

*М.А. Сапронова*

### **РОЛЬ СОВЕТА ШУРЫ (КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА) В СОВРЕМЕННОМ МЕХАНИЗМЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВЛАСТИ В АРАБСКИХ МОНАРХИЯХ**

На рубеже 70–80-х гг. XX в. в государствах Персидского Залива произошли серьезные социально-политические изменения, которые затронули традиционные структуры общества и были связаны с усилением племенной знати и прослойки технократов в условиях ускоренного развития, обусловленного нефтяным фактором. В этот период появился сложный государственный аппарат, начали формироваться новые социальные и политические структуры, трансформировалось традиционное сознание, усилилась дифференциация общества и как результат этих процессов — увеличился разрыв между правящей элитой и населением. Это, в свою очередь, подвигло власть не только расширять и укреплять свою опору в традиционных слоях общества, но, прежде всего — вовлекать другие социальные слои в процесс принятия политических решений по важнейшим вопросам и вынуждали правящую элиту маневрировать, перераспределяя управленческие функции в рамках утвердившихся монархических систем.

В новых внутривластных условиях, взяв курс на дозирование нововведений в государственное управление, монархи своим указом стали создавать консультативные советы (Советы шуры), формирование которых базировалось на традиционном исламском принципе «консультации» и было включено в отдельные разделы конституций этих государств. Конституционное закрепление принципа «шуры» придавало законность этим государственным органам, которые были образованы путем назначения их членов единолично монархом.

Создание консультативных советов в арабийских монархиях было, безусловно, ответом власти на возникавшие политические вызовы и обострение социальных процессов, однако форма введения этих структур власть связывала не с процессами демократизации, а с традиционным ком-

понентом мусульманской политической культуры — системой «шура». Этот принцип является устойчивым элементом, традиционно используемым в мусульманских обществах и государствах. Приверженность принципу «шуры», составляющему основу исламской концепции управления государством, предполагает решение наиболее важных вопросов на коллегиальной основе путем обмена мнениями между представителями различных групп населения в целях достижения консенсуса. (Еще до создания Королевства Саудовская Аравия в своем выступлении перед элитой города Мекки в 1923 г. Абдель Азиз подчеркивал, что он будет управлять страной, постоянно советуясь с народом, и в этих целях будет создан совещательный орган, соответствующий исламским традициям и обычаям).

Исламский характер консультативных советов определяется не столько прямыми ссылками на Коран и сунну, как это имеет место, например, в положении о Консультативном совете (1992 г.) Королевства Саудовская Аравия, сколько их статусом — порядком комплектования, критериями определения членства, процедурой ведения заседаний и пр. В пользу вывода о «строгой исламской сути» этой структуры Хусни Хамид приводит аргумент, согласно которому ислам является государственной религией во всех монархиях Залива, и не может выходить за пределы исламской идеологии<sup>1</sup>.

Суннитские правоведы сходятся в том, что источниками «шуры» служат Коран и Сунна. В качестве доказательства ссылаются на суру «Аль-Имран» (айят 159: «...в земных делах прислушивайся к ним...») и 42 суру «Аш-шура» в Коране, 38-й стих которой гласит: «И тех, кто отозвался своему Владыке, Молитву совершает (по часам), Дела свои (ведет) по совещанию (с другими)...»<sup>2</sup>, а также на выдержки из хадисов Пророка Мухаммеда. Данная норма подкреплялась и Сунной, в соответствии с которой сам Пророк перед принятием важных решений советовался со своими сподвижниками. Праведные халифы также консультировались с действовавшими при них небольшими совещательными органами, заседавшими в мечети под председательством правителя. Таким образом, базовыми принципами «шуры» считаются уважение мнения большинства, прекращение меньшинством спора после того, как дискуссия себя исчерпала. Такой подход позволяет сочетать принцип демократизма с рационализмом, поощряет участников дискуссии использовать наиболее убедительную аргументацию и не возвращаться бесконечно к предмету спора. Использование этого принципа, позволяет путем сопоставления мнений выходить на оптимальные решения. Среди российских правоведов-конституционалистов (А.А. Мишин, С.А. Каминский)<sup>3</sup> существуют взгляд на природу консультативных советов как органов, которые не относятся к органам парламентского

типа. Некоторые арабские правоведы, разделяющие вышеназванную точку зрения, например, Хусейн Дервиш и Мансур Аль-Арид, отмечают, что система шуры «не является этапом развития парламентаризма, а служит его независимой альтернативой»<sup>4</sup>. Хашматулла Бехруз в своей монографии «Исламские традиции права» подчеркивает, что в данном вопросе необходимо исходить из понимания консультативных советов «с правовой и политической точек зрения». С правовой точки зрения их необходимо рассматривать как такой институт, который ни по полномочиям, ни по характеру формирования «не может считаться парламентским институтом». Однако по своему политическому назначению и функциональным задачам консультативные советы могут рассматриваться «в качестве предпосылки появления парламентаризма»<sup>5</sup>.

