

УДК 342.4 (535)

## РОЛЬ И МЕСТО СОВЕТА ШУРЫ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ ОМАНА

Аль-Бусаиди Я.Я.

*ФГБОУ ВПО «Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова», Чебоксары, Россия (428015, Чебоксары, Московский пр., 15), e-mail: durrsy@mail.ru*

В статье рассматриваются коренные изменения, как в порядке формирования Совета Шуры, так и в сфере его компетенции. Изучается структура Совета и определяется роль и место его основных органов в оказании поддержки правительству в решении различных вопросов управления государством. Рассматривая и обращаясь к многолетнему опыту Совета автор пришел к выводу о том, что роль Совета шуры ограничивается только помощью правительству в решении некоторых вопросов. Совет изучает эти вопросы и предоставляет свои рекомендации султану. Эти рекомендации не имеют никакой юридической силы, и Совет не может навязывать правительству своего мнения. Несмотря на это Совет в своем нынешнем виде способен стать основой будущего парламента Омана. Для этого по нашему мнению, необходимо чтобы Совет принимал непосредственное участие в обсуждении и утверждении государственного бюджета, а также закрепить обязанность правительству отчитываться перед Советом и докладывать ему о результатах своей работы.

Ключевые слова: Совет Шуры, Оман, роль, место, правовая система, полномочия, Конституция.

## PLACE AND ROLE OF SHURA COUNCIL IN OMAN LAW SYSTEM

Al-Busaidi Y.Y.

*FGBOU VPO "The Chuvash State University n.a. I. N. Ulyanov", Cheboksary, Russia (428015, Cheboksary, Moskovskiy pr., 15), e-mail: durrsy@mail.ru*

The article examines radical changes both in the procedure of Shura Council formation and in its field of competence. The structure of the Council comes under review and the place and role of its main authorities in supporting the government on different running the state issues is determined. Considering and examining the many years' experience of the Council the author has come to the conclusion that the role of the Shura Council is limited only by the government in addressing certain issues. The Council studies these issues and provides recommendations to the Sultan for approval. These recommendations have no legal force, and the Council cannot impose its views on the Government. Despite this fact, the Council in its current form can become the basis for the future Parliament of Oman. To make this happen, in our opinion, it is necessary that the Council be directly involved in the discussion and approval of the state budget. It is also important to make the government accountable to the Council and to report to him about the results of its work.

Keywords: Shura Council, Oman, role, place, law system, authority, Constitution.

В Султанате Оман функционируют структуры, органы правления и организации, присущие современному государству. Государственная система гарантирует соблюдение прав гражданина и исполнение им своих обязанностей на основе принципов равенства, справедливости и верховенства закона.

Оманский опыт создания Совета Шуры с точки зрения демократического развития является очень важным: Его Величество Султан Кабус отметил важность консолидации и развития оманских совещательных органов в интересах государства и граждан, что отразилось на эффективности работы Государственного Совета и Совета Шуры. Таким образом, граждане принимают участие в процессе принятия решений и национальном развитии. Его Величество подчеркнул важную роль всех членов советов в проведении

реформы системы органов государственной власти и их особую ответственность, которая, несомненно, «принесет свои плоды» [10].

В 1981 году султан Кабус издал декрет об учреждении Государственного консультативного совета (Маджлис аль-Истишари), 17 членов которого представляли губернии, 17 были государственными чиновниками, а 11 были представителями частного сектора экономики [6, с. 641].

Состав совета обновлялся каждые два года. Его члены совершали много поездок по стране, встречались с губернаторами и представителями населения – эта деятельность позволяла дать объективный анализ действий правительства, оценить эффективность программ развития. К тому же Совет стал своего рода школой социальной активности для подданных султана Кабуса, ибо со временем сессии совета стало транслировать телевидение, и таким образом каждый получил возможность следить за ходом дискуссий [5, с. 16].

В 1991 году на смену Консультативному совету пришел Совещательный совет - Маджлис аш-Шура (далее Совет Шуры). Смена названия представительного органа означала коренные изменения, как в порядке его формирования, так и в сфере компетенции. В основу его деятельности был положен исламский принцип Шура. Наиболее авторитетные люди султаната получили возможность голосовать за кандидатов в члены Совета. Представители правительства больше не делегировались в его состав. Право окончательного утверждения кандидатов было оставлено за султаном – из четверых, избранных населением регионов, он отбирал двоих. Число депутатов было расширено до 59 человек.

Совет стал инструментом помощи правительству в изучении проблем и выработке рекомендаций в области экономической и финансовой политики. Сессии Совета обычно созывались 4 раза в год и продолжались неделю.

