2008 г. в Кувейте разразился очередной политический кризис. Министры кувейтского правительства подали премьер-министру страны Насеру Аль-Мухаммеду Ас-Сабаху прошение об отставке. Их заявление об отставке было изложено первым заместителем премьер-министра, министром обороны шейхом Джабером Аль-Мубараком Ас-Сабахом. В заявлении говорилось, что правительство подвергается постоянным нападениям и давлению со стороны парламента, противодействует принятию решений, которые вносятся правительством. Последним примером было решение об увеличении заработной платы кувейтских граждан, которое не удовлетворило депутатов, а также снятие ограничений на государственную собственность, против чего часть депутатов возражала<sup>6</sup>.

Состав кувейтского правительства был сформирован в марте 2007 г., однако уже в октябре того же года он был в значительной степени обновлен под давлением парламента. Два министра прежнего правительства – министр информации и министр торговли подали в отставку. Затем из его состава были выведены еще два министра: министр информации и министр здравоохранения. Третий состав правительства подвергся серьезным изменениям, когда уже четыре министра были вынуждены подать в отставку, а один ми-

нистр был снят со своего поста. В отношении всех министров, покинувших правительство, были направлены парламентские запросы.

Постоянные смены состава правительства свидетельствуют о том, что политическая система Кувейта находится на стадии корректировки и приведения в соответствие с возросшими требованиями со стороны тех политических сил, которые получили легальную возможность через парламент выражать свое мнение и отстаивать свои интересы. Они стремятся к тому, чтобы в деятельность исполнительной власти также были внесены изменения, что должно способствовать дальнейшему поступательному развитию страны и укреплению ее внутренней стабильности.

Парламент страны выдвигает предложения, направленные на то, чтобы кувейтская политическая жизнь соответствовала принципам универсального характера. Среди них центральное место отводится соблюдению прав человека, в том числе его политических прав.

Одним из подтверждений этого стал проект закона о предании гласности деятельности политических партий, который был предложен в ноябре 2008 г. группой депутатов кувейтского парламента либерального направления. Депутаты-либералы уже вносили на рассмотрение парламента аналогичный проект закона в декабре 2007 г. Однако этот проект не был обсужден парламентом, который в марте 2008 г. из-за очередного политического кризиса, вызванного столкновениями между парламентом и правительством, был распущен и были назначены досрочные выборы в парламента.

Депутаты, которые внесли новый проект закона о партиях, утверждали, что в кувейтской конституции, принятой в 1962 г., не содержится прямого и ясного указания на то, что деятельность политических партий в стране запрещена. Отказ от практики партийной деятельности, по их мнению, объясняется опасением правительства Кувейта в отношении того, что может быть повторен печальный опыт Ливана, где в середине 70-х годов прошлого века вспыхнула гражданская война, или опыт Ирака, раздираемого межконфессиональными противоречиями, а также опыт Йемена, где в политике главенствуют племенные отношения.

В марте 2009 г. в Кувейте разразился новый политический кризис. Правительство страны, возглавляемое прежним премьер-министром, ушло в отставку. Отставка была принята эмиром. Причиной отставки правительства стала невозможность для него взаимодействовать с парламентом. Об этом было официально заявлено правительством.

За последнее время три депутата парламента, кстати, все они представляли исламистские фракции, направляли запросы о деятельности премьер-министра. В них поднимались проблемы,

связанные с замедлением темпов экономического развития Кувейта, отсутствием программы экономического развития, а также финансовыми хищениями. Такие запросы стали традицией в деятельности кувейтского парламента. Кроме того, мировой экономический кризис оказал воздействие на развитие событий в Кувейте. Предприниматели страны выступили за роспуск парламента, который не поддержал антикризисные меры правительства, направленные на спасение банков и предприятий, не способных выплатить свои долги. Депутаты, возражавшие против программы правительства, заявляли о том, что те 20 млрд. долларов, которые были выделены правительством, являются общим достоянием кувейтского народа и что отсутствует необходимая в данном случае прозрачность и объективность принимаемых решений<sup>7</sup>.

Этот кризис стал продолжением подобных же столкновений между исполнительной и законодательной властью Кувейта. Правительство смогло проработать всего 64 дня после его формирования. Прежнее правительство ушло в отставку по тем же причинам, что и нынешнее. Шейх Насыр уже возглавлял пять составов правительства, после того как он был впервые назначен премьер-министром в феврале 2006 г. Его кандидатура остается неизменной, несмотря на то что ему не удалось противостоять нападкам со стороны парламента и наладить с депутатами конструктивное взаимодействие.