В самих арабских государствах ведется длительная полемика по теме соотношения принципа «шуры» и парламентаризма, в рамках которой высказываются различные точки зрения на принципы формирования (путем избрания на основе всеобщих либо частичных выборов или путем назначения), сферу компетенции и деятельности этих государственных органов. Эта полемика ведется, по сути, между сторонниками «современного права» и традиционалистами и является отражением сложных социально-экономических процессов, происходящих в современных монархиях, вступивших на путь модернизации. Проблема соотношения консультативного и парламентского правления является, в свою очередь частью более широкого дискурса по вопросам соотношения ислама и секуляризма, чему посвящены многие исследования арабских ученых второй половины XX в., среди которых особо можно выделить исследования египетского профессора философии Фуада Закария, марокканских ученых Абдаллы Ларуи и Мухаммада Аркуна, ливанских — Ханы Аббуда, Эдмона Рабата, Масуда Дахира и многих других.

Политическая система монархий Персидского Залива (прежде всего Саудовской Аравии) в целом и статус консультативных советов в частности, подвергаются серьезной критике со стороны западных исследователей. Подчеркивается архаичность монархического режима, ограничение в стране демократических свобод, нарушение прав человека, неравноправное положение женщины. По мнению многих зарубежных авторов формирование Консультативного совета путем назначения и его совещательный статус во многом обесценивают политическую значимость этого представительного органа. Саудовские ученые решительно отвергают эти обвинения, пытаясь доказать полное соответствие монархической власти и принципа шуры исламским традициям и их преимуществам перед западной демократией. При этом принцип шуры, выдвигается как базовый элемент ислам-

ской демократии, которая, по их мнению, значительно превосходит демократию западного образца. Современные сторонники шуры как конституционного принципа ссылаются на стихи Корана, в которых говорится о верующих как об общине, члены которой решают все вопросы, советуясь друг с другом. Кроме того, как считают многие ученые, такие принципы, как равенство всех перед законом, свобода мысли и религии, осуществление социальной справедливости, гарантии права на жизнь, свободу, работу и т.д. осуществляются и гарантируются в исламе; равно как есть в исламе и западный принцип разделения властей, т.к. важнейшая отрасль власти — законодательная — принадлежит всей общине и отделена от полномочий главы государства.

Так, в своей книге «Права человека в исламе»<sup>6</sup> (в главе 10) профессор Исламского Университета Ибн Сауда доктор Сулейман аль-Хагиль дает обзор мнений нескольких саудовских ученых по проблемам соотношения между западной демократией и исламскими принципами шуры, и приходит к выводу, что между ними существуют как схожие моменты, так и фундаментальное различие, которое заключается в том, что западная демократия не накладывает никаких ограничений на законодательство, источником которого является народ, даже если оно противоречит основам жизнедеятельности общества.

Однако большинство улемов сходятся во мнении, что принципы функционирования этого совещательного органа вполне соответствуют нормам современной демократии, подчеркивая при этом преимущества механизма консультаций перед западным парламентаризмом. Согласно утверждению саудовского улема Ида Масуда аль-Джихани, «шура» означает углубленный обмен мнениями, позволяющий путем сопоставления различных взглядов выйти на обоснованное решение... учитывающее сознание, степень зрелости и понимания народных масс» а сами принципы совещательности являются «органической частью исламского вероучения»<sup>7</sup>. Большинство улемов склоняются к тому, что интеллектуальный продукт дискуссии, результат обмена мнениями не носит обязывающего характера для правителя или того лица, которое инициировало «шуру». Назначение «шуры» — в самой дискуссии, позволяющей сопоставить различные точки зрения. Правитель же правомочен сам определить собственное отношение к высказанным идеям, в том числе и мнению большинства. Кроме того, порядок формирования этого правительственного органа, критерии определения его членов, процедура ведения заседания и т.д. полностью определяют этот орган как исламский, деятельность которого не может противоречить всей совокупности государственных и общественных структур, выстроенных на исламской идеологии.

