

## **Эволюция институтов власти в арабских монархиях в новых условиях общественно-политического развития**

### **Роль Совета шуры в современном механизме осуществления власти**

На рубеже 70-х – 80-х гг. XX в. в государствах Персидского Залива произошли серьезные социально-политические сдвиги, которые затронули традиционные структуры общества и были связаны с усилением племенной знати, прослойки технократов и интеллектуалов 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. При этом патриархально-общинный уклад жизнедеятельности общества продолжает сохранять большее или меньшее влияние во всех арабских монархиях, а в некоторых из них – Саудовской Аравии, ОАЭ, Омане, Катаре – его позиции остаются очень сильными. В странах Аравийского полуострова до «нефтяной эры» в натуральном хозяйстве, которое базируется на патриархально-общинном укладе, а также в общинном производстве было занято подавляющее большинство населения. В настоящее время носителями родоплеменных отношений являются в основном кочевые и полукочевые племена.

В новых условиях экономического развития, в условиях «нефтяного процветания», элементы патриархально-общинного уклада начали быстро разрушаться. Экономические изменения и социальные сдвиги, в свою очередь, повлекли за собой необходимость не только расширять и укреплять опору власти 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

---

1. Сапронова Марина Анатольевна - кандидат исторических наук, доцент кафедры Востоковедения МГИМО (У) МИД России

государственным органам, которые были образованы путем назначения их членов единолично монархом. 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.

Исламский характер консультативных советов определяется не столько прямыми ссылками на Коран и сунну, как это имеет место, например, в положении о консультативном совете Королевства Саудовская Аравия, сколько их статусом – порядком комплектования, критериями определения членов, 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 сове<sup>2</sup>щанию (с другими)...», 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.Камин<sup>3</sup>ский) существуют взгляд на природу консультативных советов как органов, которые не

1. *Аль-Хамид Хусни, аль-Арид Мансур. Принципы шуры в государстве Бахрейн. – Манама, 1996. – С.228-229 (на араб. яз.)*
2. 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.

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>1</sup>».

Можно отметить, что консультативные советы, которые были сформированы в арабских монархиях в соответствии с совещательной традицией, явились своеобразным ответом на возникавшие политические вызовы при вступлении монархий на путь конституционного развития и модернизации традиционного восточного общества.

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

---

3. См.: А.А.Мишин. Центральные органы власти буржуазных государств. – М., 1972; С.А.Каминский. Институт монархии в странах арабского Востока. - М., 1981. С.110-111.

1. Аль-Хамид Хусни, аль-Арид Мансур. Там же. С.342.

преимущества перед западной демократией. При этом принцип шура, выдвигается как базовый элемент исламской 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» (в главе 10) профессор Исламского Университета Ибн Сауда доктор Сулейман аль-Хагиль дает обзор мнений нескольких саудовских ученых (Мохаммада аль-Раиси, Мохаммада аль-Газали, Абд аль-Сабура Марзука и Тауфика аль-Шауи) 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. Например, доктор Мохаммед аль-Раиси выводит следующие противопоставления:

1. В современной западной демократии слово «народ» или «нация» означает сообщество людей, проживающих на одной территории, в рамках одних географических границ и объединенных узами крови, языка, обычаев и т.д., иными словами, демократия неизбежно ассоциируется с идеями национализма и сопровождается «тенденциями к предубеждениям и слепому фанатизму». Ислам не похож на это, поскольку объединение членов исламской Уммы основано не на искусственных или вторичных признаках, а на единстве веры, следовательно, «их единство – в их умах и сердцах».

2. Цели современной западной демократии являются материальными, поскольку они связаны с достижением конкретной цели для одного народа или одной нации путем обеспечения их потребностей (материальных или политических). Исламская демократия наряду с достижениями этих же целей, избегает националистических предрассудков и стремится к достижению целей духовных, которые являются первичными, т.к. исламское

---

1. Suleiman Bin Abdul Rahman Al-Hageel. Human Rights in Islam. Translated by Dr. Omer F. Atari. - Riyadh, 2001.

государство рассматривает религию в качестве критерия, посредством которого оно оценивает все свои действия.