Основная же работа проходила в постоянных органах, созданных депутатами. Для этой цели было образовано несколько комитетов, задачей которых стало рассмотрение законопроектов, представленных министерствами, прежде чем они обретут законную силу в виде указов султана. Для более полного информирования депутатов министры обязаны были отвечать на их запросы, на заседаниях комитетов.

Через три года состоялись выборы Совета Шуры второго созыва. Их главной сенсацией стало то, что в состав палаты народных представителей впервые вошли 2 женщины. Количественный состав Совета также изменился до 80 человек в соответствии с результатами первой переписи населения, проведенной в Омане в декабре 1993 года.

Статья 58 Основного Закона Омана (принятого 6 ноября 1996) определила существование нового органа народного представительства – Совета Омана. Совет Шуры стал первой из палат этого Совета, а второй палатой – вновь созданный Государственный

совет [4].

Совет Омана, состоящий из Консультативного Совета (Совета Шуры) и Государственного Совета, получил свое конституционное закрепление в статье 58 Основного закона Омана. Регулирование компетенции, срока полномочий, времени проведения сессий и установление регламента каждой из составных частей Совета Омана находят свое отражение в специально принимаемых законах Омана. Закон должен был также определить число членов Совета Шуры и Государственного Совета, обязательные условия, которым должны отвечать члены совета Омана, способы их избрания или назначения, основания для лишения их полномочий и иные организационные стороны деятельности Совета Омана. Положения Основного закона и другие законодательные акты предусматривают соответствие положений, сформулированных в этих законах, нормам Основного закона Омана, а в первую очередь, – принципам политики государства, изложенным в статьях 10, 11, 12, 13 и 14 Основного закона и исламскому Шариату, который является основой законодательства Омана [4].

Указ султана № 86\97 об учреждении Совета Омана, принятый в 1997 году, был издан в соответствии с Основным законом Омана. Целью издания Указа № 86/97 была провозглашена необходимость учесть мнение широких масс населения и использовать опыт подданных страны на общее благо и для развития страны. Следует отметить, что при регулировании правового статуса Совета Омана законодатель воспользовался положительным опытом Совета Шуры, закрепленным в Указе султана № 94\91 об учреждении Совета Шуры [1, с. 12].

В принятых впоследствии нормативных правовых актах были определены функции Совета Омана и составляющих его Государственного Совета и Совета Шуры, продолжительность и порядок их работы, время сессий. Было определено число членов Совета и требования, предъявляемые к ним, процедура их избрания, их обязанности и другие организационные вопросы.

Структурно Совет Шуры состоит из председателя Совета; технического бюро; комитетов; генерального секретариата.

Председатель Совета назначается указом султана в начале работы каждого Совета. Отметим, что более демократично было бы, чтобы члены избранного Совета сами выбирали председателя путем тайного голосования на первом же заседании, которое должен вести старейший член Совета или тот, с чьей кандидатурой будут согласны все присутствующие.

Полномочия председателя Совета Шуры определены в статьях 8-10 регламента и в указе об учреждении Совета. Председатель руководит работой Совета и осуществляет контроль за соблюдением законности всех действий и соответствия их внутреннему Уставу,

а также за исполнением государственного бюджета и предоставление отчета техническому бюро. Ему принадлежит право осуществлять руководство генеральным секретариатом, а также всеми техническими, административными и финансовыми делами Совета.

Председатель осуществляет контакты с министерствами и передает запросы членов Совета и приглашения представителей министерств для выступлений и обсуждений в Совет. Председатель подписывает протоколы заседаний после одобрения их Советом (при подготовке и редактировании он должен советоваться с генеральным секретарем).

Техническое бюро организует заседания и работу всего Совета, а также проведение обсуждений. Техническое бюро Совета Шуры в султанате Оман состоит из директора, двух его избираемых заместителей и пяти других членов Совета, которые избираются большинством голосов присутствующих на первом заседании. Работа избранного технического бюро продолжается до истечения срока работы Совета.

Статьи 16-25 регламента устанавливают функции Технического бюро: «Техническое бюро разрабатывает, координирует и контролирует работу Совета и его комитетов». Техническое бюро также осуществляет работу всего Совета в перерывах между заседаниями. Бюро выбирает делегатов, представляющих государство как внутри, так и за рубежом. Техническое бюро получает непосредственно от граждан обращения, рассматривает их и передает Совету или соответствующим комитетам. Техническое бюро поручает генеральному секретариату отвечать на обращение граждан.