Таким образом, функционируя на традиционном исламском принципе, во всех государствах Персидского Залива, где были созданы эти советы, они не являлись инстанцией, принимающей решения, а выполняли сугубо консультативные функции. Несмотря на такую конституционную ограниченность полномочий консультативных советов в аравийских монархиях, которая не позволяла рассматривать их как самостоятельную ветвь власти, они, тем не менее, выполняли важную политическую функцию, легитимируя власть монарха через участие в обсуждении законопроектов представителей широких слоев общества и доводя до суверена общественное настроение. А конституционное закрепление этих советов придавало им статус важнейшего государственного института.

Консультативный совет в Омане отечественные исследователи В.А. Исаев и А.О. Филоник определили как «прообраз современного типа демократического устройства местного общества, которое может иметь место в перспективе после того, как в стране возникнут соответствующие предпосылки для замены племенной демократии более продвинутыми ее образцами»<sup>8</sup>. А С.А. Каминский выделил определенные характерные черты этих органов, которые придавали им (хотя и ограниченное), сходство с учреждениями парламентского типа, а именно: принцип их участия в законодательной процедуре, а также их участие в обсуждении бюджета и всех законопроектов<sup>9</sup>.

Последние годы подтвердили правильность прогнозов вышеназванных ученых, т.к. наметилась серьезная тенденция к значительному расширению полномочий этих органов власти и существенному изменению процедуры их формирования и функционирования (Г.Г. Косач уже именуется эту структуру в Саудовской Аравии как «протопарламент»)<sup>10</sup>. И если еще недавно, важной особенностью консультативных органов являлось (как отмечалось выше) отсутствие обязательной юридической силы их решений и рекомендаций, а общей чертой служило их неучастие в рассмотрении законодательных актов, принимаемых между сессиями, то в настоящее время такой статус этих советов сохранился только в Саудовской Аравии и ОАЭ, в других же монархиях — их функции изменились (и даже между сессиями теперь работают постоянные комитеты консультативных советов, которые докладывают о своей работе на первой же сессии).

Советы шуры в таких странах как Оман и Катар трансформировались в своего рода парламентские структуры, ставшие фактически центром представительской власти за счет введения всеобщих выборов с предоставлением активного и пассивного избирательного права женщинам (Оман) и значительного расширения их прерогатив, что пролегал в русле поиска совершенно новых форм взаимодействия и взаимопонимания меж-

ду властью и народом. Реформируя институты власти сверху и постепенно сближая их с современными формами управления, правящие кланы, таким образом, добиваются того, что политический режим обретает в глазах населения большую устойчивость, большую легитимность, а, следовательно, и большую юридическую защищенность.

Выборный характер Советов шуры свидетельствует не только о том, что упор делается на общественном представительстве в органах власти, но и о том, что происходит фактическое разделение задач между различными государственными структурами, т.е. между системой исполнительной власти и структурой, которая потенциально наделяется законодательными полномочиями (новая конституция Катара прямо возлагает на Совет шуры функции законодательной власти).

Для Бахрейна проведение политических реформ, итогом которых стало восстановление парламентской формы правления, имело огромное значение, т.к. позволило выйти этой стране из глубокого внутривнутриполитического противоречия, переросшего в 1994-1999 гг. в открытое внутреннее противостояние, заключающееся в том, что правящая династия аль-Халифа придерживается суннитской ветви в исламе, в то время как большинство населения страны является шиитами. Новым явлением на Бахрейне стало и получение женщинами не только активного, но и пассивного избирательного права, что фактически уравнило их в этом вопросе с мужчинами. Более того, впервые на муниципальных выборах в 2002 г. им было разрешено лично являться на избирательные участки для осуществления своего волеизъявления.

Значительно расширились *полномочия и компетенция Советов шуры*. До недавнего времени прерогативы консультативных советов в странах Персидского Залива были схожи по целому ряду моментов: они могли высказывать свое мнение по проектам законов, предлагаемых Советом министров, обсуждать общую политику государства в различных областях, представлять свои заключения по всем вопросам, которые могли быть вынесены на обсуждение Советом министров. В целом, круг вопросов, которые могли дебатироваться консультативными советами был довольно широк, однако проблематика государственной важности могла быть предметом обсуждения при условии, если она вынесена на рассмотрение этого органа правительством. Таким образом, инициативное вмешательство в государственные дела (особенно политические) положениями о консультативных советах не предусматривалось, а их возможности законодательной инициативы были сильно ограничены.