3. Власть народа в западной демократии является абсолютной; решения, которые принимаются представительными органами становятся законами, которые все должны исполнять, даже если они противоречат моральному закону или не соответствуют интересам человека. В исламе власть народа не является абсолютной, поскольку она ограничена волей Аллаха и его законами, которых должен придерживаться каждый член Уммы. Мусульманин может действовать только в рамках этих законов, которые содержатся в Коране и Сунне.

Шейх Мохаммад аль-Газали сравнивая представительные органы власти и совещательный орган Аш-Шура, также отмечает, что исламский орган действует только в рамках Корана и Сунны. Доктор Абд аль-Сабур Марзук, рассматривает западную демократию как выбор народом своего правителя и базирующуюся на системе выборных институтов и избирательных процессов. В исламском государстве религия, по его мнению, определяет выбор народом своего правителя, который демонстрирует ему свою преданность. Доктор Тауфик аль-Шауи считает демократию частью исламского принципа шуры, «посредством которого народ выражает свою волю и принимает необходимые решения». Однако, для того, чтобы гарантировать народу правильность и справедливость принимаемых решений, он должен руководствоваться исламом и его ценностями, т.к. только в рамках ислама могут быть приняты наиболее оптимальные решения для дальнейшего благополучного развития, и только ислам может гарантировать устранение ошибок в принятии законов как со стороны народа, так и со стороны государства<sup>1</sup>.

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 веро<sup>2</sup>учения». Большинство улемов склоняются к тому, что интеллектуальный продукт дискуссии, результат обмена мнениями не носит обязывающего характера для правителя или того лица, которое инициировало «шуру».

---

1. Ibid. Riyadh, 2001.

2. И.А.Александров. Монархии Персидского залива: этап модернизации. - М., 2000. - С.157.

Назначение «шуры» - в самой дискуссии, позволяющей сопоставить различные точки зрения. Правитель же правомочен сам определить собственное отношение к высказанным идеям, в том числе и <sup>1</sup>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 арабских монархиях, которая не позволяла рассматривать их как самостоятельную ветвь власти, они, тем не менее, выполняли важную политическую функцию, легитимизируя 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.

Отечественный исследователь И.А. Александров отмечает, что было бы упрощением рассматривать эту структуру только как дань традициям, т.к. в политической практике глава государства и правительство, как правило, всегда принимают в расчет мнение Консультативного совета, которое носит характер компетентного заключения, несмотря на то, что сформулированная этим органом позиция не имеет правовых <sup>2</sup>последствий. И.А. Александров также подчеркивал, что консультативные советы вполне можно рассматривать в качестве «парламентского эмбриона», который при благоприятных условиях вполне может быть подвержен эволюции в сторону значительно более широких полномочий.

Хашматулла Бехруз в своей работе «Исламские традиции права» предлагает рассматривать консультативные советы с правовой и политической точек зрения. При этом с правовой точки зрения, по его мнению, этот институт 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, который при

---

1. Там же. - С.158.

2. Там же. - С.160.

благоприятных условиях может эволюционировать в направлении появления представительного законодательного органа власт<sup>1</sup>и.

Консультативный совет в Омане отечественные исследователи В.А. Исаев и А.О. Филоник также 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 о<sup>2</sup>бразцами». А отечественный исследователь 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 законопроект<sup>3</sup>ов.

Последние годы подтвердили правильность прогнозов вышеназванных ученых, т.к. действительно наметилась серьезная тенденция к расширению полномочий этих органов власти и значительному изменению процедуры их формирования и функционирования (известный востоковед Г.Г. Косач уже именуется эту структуру в Саудовской Аравии как «протопарла<sup>4</sup>мент»). 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 значительно расширились (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 пролегает в русле поиска совершенно новых форм взаимодействия и взаимопонимания между властью и народом. Реформируя институты власти сверху и постепенно сближая их с современными формами демократического управления, правящие кланы, таким образом, добиваются

- 
1. Хашматулла Бехруз. Исламские традиции права. – Одесса, 2006. - С.118.
  2. В.А.Исаев, А.О.Филоник. Султанат Оман (очерк общественно-политического и социально-экономического развития). - М., 2001. - С.56.
  3. С.А.Каминский. Институт монархии в странах Арабского Востока. - М., Наука, 1981. С.111.
  4. См.: Г.Г.Косач. Саудовская Аравия: внутривластные процессы «этапа реформ» (конец 1990 – 2006 г.). – М.: Институт Ближнего Востока, 2007. - С. 134.

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 внутривластного 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.