Кроме того, техническое бюро решает в оперативном порядке административные и финансовые вопросы. На очередные и внеочередные заседания Технического бюро приглашается председатель. Заседание считается состоявшимся, если на нем присутствует не менее пяти членов Совета, в том числе председатель или один из его заместителей. Решения принимаются простым большинством голосов. Эти заседания проходят при закрытых дверях, на них никто не может присутствовать, кроме членов бюро, генерального секретаря и специально приглашенных лиц.

В Совете Шуры Омана создаются постоянные комитеты, которые рассматривают все вопросы, которые поступают из правительства, Число комитетов в султанате Оман зафиксировано в регламенте Совета: по юридическим вопросам; экономическим вопросам; социальным вопросам и вопросам здравоохранения; вопросам воспитания, образования и культуре; по вопросам обслуживания населения.

Совет Шуры Омана наделен следующими полномочиями [1, с. 16]:

- 1) рассмотрение законопроектов в экономической и социальной сферах;
- 2) внесение предложений по улучшению уже существующих законов;
- 3) оценка общего курса правительства;

- 4) участие в разработке планов экономического и социального развития;
- 5) разъяснение населению целей и приоритетов политического и экономического курса страны, а также поддержание контакта с ним, чтобы узнать нужды и желания народа и тем самым связать население непосредственно с правительством.
- 6) участие в программах по охране окружающей среды и защиты ее от загрязнения;
- 7) рассмотрение вопросов, связанных с инфраструктурой и сферой обслуживания, а также внесение предложений по их улучшению;
- 8) рассмотрение проблем экономического характера и разработка планов по их разрешению;
- 9) рассмотрение других вопросов, которые ставит перед Советом султан.

Кроме того, согласно статьям 77 и 78 регламента Совета, члены Совета имеют право направлять правительству свои вопросы и обсуждать на заседаниях любые темы общего характера.

Участие Совета Шуры в правотворчестве выражается в том, что, согласно статье 51, председатель Совета передает специализированным комитетам законопроекты правительства для рассмотрения и последующего доклада перед Советом. Комитеты имеют право вносить необходимые, по их мнению, поправки в статьи законов. Совет рассматривает внесенные поправки и затем каждую из статей закона согласно 52 и 53 статьям регламента.

Совет возвращает проект правительству, полностью соглашаясь с ним или принимая поправки. Если правительство соглашается с поправками Совета, оно делает необходимые исправления и предоставляет законопроект на подпись султану, который, в свою очередь, может согласиться или не согласиться с ним. Если правительство не соглашается с предложенными поправками, оно предоставляет султану соответствующие объяснения, и султан может в этом случае согласиться либо с правительством, либо с Советом.

Полномочный представитель правительства может присутствовать на заседаниях Совета и специализированных комитетов по своему собственному желанию или, основываясь на приглашении Совета, чтобы принять участие в обсуждении и найти решение, удовлетворяющие обе стороны. Также комитеты могут изучать любые действующие законы по своему усмотрению или по требованию технического бюро и предлагать поправки к ним. И если какой-либо комитет усмотрел необходимость внесения поправки, то он направляет запрос в техническое бюро, которое, в свою очередь, передает его комитету по законодательству. Комитет по законодательству должен рассмотреть предложенные поправки. Оба комитета согласно 55, 56 и 57 статьям регламента могут проводить совместные заседания. Когда Комитет по законодательству заканчивает рассмотрение проекта, он представляет его техническому бюро с соответствующими исправлениями. Техническое бюро вносит его в повестку дня согласно статьям 58 и 59 регламента [7, с. 28].

В соответствии с нормами статей 60-66 регламента Совет рассматривает финансовые вопросы и экономические планы. Законодатель обязан предоставить пятилетний план развития Совету на рассмотрение. И прежде чем предоставить проект Совету на рассмотрение, его изучает комитет по экономическим вопросам, при этом согласно статье 62 в рассмотрении участвуют главы всех комитетов.

По окончании рассмотрения проекта комитет по экономическим вопросам передает Совету общий доклад. В течение трех дней после заседания, на котором рассматривается доклад, члены Совета имеют право в письменной форме передать свои замечания и предложения. Комитет учитывает их и подготавливает новый доклад (статьи 63 и 64 регламента). Затем Совет обсуждает план пятилетнего развития, и если на заседании присутствует представитель министерства, он может выступить и прокомментировать некоторые вопросы. Затем Совет обсуждает проект с учетом всех замечаний.