После преобразования Консультативного совета в Омане в двухпалатный орган (1996 г.), функции между двумя палатами были распределе-

ны следующим образом: в компетенцию назначаемого Султаном Государственного совета (верхняя палата) входит обсуждение и вынесение решений по поправкам и предложениям, которые предлагает ему Консультативный совет — избираемая на всеобщих выборах нижняя палата. Предложения Государственного совета затем повторно обсуждаются в соответствующих комитетах Консультативного совета, и только после согласования направляются главе государства и правительству. Таким образом, законосовещательный характер Консультативного совета Омана сохранен, однако его участие в подготовке проектов законов является достаточно действенным. Кроме того, Консультативный совет в Омане имеет право выступать с инициативой внесения поправок в действующие законы и принимать их большинством в 2/3 голосов; заслушивать министров по вопросам, входящим в их компетенцию; требовать любую информацию от соответствующих ведомств для рассмотрения вопроса и принятия решений по нему. Отчетность государственных чиновников высшего ранга считается революционным нововведением в стране, где долгое время общение между правителем и подданными осуществлялось в одностороннем порядке: посредством фирманов, вывешивавшихся на воротах Маската. По инициативе не менее 5 членом Консультативного совета могут быть организованы дебаты по вопросам, представляющим особую значимость (обычно это касается проектов экономических и социальных законов, передаваемых правительством в совет). Члены совета могут предлагать поправки к ним. Голосование по законопроектам проводится сначала в соответствующем комитете, а затем в Совете в целом<sup>11</sup>.

В Катаре согласно Конституции 2003 г. законодательная власть осуществляется Советом шуры<sup>12</sup>, который «одобряет общую политику правительства, бюджет страны и осуществляет контроль над исполнительной властью» (ст. 76). Если Эмир вводит в стране чрезвычайное положение, то Совет шуры должен быть оповещен о таком декрете в течение 15 дней после его издания, а если Совет не заседает, то он должен быть проинформирован об этом на своем первом заседании. Чрезвычайное положение может быть объявлено на ограниченный период времени и не может быть продлено, если не одобрено Советом шуры (ст. 69). В «исключительных случаях, требующих принятия чрезвычайных мер», а также в периоды, когда Совет не заседает, Эмир обладает правом издавать декреты, имеющие силу закона, которые должны быть представлены в Совет на его первом заседании. Большинством в 2/3 голосов своих членом Совет шуры в течение 40 дней с момента представления такого декрета-закона может его отклонить или потребовать внести в него изменения, в результате чего декрет Эмира теряет законную силу с момента его отклонения. Каждый член Совета шу-

ры может предлагать законопроект, который передается в соответствующий комитет для детального изучения и рекомендаций, после чего представляется для рассмотрения в Совет. Если Совет принимает это предложение, он передает его уже в форме законопроекта со своими поправками. Любой законопроект, принятый Советом шуры, передается Эмиру для ратификации. Если Эмир отказался одобрить переданный ему законопроект, он должен вернуть его с мотивированным отказом в Совет в течение 3 месяцев с момента получения. В случае, если законопроект возвращен в Совет в указанный срок, а Совет одобряет его вторично большинством в 2/3 всего состава, то Эмир обязан ратифицировать и промульгировать этот закон. Проект генерального бюджета должен быть представлен в Совет в течение 2 месяцев с начала финансового года и не может быть введен в силу до тех пор, пока Совет его не одобрит. С одобрения Совета министров Совет шуры может вносить поправки в проект бюджета. Любой член Совета шуры, при поддержке 1/3 членом Совета, может представить интерпелляцию министрам по вопросам, входящим в их компетенцию. Каждый министр несет ответственность перед Советом шуры за деятельность своего министерства. Голосование о доверии министру обсуждается по требованию самого министра или 15 членом Совета шуры, поддержанному большинством в 2/3 членом Совета. Министр покидает свой пост с даты утверждения резолюции о недоверии его деятельности. Согласно статье 149 Конституции даже в период действия чрезвычайного положения, когда может быть приостановлено действие конституции, Совет шуры продолжает свои заседания в соответствии с законом, и неприкосновенность его членом не может быть нарушена.

Серьезная трансформация государственного строя произошла и в Бахрейне после принятия новой Конституции 2002 г. Законодательным органом государственной власти теперь является Национальная Ассамблея, которая состоит из Палаты депутатов (нижняя палата) в составе 40 человек, избираемых путем прямого, тайного и всеобщего голосования в соответствии с положениями закона (статья 56), и Консультативного совета (Маджлис аш-шура, который выполняет функцию верхней палаты парламента), состоящего также из 40 человек, назначаемых указом Короля<sup>13</sup>. Председателя Совета Шуры назначает Король, а председателя Палаты депутатов избирают из своего состава сами депутаты. Теперь ни один закон не может быть промульгирован до тех пор, пока он не будет одобрен Консультативным советом и Палатой депутатов. Премьер-министр может представить законопроект в Палату депутатов, которая должна его рассмотреть, может дополнить или отклонить. После этого, законопроект передается в Консультативный совет, который также рассматривает законопроект, дополняя-