Согласно 107-й статье конституции эмир имеет право издать указ об отставке правительства и формировании его нового состава или же о роспуске парламента и назначении новых выборов в парламента, которые должны состояться в течение 60 дней с момента его роспуска. В то же время эмир мог пойти на нарушение конституции и распустить парламента на год или более длительный срок.

В кувейтской истории были примеры неконституционных решений в отношении высшего органа национальной законодательной власти. В 1976 г. парламента был распущен и были отменены некоторые статьи конституции, гарантировавшие свободу слова, собраний и митингов. Тогда парламента был вновь избран в 1981 г., когда началась ирано-иракская война, потребовавшая консолидации кувейтского общества. В 1986 г. парламента был вновь распущен на неопределенный срок. В период иракской оккупации, в декабре 1990 г., состоялся конгресс кувейтского народа в Джидде. Он проходил на территории Саудовской Аравии, где находились кувейтское правительство и эмир страны. На конгрессе было принято решение о неукоснительном соблюдении конституции. В 1992 г. деятельность парламента была воссоздана.

18 марта 2009 г. эмир Кувейта огласил свое решение о роспуске парламента и назначил проведение новых выборов. Выборы должны были пройти в течение двух месяцев. Шейх Сабах Аль-Ахмед не пошел на нарушение конституции, что весьма показательно. На конгрессе кувейтского народа в Джидде обещание неукоснительно следовать всем положениям конституции было дано от имени правящей семьи Аль Ас-Сабах. Поэтому все представители этой семьи несут ответственность за исполнение этого обещания. В тот период правителем страны был предшественник Сабаха Аль-Ахмеда. Однако это обстоятельство никоим образом не меняет ситуацию. Философия власти в Кувейте традиционно отводит правителю роль «отца нации». Идея о «единой семье всех кувейтцев», которая была выдвинута в период создания национального государства, не утратила своей актуальности и сегодня. Не случайно в речи главы кувейтского государства шейха Сабаха, с которой он обратился к кувейтским гражданам, подчеркивалось, что он обращается к своему народу, как отец. Он говорил о той ответственности, которая лежит на правителе страны за ее будущее и будущее ее народа. В выступлении эмира была подчеркнута необходимость сохранения стабильности и единства кувейтского народа. Шейх Сабах сказал, что «Бог дал народу Кувейта процветание, и народ обязан защитить свои завоевания, сохранить все то, что им достигнуто, сохранить стабильность в обществе и обеспечить безопасность своей страны»<sup>8</sup>.

Парламент Кувейта, включая оппозицию, не ставит под сомнение право семьи Ас-Сабах на власть. Речь идет лишь о том, что правящая семья утратила свое монопольное положение и стала одной из ветвей власти, что должно найти отражение в политической практике Кувейта.

Политические события в Кувейте в последние годы отражают те изменения, которые постепенно происходят в распределении власти в стране. Традиционные институты, хотя и сохраняют свое значение, но подвергаются определенной корректировке. В то же время Кувейт – один из крупнейших производителей нефти в мире и его включенность в мировые экономические процессы оказывает воздействие на его политическую жизнь, активное участие в которой принимают социальные группы, не связанные с традиционной элитой и стремящиеся к более активному влиянию на принятие основополагающих политических решений.

- 1 См.: The Constitution of the State of Kuwait. Kuwait, 1962. Article 4.
- 2 Ibid. Art. 60.
- 3 Ibid. Art. 91.
- 4 Ibid. Art. 6.
- 5 Ibid. Art. 101.
- 6 См.: Аш-Шарк Аль-Аусат. 2008. 19.03. С. 1.
- 7 См.: Невозможность сотрудничать с парламентом из-за депутатских запросов. Аль-Хайят. 2009. 17. 03. – [http://www.alhayat.com/arab\\_news/gulf\\_news/03-2009/Item-20090316-10dab706-c0](http://www.alhayat.com/arab_news/gulf_news/03-2009/Item-20090316-10dab706-c0).
- 8 Текст выступления шейха Сабаха Аль-Ахмеда // Аш-Шарк Аль-Аусат. 2009. 19. 03.– <http://www.asharqalawsat.com/details.asp?section=4&article=51/1/545&issueno=10069>.