Как представляется, вопросы политической мобилизации населения и его консолидации под эгидой правящих династий становятся приоритетом для монархических режимов. И хотя монархи по-прежнему обладают необходимой полнотой власти и силой для самостоятельного и единоличного решения вопросов модернизации, идея получения общественной поддержки новым начинаниям как условия их быстрого успеха, становится важным элементом тактики поведения правящих элит. В целом, в конкретных условиях социально-политического развития монархий Персидского Залива консультативные советы могут рассматриваться как существенный прогресс на пути приобщения народа к властным структурам и выработке политических решений. Однако при отсутствии в этих государствах организованных политических групп, неформальности общества в классы, в условиях запрета на деятельность политических партий и других инструментов для выражения определенных групп интересов, консолидация выборщиков на племенной основе постепенно приобретает ту конфигурацию, которая является традиционной для племен, связанных общими территориальными, имущественными и иными интересами. Поэтому такая форма организации представительства достаточно органично накладывается на племенную структуру общества (которая по-прежнему лежит в основе



государственного устройства этих стран), консолидируя его и постепенно втягивая в процессы общественной модернизации. С этой точки зрения консультативные советы можно рассматривать и как механизм, способный не только участвовать в выработке решений, но и доводить до сведения правящих кругов информацию с мест, служить проводником региональных интересов и обеспечивать связь провинций с центральными органами.

Таким образом, Советы шуры играют, безусловно, первостепенную роль в процессе трансформации государственных структур, с одной стороны, создавая условия для участия народа в делах управления государством, а с другой – являясь своего рода прообразом современного типа демократического устройства местного общества, которое может иметь место в перспективе. Кроме того, важно отметить и такой аспект, заложенный в идее Совета шуры как инициирование с его помощью всего процесса общественно-политического развития, которое в предшествовавший период не опиралось на сколько-нибудь развитую институциональную базу. 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 доводить 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.

### **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. Несмотря на то, что в конституциях арабийских государств по-разному была расставлена приоритетность вопросов, входящих в компетенцию консультативных советов, все они имели гораздо больше общих черт, чем отличий.

В *Саудовской Аравии* закон «Об учреждении Консультативного Совета» был принят Королем в марте 1992 г. В нем дается общая характеристика полномочий, возложенных на Совет, который должен был играть роль законосовещательного органа при главе государства. Статья 1 закона подчеркивает, что Совет Шуры «образован по велению Аллаха и подчиняется мусульманскому праву. Члены Совета должны служить общественным интересам, защищать единство мусульман, целостность государства и интересы Уммы». Положение о Консультативном Совете Королевства Саудовская Аравия ставит во главу угла право «высказывать мнение по общей политике государства, предоставленной Советом министров». Далее упор делается на обсуждении генерального плана экономического и социального развития, заслушивании годовых отчетов министров и глав других государственных учреждений и возможности внесения предложений по данным вопросам. В компетенцию этого органа входит интерпретация издаваемых законов, а также изучение международных договоров, соглашений и вопросов о предоставлении концессий с соответствующим внесением собственных предложений.

Консультативный Совет включает в себя специальные комитеты, необходимые для осуществления его юрисдикции, которые могут привлекать экспертов со стороны (с согласия Председателя) к работе на свои регулярные заседания. Председатель Совета имеет право приглашать для заслушивания членов правительства, а также обращаться за доступом к любым правительственным документам, находящимся в распоряжении правительственного аппарата, которые, по мнению Совета шуры, необходимы для его успешной работы. Председатель Совета шуры может также представить председателю Совета Министров запрос о присутствии на заседании Совета шуры любого правительственного чиновника, когда обсуждаются вопросы, входящие в его компетенцию. Приглашенные на заседания имеют право участвовать в обсуждении вопроса, но не имеют права голосовать.

В статье 28 положения «О Государственном и Консультативном советах» в *Омане* говорится: «Консультативный совет оказывает помощь правительству во всех важных вопросах оманского общества и высказывает свое мнение для упрочения его устоев и фундаментальных ценностей». После преобразования Консультативного совета в двухпалатный орган в 1996 г., функции между двумя палатами были распределены 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. Ответственность 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 членов 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>1</sup>.