ет его, отклоняет, или вносит поправки. Если Консультативный совет не одобряет законопроект, одобренный Палатой депутатов, вносит в него поправки или дополнения, то Председатель Консультативного совета возвращает законопроект для пересмотра в Палату депутатов. Если Палата депутатов принимает законопроект в том виде, в котором она получила его из Консультативного совета, Председатель Консультативного совета направляет этот законопроект премьер-министру, который представляет его Королю. Палата депутатов может отклонить любую поправку, предложенную к законопроекту Консультативным советом, и может настаивать на своем предыдущем решении без каких-либо изменений законопроекта. В этом случае законопроект должен быть возвращен в Консультативный совет для пересмотра, который может принять решение Палаты депутатов или настаивать на своем предыдущем решении. Если две палаты парламента дважды расходятся относительно законопроекта, Национальная Ассамблея собирается на совместную сессию под председательством Председателя Консультативного совета для рассмотрения спорных вопросов.

Выборам в законодательный орган власти в Бахрейне в 2002 г. предшествовали муниципальные выборы, которые проводились по пяти избирательным округам под надзором судебных органов (что подчеркивало высокий уровень правового обеспечения избирательного процесса), и в которых активное участие приняли женщины (которые получили как активное, так и пассивное избирательное право и были уравнены в этом вопросе с мужчинами). Интересной особенностью нового Закона о муниципальных выборах стало то, что закон гарантировал право на участие в них не только бахрейнцам, но и тем подданным государств-членов Совета сотрудничества арабских государств Персидского Залива (ССАГПЗ), которые постоянно проживают на Бахрейне, а также эмигрантам, владеющим недвижимой собственностью и участками земли<sup>14</sup>.

**Порядок формирования, состав и обязанности членов Совета шуры** различаются в арабских монархиях, хотя здесь имеется и существенное сходство, которое заключается в том, что монарху в данных вопросах по-прежнему принадлежит решающая роль, что подтверждает в целом подчиненное положение этих органов государственной власти.

Некоторые исследователи отмечают, что такой порядок формирования консультативных советов не только соответствует традиционным принципам, но и в большей степени согласуется с действительностью. Так, И.А. Александров отмечает, что «на этапе исторического перелома (когда происходит убыстряющийся размыв родоплеменных устоев, отмирают одни и возникают другие классы и социальные группы, широким фронтом наступают высокие технологии, а патриархальное сознание прессируется совер-

шенно новыми представлениями и одновременно обостряются конфессиональные противоречия, формируются политические течения и соперничающие организации при весьма нестабильной субрегиональной ситуации и наличии вызовов национальной безопасности) система назначения, а не выборов позволяет монарху формировать более сбалансированную консультативную структуру, в которой заблаговременно смоделирована расстановка сил»<sup>15</sup>. Однако политическая практика развития арабских монархий Персидского Залива в последнее десятилетие демонстрирует, что правители этих государств не боятся идти на довольно смелые эксперименты в отношении Советов Шуры, вплоть до проведения всеобщих выборов.

Так, Консультативный совет в Омане в настоящее время является полностью выборным органом. Еще в 1991 г. (до принятия конституции) Султан Кабус впервые (с 1981 г. когда Совет был образован) ввел выборную процедуру: страна была поделена на 59 округов, каждый из которых избирал 3 представителей, а Султан, в свою очередь, выбирал одного из них в Совет. В результате такого нововведения, в состав Консультативного совета прошли не только представители богатых семейств и племенных лидеров, но и представители интеллигенции. Это свидетельствовало не только о значительном расширении общественного представительства в этом органе, но и том, что наметилась серьезная тенденция к разделению исполнительной и законодательной ветвей власти, т.к. Совет шуры строился как собрание общественных представителей, дополняющих собой государственное управление и включенных в систему власти. В 1994 г. Султан Кабус объявил о дальнейшем расширении представительства за счет увеличения числа членов Совета до 80 человек, а затем — до 82, и выделении в нем 2 мест от каждых 30 тысяч подданных. В соответствии с новым порядком формирования Совета, каждая провинция номинировала двух человек, из которых один избирался членом Совета. По новому постановлению женщины могли претендовать на членство в Совете от всех провинций (хотя прежним уложением только 6 вилайетов округа Маскат могли выдвигать женщин)<sup>16</sup>. В 1996 г. Султан провел новую реформу, преобразовав Консультативный совет в двухпалатный орган, состоящий из Консультативного Совета, который стал играть роль нижней палаты и Государственного совета (верхняя палата), численность которого не должна была превышать 1/2 численности Консультативного совета. Консультативный Совет было решено формировать на выборной основе, причем в избирательный корпус страны вошли не только мужчины, но и женщины, наделенным как пассивным, так и активным избирательным правом.

16 октября 1997 г. прошли первые в истории Омана выборы в Консультативный совет. Страна была разделена на избирательные округа —

вилайеты с населением в 30 тыс. и более человек. Вилайеты выдвигали по 4 кандидата, двое из которых, набравших наибольшее число голосов, становились депутатами. Вилайеты, население которых составляло менее 30 тыс., выдвигали по 2 кандидата — победитель входил в Консультативный совет. Накануне выборов была проведена широкая избирательная кампания с активным участием СМИ. Среди 736 кандидатов было выдвинуто 27 женщин. Депутатами стали 82 человека, включая 2 женщин<sup>17</sup>.

Работа в Консультативном совете Омана ведется под надзором мактаба — бюро в составе президента, назначаемого указом Султана, и двух вице-президентов, которые избираются членами Совета. В состав бюро входят еще 5 человек, которые также избираются Советом. Президент Совета назначает Генерального секретаря, ответственного за организационно-техническое обеспечение деятельности этого органа, для чего имеет небольшой штат сотрудников. Совместные заседания Совета министров и членов бюро проводятся регулярно два раза в год, в ходе их координируется деятельность между исполнительной ветвью власти и законодательной, которая на самом деле выполняет преимущественно совещательные функции. Консультативный совет проводит 4 сессии в год, кроме которых могут созываться и чрезвычайные сессии. Совет имеет собственный бюджет, утверждаемый Султаном и подлежащий регулярному аудиту специалистами из генерального секретариата. Консультативный совет образует 5 комитетов: юридический, экономический, здравоохранения и социальных дел, образования и культуры, а также услуг и развития местных общин; он может формировать и другие структуры в случае необходимости, а также создавать отдельные комитеты для рассмотрения конкретных вопросов. Количественный состав комитетов определяется бюро. Председатели и заместители в комитетах избираются их членами абсолютным большинством голосов.

Если в Омане Консультативный совет является нижней палатой, то согласно новой конституции Бахрейна 2002 г., как отмечалось выше, Консультативный совет в этой стране преобразован в верхнюю палату двухпалатного парламента; он состоит из 40 членов, назначаемых королевским декретом сроком на 4 года (статья 52). Член Консультативного совета должен быть гражданином этой страны не моложе 35 лет, обладать в полном объеме политическими и гражданскими правами, быть включенным в списки избирателей, иметь определенный опыт или быть «известным своей службой на благо государства». Король назначает Председателя Консультативного Совета, а сам Совет избирает двух его вице-председателей.

Каждый член Консультативного совета на открытом заседании при вступлении в должность приносит следующую присягу: «Клянусь Всемо-

гущим Аллахом быть верным стране и Королю, уважать Конституцию и законы государства, защищать свободу, интересы и потребности народа и выполнять свои обязанности честно и бескорыстно».

Консультативный Совет заседает одновременно с Палатой депутатов (нижняя палата). Если Палата депутатов распущена, сессии Консультативного совета приостанавливаются. Члены Консультативного совета и Палаты депутатов представляют весь народ и заботятся об общественных интересах, поэтому при выполнении своих обязанностей они не могут находиться под влиянием какой-либо власти. Члены Консультативного совета (также как и Палаты депутатов) «не несут никакой ответственности за свои высказывания или выражение своего мнения, если только это не противоречит основам религии, единству нации, уважению Короля, и не нарушает личную жизнь какого-либо лица». В период проведения сессий недопустимы задержание, розыск, арест, процессуальные или иные уголовные действия против члена любой из палат парламента, за исключением случаев задержания на месте преступления по разрешению самой палаты. В период между сессиями такое разрешение может быть дано Председателем соответствующей палаты (статья 89).

В Катаре с 1972 г., когда Эмир подписал указ о создании Консультативного совета, этот орган состоял из 35 членов, назначаемых Эмиром сроком на 4 года. В общем виде задача Совета была сформулирована следующим образом: «Консультативный совет создается, чтобы выражать свое мнение Эмиру и Совету министров для содействия им в выполнении ими своих обязанностей». Совет выносил суждения о правительственных законопроектах до их представления эмиру, оценивал общую политическую линию, предлагаемую правительством, обсуждал закон о бюджете. В целом, этот орган не располагал механизмом, который позволил бы ему оказывать влияние на осуществление законодательной власти. Вся компетенция Совета, по существу, сводилась к «выражению мнения», т.к. в законе не было положения, обязывающего эмира последовать рекомендации Совета. Эмир имел возможность в любой момент удалить любого члена Совета в случае, если «он утратил доверие и уважение». В 1974 г. был принят закон, предусматривающий сочетание при формировании Консультативного совета принципов выборности и назначения, однако Консультативный совет сформированный после издания Основного закона 1972 г., полностью состоял из назначенных эмиром лиц. Согласно тексту временной конституции в новой редакции (1996 г.) Консультативный совет в Катаре формировался из 20 членов, назначение которых производилось приказом Эмира. Кроме того, Эмир мог распустить весь Совет, «если этого требуют высшие интересы», а причины роспуска объяснить в своем заявлении (ста-

тя 61).