Таким образом, компетенция Совета шурь в Омане, согласно законодательству, весьма значительна, однако, этот орган государственной власти по-прежнему носит подчиненный правительству характер, т.к. все его решения носят рекомендательный характер и не имеют обязательной силы для главы государства, а, кроме того, совет лишен возможности участвовать в обсуждении политических вопросов, таких как оборона, внешняя политика, нефть и др.

Что касается *Катара*, то Консультативный совет действует в этой стране с 1972 г., когда Эмир подписал указ о создании этого органа, в функции которого входило

---

1. В.А.Исаев, А.О.Филоник. - С.62.

рассмотрение всех законов и постановлений, связанных с организацией и ведением государственных и гражданских дел. Статья 40 Временной конституции Катара 1996 г. в общем виде формулировала задачи Консультативного совета следующим образом: «Консультативный совет создается, чтобы выражать свое мнение Эмиру и Совету министров для содействия им в выполнении ими своих обязанностей». В настоящее время деятельность Совета шуры претерпела качественную трансформацию и довольно подробно регламентируется новой конституцией (2003 года), что придает этому законосовещательному органу значительно более высокий и юридически стабильный статус. Более того, согласно новому Основному закону на Совет шуры возлагаются теперь функции законодательной власти. Наследник престола назначается декретом Эмира после консультаций с членами правящей семьи. Согласно статье 61 законодательная власть<sup>1</sup> осуществляется Советом шуры, который одобряет общую политику правительства, бюджет страны и осуществляет контроль над исполнительной властью (статья 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 (статья 69). Согласно статье 70 в «исключительных случаях, требующих принятия чрезвычайных мер», а также в периоды, когда Совет шуры не заседает, Эмир обладает правом издавать декреты, имеющие силу закона, которые должны быть представлены в Совет шуры на его первом заседании. Большинством в 2/3 голосов своих членов 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 шуры 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 шуры с течение 3 месяцев с

---

1. 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».

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.

Статья 108 конституции устанавливает, что Совет шуры «может выразить правительству свою заинтересованность в общественных делах», при этом, если правительство не способно удовлетворить этот интерес, оно должно объяснить причины этого. Каждый член Совета шуры может задать вопрос любому министру или премьер-министру по проблемам, входящим в его компетенцию и дать комментарии к полученному ответу. Любой член Совета шуры, при поддержке 1/3 членов Совета, может представить интерпелляцию министрам по вопросам, входящим в их компетенцию (статьи 109, 110). Согласно статье 111 каждый министр несет ответственность перед Советом шуры за деятельность своего министерства. Голосование о доверии министру обсуждается по требованию самого министра или 15 членов Совета шуры, поддержанному большинством в 2/3 членов Совета. Министр покидает свой пост с даты утверждения резолюции о недоверии его деятельности.

*Бахрейн* до 1973 г. был абсолютной монархией, когда высшая светская и духовная власть находилась в руках наследного правителя – шейха из рода аль-Халифа. В июле 1973 г., после принятия конституции, шейх подписал декрет о выборах в Националь<sup>1</sup>ное собрание. Общее количество депутатов было определено в 44, при этом 14 членов получали депутатский мандат автоматически, а 30 – избирались по восьми и<sup>2</sup>збирательным округам. Однако, проведя подобную реформу, Эмир Иса бен Сальман аль-Халифа и правящая элита приняли все меры к тому, чтобы свести на нет возможности Национального собрания как законодательного органа. Для этого, в частности, вводилась тщательно продуманная система выдвижения кандидатур и избрания депутатов, которая гарантировала наличие в Национальном собрании преданного режиму большинства,

---

1. Идея укрепления режима представительным органом была подсказана правящим кругам Бахрейна британскими советниками еще в середине 50-х годов. В 1956 г., когда на Бахрейне резко обострилась внутривнутриполитическая борьба, шейх Сальман бен Хамад аль-Халифа предпринял попытку добиться стабилизации положения путем проведения ряда реформ, включая реформу, на основе которой учреждался выборный совещательный орган. Однако, эта попытка осталась безрезультатной. Кампания гражданского неповиновения, активизировавшаяся под влиянием «суэцкого кризиса», вынудила правящие круги Бахрейна перейти от реформ к репрессиям. Созданный совещательный орган был аннулирован, а ряд его членов арестованы. В течение последующего 17-летнего периода, завершившегося получением Бахрейном политической независимости, правящие круги категорически отвергали всякую возможность демократизации государственного строя. И только в начале 70-х гг. они уступили давлению общества и санкционировали проведение мероприятий, которые должны были означать переход к парламентской форме правления.