Положения новой конституции Катара 2003 г. значительно видоизменили и порядок формирования Совета и расширили его полномочия. Так, согласно статье 77 Совет шуры состоит из 45 членов, 30 из которых избираются путем прямого, всеобщего и тайного голосования, а 15 человек назначаются Эмиром из министров или других лиц. Срок пребывания в Совете назначенных министров заканчивается, если министры уходят в отставку или освобождаются со своих постов. Член Совета шуры должен иметь катарское гражданство по рождению, быть не моложе 30 лет, уметь хорошо читать и писать по-арабски, не находиться под следствием по обвинению в преступлении, включающем позорные или бесчестные поступки, либо быть оправданным в соответствии с законом; обладать всей полнотой избирательных прав. При вступлении в должность члены Совета шуры приносят следующую присягу: «Клянусь Всемогущим Аллахом быть верным стране и Эмиру, уважать законы шариата, конституцию и действующие законы, защищать интересы народа и честно и добросовестно выполнять свои обязанности». Член Совета шуры может быть из него исключен только в том случае, если он потерял доверие или был дисквалифицирован по основаниям, требуемым для его членства, или если он игнорирует выполнение своих обязанностей. Резолюция о прекращении полномочий члена Совета должна быть принята большинством в 2/3 голосов членов Совета. Член Совета не несет ответственности за мнения или заявления, которые он делает по вопросам, входящим в юрисдикцию Совета. За исключением случаев ареста на месте преступления, член Совета шуры не может быть арестован, заключен под стражу, подвергнут обыску или попасть под следствие без предварительного разрешения на то Совета или его председателя, если Совет не заседает. Члены Совета шуры в своих действиях «нацелены на обсуждение интересов страны» и ни в коем случае не могут использовать свои должностные обязанности в личных целях.

Совет шуры начинает свою текущую сессию, созываемую Эмиром в октябре каждого года. Эмир может созвать Совет на первое заседание после проведения всеобщих выборов в Совет в течение месяца после окончания выборов. Эмир или назначенный им представитель открывает ежегодную сессию Совета шуры и произносит речь по государственной политике. В случае необходимости Эмир может путем издания декрета или по требованию большинства членов Совета созвать Совет шуры на чрезвычайное заседание. В этом случае Совет может рассматривать только те вопросы, для решения которых он был созван. Созыв и продление обычных и чрезвычайных сессий осуществляется изданием декрета. Эмир своим декретом может отложить заседания Совета шуры, но только на ограниченный пери-

од времени, не превышающий 1 месяц, и только один раз в течение одной сессии. На своем первом заседании и на весь период сессии Совет шуры избирает из своих членов председателя и его заместителя.

Совет Шуры принимает свой внутренний регламент, регулирующий порядок его деятельности, работу комитетов, проведение сессий, процедурные вопросы, голосование и другие функции, закрепленные конституцией. Регламент устанавливает также дисциплинарные наказания для членов Совета, нарушающих порядок или не посещающих заседания Совета или его комитетов без достаточных на то оснований. Заседания Совета являются открытыми, но могут проводиться в закрытом режиме по требованию 1/3 его членов или по требованию Совета министров.

Эмир может распустить Совет шуры путем издания декрета, в котором должна быть указана причины такого роспуска, однако Совет не может быть распущен дважды по одним и тем же основаниям. В случае роспуска Совета новые выборы должны состояться в течение 6 месяцев с даты его роспуска. До того, как новый Совет будет избран, Эмир с помощью Совета министров осуществляет законодательные полномочия.

Таким образом, подводя итог, можно констатировать, что Консультативные советы арабских монархий в настоящее время все больше приобретают сходство с учреждениями парламентского типа. Это касается, прежде всего, их законодательных полномочий, контроля над деятельностью правительства, выборности состава. В целом, законосовещательные органы занимают пока еще подчиненное положение в отношении правительства и тем более монарха. В то же время имеются все основания предполагать, что в перспективе при благоприятном развитии процесса трансформации системы центральных органов, Консультативные советы способны стать базой для создания парламентских учреждений, что может привести к качественному изменению правового статуса монарха. Признаки такого развития, несомненно, отражающие общую закономерную тенденцию, проявляются достаточно отчетливо.