2. В.Л.Бодянский. Современный Бахрейн. М., 1976. - С.212.

укомплектованного из представителей бюрократии, чиновничества и верхушки местных деловых кругов. Политические партии были запрещены, установлен строгий полицейский надзор над деятельностью общественных организаций. Статья конституции, предусматривавшая автоматическое включение в состав Национального собрания всех членов Совета министров, была дополнена особым пунктом, предусматривающим в течение первых четырех лет право участия в голосовании премьер-министра и министров; при необходимости допускалась пролонгация указанного права на более длительный срок. Как показала практика первых лет функционирования парламента, все его попытки оказать какое-либо влияние на политическую жизнь в стране, как правило, сразу же подавлялись, поэтому законодательная инициатива носила формальный характер.

Более того, воспользовавшись статьей конституции, Эмир распустил парламента в 1975 г., но новых выборов не назначил (как это было предусмотрено Конституцией). Все последующие годы в стране вместо парламента действовал Консультативный совет с крайне ограниченными полномочиями. Его прерогативы были несколько расширены только в сентябре 1996 г., когда он получил возможность обсуждать не только те проблемы, которые ставило перед ним правительство, но и право запрашивать Совет министров по тем или иным вопросам.

Следующие выборы в парламента состоялись спустя 27 лет после первого парламентаского эксперимента в этой стране, только в 2002 г., что было связано с приходом к власти в 1999 г. нового правителя шейха Хамада бен Иса аль-Халифа, твердо взявшего курс на либерализацию политической системы страны. Серьезная трансформация государственного строя произошла в этой стране после принятия новой конституции 2002 г. и возвращения Бахрейна на парламентаский путь развития.

Законодательным органом государственной власти в соответствии с новой Конституцией (статья 51) 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, назнача<sup>1</sup>емых указом Короля. Председателя Совета шуры назначает Король, а председателя Палаты депутатов избирают из своего состава сами депутаты.

---

1. В соответствии с новой конституцией 2002 г. эмират был преобразован в конституционное королевство, а сам Эмир Бахрейна провозглашался Королем.

Согласно новой конституции, теперь ни один закон не может быть промульжирован до тех пор, пока он не одобрен Консультативным советом и Палатой депутатов (статья 70). Премьер-министр может представить законопроект в Палату депутатов, которая должна его рассмотреть, может дополнить или отвергнуть. После этого, законопроект передается в Консультативный совет, который также рассматривает законопроект, дополняет, отвергает его, 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. Для принятия законопроекта необходимо решение большинства присутствующих членов; если законопроект отвергнут тем же самым большинством, он не может быть представлен Национальной Ассамблее повторно на той же сессии. Когда законопроект одобрен, Председатель Консультативного совета передает одобренный законопроект премьер-министру с тем, чтобы тот вручил его Королю. Что касается экономических или финансовых вопросов, требующих срочного разрешения, то в случае расхождения мнений по ним между двумя палатами парламента, Король может принять законопроект своим декретом и придать ему силу закона (статьи 81-87).

Выборам в законодательный орган власти 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.

### **Порядок формирования и состав Советов шуры**

Порядок формирования и состав консультативных советов различается в арабских монархиях, хотя имеет и существенное сходство, которое заключается в том, что монарху в данных вопросах принадлежит либо исключительная (Саудовская Аравия, Оман), либо решающая роль, что подтверждает в целом подчиненное положение этих государственных органов. 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 разрыв родоплеменных устоев, отмирают одни и возникают другие классы и социальные группы, широким фронтом наступают высокие технологии, а патриархальное сознание прессируется совершенно 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». Однако политическая практика развития аравийских 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 году (до принятия конституции) Султан Кабус впервые (с 1981 г. когда Совет был образован) ввел выборную процедуру: страна была поделена на

---

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

2. И.А.Александров. - С.177.

3. В 1981 г. Совет состоял из 45 членов, 17 из которых назначались советом министров, 11 представляли частный сектор и 17 выдвигались от провинций. В 1983 г. число членов Совета было доведено до 55, 36 из которых представляли различные провинции страны, а 19 являлись доверенными лицами султана. Члены Совета назначались султаном на двухлетний период, по истечении которого их полномочия могли быть продлены.