Втягивание стран в современную систему координат выстраивания государственности и общественного согласия требует и создания соответствующих этому курсу структур. Их цель заключается не только в простом заполнении вакуума и ликвидации дефицита связей между властью и народом, но и в продвижении в массовое сознание идей консолидации и модернизации общества, инициирования вертикальной мобильности граждан, чье участие в политической жизни должно постепенно расшатать клановость общества и вызвать к жизни новые формы политической мобилизации. С этой точки зрения Совет шуры приобретает ключевую роль как механизм, способный не только участвовать в выработке решений, но и дово-

доть до сведения правящих элит информацию с мест, служить проводником региональных интересов, давать приближенную к реальной картину политических раскладов на периферии страны, служить линией ее обратной связи с центральными органами. Еще одна характерная черта связана с тем фактом, что Совет шуры символизирует в какой-то степени возможность отхода от режима авторитарного правления.

Совмещение традиционного и современного в сложной сфере управления обществом — трудоемкий и многогранный процесс, требующий длительного времени для гармоничного сочетания в его рамках собственных и заимствованных элементов. Такой процесс в аравийских монархиях начался, что стало назревшей общественной необходимостью. А медлительность и осторожность этих процессов является вполне обоснованной, поскольку такие нововведения как институты народного представительства или отчетность власти перед народом относятся к числу совершенно новых реалий, и их поспешное внедрение может подорвать сложившуюся политическую стабильность.

---

<sup>1</sup> Аль-Хамид, Хусни ва Аль-Арид, Мансур. Принципы шуры в государстве Бахрейн. — Манама, 1996. — С. 228–229 (на араб. яз.).

<sup>2</sup> Суры Корана приводятся по: Коран. Перевод смыслов и комментарии Валерии Пороховой. Третье издание дополненное и переработанное. Главный редактор д-р Мухаммад Саид Аль Рошд, 1997.

<sup>3</sup> См.: Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств. — М., 1982; Каминский С.А. Институт монархии в странах Арабского Востока. М., 1981. С. 110–111.

<sup>4</sup> Цит. по: Хашматулла Бехруз. Исламские традиции права. Одесса, Юридична література, 2006. С. 117.

<sup>5</sup> Там же. — С. 118.

<sup>6</sup> Suleiman Bin Abdul Rahman Al-Hageel. Human Rights in Islam. (Translated by Dr. Omer F. Atari), Riyadh, 2001.

<sup>7</sup> Цит. по: Александров И.А. Монархии Персидского залива: этап модернизации. М., 2000. С. 157.

<sup>8</sup> Исаев В.А., Филоник А.О. Султанат Оман (очерк общественно-политического и социально-экономического развития). М., 2001. С. 56.

<sup>9</sup> Каминский С.А. Институт монархии в странах Арабского Востока. М., Наука, 1981. С. 111.

<sup>10</sup> См.: Косач Г.Г. Саудовская Аравия: внутривосточные процессы «этапа реформ» (конец 1990 — 2006 г.). — М.: Институт Ближнего Востока, 2007. — С. 134.

<sup>11</sup> Исаев В.А., Филоник А.О. Султанат Оман (очерк общественно-политического и социально-экономического развития). С. 62.

---

<sup>12</sup> В тексте Временной конституции 1996 г. говорилось: «Образуется Консультативный совет для того, чтобы доводить свое мнение до Эмира и Совета министров при выполнении ими своих обязанностей. Консультативный совет состоит из 35 членов, назначаемых указом Эмира. Монарху предоставляется право назначать дополнительное неограниченное число членов, если он сочтет этот необходимым для пользы дела».

<sup>13</sup> В соответствии с новой конституцией 2002 г. эмират был преобразован в конституционное королевство, а сам Эмир Бахрейна провозглашался Королем.

<sup>14</sup> Подробно о Законе о муниципальных выборах на Бахрейне, а также сам ход и особенности избирательной кампании 2002 г. см. в статье Хасянова А.О. «Бахрейн: путь к либерализации и национальному примирению» в сборнике статей «Ближний Восток и современность» (выпуск шестнадцатый). — М., 2002. С. 207–225.

<sup>15</sup> Александров И.А. Монархии Персидского залива: этап модернизации. С. 177.

<sup>16</sup> Исаев В.А., Филоник А.О. Султанат Оман (очерк общественно-политического и социально-экономического развития). М., 2001. С.57–58.

<sup>17</sup> Александров И.А. С. 167.