59 округов, каждый из которых избира<sup>1</sup>л 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 женщ<sup>2</sup>ин).

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. Государственный совет назначался Султаном из наиболее компетентных специалистов, вышедших в отставку: бывших министров, заместителей министров, послов, судей, высших офицеров, а также представителей творческой интеллигенции, преподавателей университетов, бизнесменов и других деятелей. В этом же году впервые в Государственный совет были назначены 4 женщины. 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

---

1. Процесс делегирования представителей в Совет Шуры строился следующим образом: губернаторы каждой из 59 провинций созывали авторитетных граждан – мужчин и женщин с определенным социальным статусом в количестве 100-200 человек, которые выбирали 3 наиболее достойных.

2. В.А.Исаев, А.О.Филоник. - С.57-58.

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 женщины<sup>1</sup>н.

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 Омани 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 и иметь определенный опыт или быть «известным своей службой на благо государства». Король назначает Председателя Консультативного совета, а сам совет избирает двух его вице-председателей.

Исключительные прерогативы принадлежат Королю в отношении Консультативного совета в *Королевстве Саудовская Аравия*. Консультативный совет в этом государстве первоначально состоял из председателя и 60 членов, назначаемых королем на 4 года из числа наиболее «просвещенных, опытных и компетентных лиц», права, обязанности и

---

1. И.А.Александров. - С.167.

направление деятельности которых определяются королевским декретом. Если должность члена Совета шуры становится вакантной по какой-либо причине, король избирает лицо, которое занимает эту вакансию и в связи с этим издает специальный декрет. Новый совет шуры должен быть сформирован не позднее двух месяцев до окончания срока полномочий предыдущего состава совета. В случае если срок полномочий Совета закончился, а новый состав еще не сформирован, до формирования нового состава, продолжает функционировать состав предыдущего Совета шуры. При формировании нового состава совета должно быть предусмотрено, чтобы в его составе было бы не менее половины новых членов. Затем численность совета была увеличена до 120 человек. При обновлении совета как минимум половина его членов заменяются: первая ротация была произведена в 1997 г., вторая – в 2001 г. при формировании советов второго и третьего созывов соответственно. Четвертая парламентская сессия ознаменовалась новым увеличением численности депутатского корпуса до 150 человек. Член Совета должен отвечать следующим требованиям: быть саудовцем по рождению и проживать в Саудовской Аравии, обладать знаниями, быть компетентным и добропорядочным гражданином не моложе 30 лет (статья 3).

Совет шуры имеет свой руководящий орган в составе Председателя совета, его двух заместителей и руководителей специализированных комитетов. Председатель, его заместители и Генеральный секретарь совета назначаются и освобождаются от должности королевским декретом, что автоматически делает их должностными лицами государственного аппарата, находящимися в административной зависимости от главы государства. Их полномочия, права и обязанности, а также все вопросы, касающиеся их деятельности также устанавливаются королевским декретом.

Внутренним регламентом Совета шуры, который устанавливается королевским декретом, определяется порядок проведения его сессий, руководство его работой и работой его комитетов и способы голосования; порядок дебатов, этика обсуждения и другие вопросы, которые обеспечивают порядок и дисциплину внутри совета.

В *Katara* с 1972 г., когда Эмир подписал указ о создании Консультативного совета, этот орган состоял из 35 членов, назначаемых Эмиром сроком на 4 года.

Положения новой конституции Катара 2003 г. значительно видоизменили 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 (статья 80). 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 (статья 103). 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 (статьи 112, 113). Статья 115 гласит, что 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.

Срок полномочий совета составляет 4 календарных года, начиная с даты первого заседания, а выборы нового состава проводятся в течение последних 90 дней данного срока. Член совета, срок полномочий которого заканчивается, может быть переизбран, а если выборы нового состава совета не были проведены по окончании срока его полномочий, или были отложены по какой-либо причине, срок полномочий совета продляется до избрания нового совета. Законодательный срок (сессия) Совета шуры не может быть продлен, за исключением крайней необходимости и путем принятия декрета, предусматривающего, что такое продление не может превышать период одной законодательной сессии (статья 81). Ежегодная сессия совета составляет не менее 9 месяцев, и совет не может закончить сессию, если не был одобрен бюджет государства.

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 (статья 104).

\* \* \*

Таким образом, 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.