Когда члены Совета заканчивают обсуждение, председатель Совета прилагает к докладу комитета все сделанные замечания, результаты голосования и объявляет результаты Совету министров. Если мнения обоих Советов (Совета Шуры и Совета министров) совпадают, то проект подают на утверждение султану. Если Совет министров не соглашается с поправками Совета, то он предоставляет султану объяснения. При этом султан может согласиться с любой из сторон.

Наиболее важным из всех полномочий Совета Шуры Омана является право выразить мнение по поводу общеполитического курса правительства и право вносить свои предложения. Совет может изучать состояние дел в сфере обслуживания и инфраструктуре, вносить свои предложения по их улучшению. Также Совет рассматривает проблемы экономического характера и пути их преодоления. Совет Шуры не является законодательным советом, поскольку ни в указе об его учреждении, ни в его регламенте ничего не сказано о полномочиях законотворчества. Однако за время своей работы Совет не раз вносил предложения законопроектов в некоторых сферах. Можно сказать, что Совет присвоил себе такого рода полномочия с молчаливого согласия султана. Совет все же играет огромную роль в законодательной деятельности в Омани.

Функции Совета Шуры Омана можно разделить на законосовещательные и контролирующие. Реализуя законосовещательную функцию, Совет обсуждает законы, направляемые из правительства или от султана, изучает их и дает свои рекомендации. Регламент Совета позволяет ему обсуждать действующие законы, находящиеся в рамках его полномочий, и выступать с законотворческой инициативой. Реализуя контролируемую функцию, Совет в общем виде изучает планы пятилетнего развития, направляемые в него правительством, и делает по ним доклад.

Практика деятельности Совета содержит примеры реализации его инициатив о внесении поправок в действующие законы страны. Так, рассмотрев социально-экономические законы страны, Совет выступил с предложением внести поправки в следующие законы: закон о цензуре художественных произведений; закон о торговых агентствах; закон о социальном страховании; закон о частных школах; закон о правилах дорожного движения; закон о судебных исках и обжалованиях .

В регламенте Совета Шуры отсутствуют положения о его полномочиях по внесению новых законопроектов. Однако Совет положил начало такой традиции и предложил правительству новые законопроекты в форме докладов по следующим вопросам: доклад комитета по вопросам культуры, образования и воспитания относительно перспектив в области культуры и педагогики, а также воспитания детей, который включил новые законопроекты в этой сфере; доклад о правилах приема в заведения среднего и высшего образования, а также о повышении квалификации по строительным и техническим специальностям, включивший предложение издать ряд законов в сфере высшего образования; доклад комитета по социальным вопросам и вопросам здравоохранения относительно защиты утверждение в качестве законопроекта. К настоящему моменту Совет рекомендовал к принятию следующие проекты законов: об охране и защите ребенка; о правилах принятия в университеты; об охране здоровья инвалидов и закон о недееспособности.

Совет Шуры создал ряд очень важных прецедентов по рассмотрению действующих законов, связанных с вопросами, вынесенными на обсуждение и по внесению предложений по их совершенствованию. Примером может служить ряд законов, связанных со школьным образованием, а также поправки к некоторым социальным, финансовым, экономическим законам и проект закона о безопасности.

«Число вопросов, рассматриваемых Советом Шуры, велико, а сроки его работы непропорционально малы. Вопросы Совета Шуры к правительству не включаются в ежегодные выступления министров социальной сферы, поскольку они поступают поздно, или затрагивают вопросы вне их компетенции, поскольку чаще всего они касаются целей деятельности правительства или различных противоречий в его деятельности» [1, с. 17]. Очевидно, что такая ситуация снижает эффективность работы Совета Шуры.

Однако позитивным является то, что уже через некоторое время после своего учреждения Совет Шуры добился того, чтобы обсуждению подлежали ежегодные выступления министров в Совете. Так, были проведены обсуждения выступлений министра торговли и промышленности, с министра связи по поводу повышения тарифов на телефонные переговоры и по поводу отпуска для работающей беременной женщины.

Подобные выступления вызвали большой интерес у граждан в связи с важностью затрагиваемых в них вопросов и их значимостью для настоящего и будущего страны. В ходе таких обсуждений затрагивались проблемы притока рабочей силы, проблемы образования, планы экономического развития, политика расходования бюджетных средств и другие социальные вопросы, такие как жилье, вода, электричество и здравоохранение.

К примеру, Совет поднял многие проблемы, среди которых текущие гражданские расходы, которые достигли уровня 1991-1994 годов и составили 3520 миллионов оманских реалов, в то время как расходы на безопасность страны и оборону достигли 2938 миллионов оманских реалов. Это самый большой показатель в мире, и он в 3 раза больше расходов на образование и в 7 раз превышает расходы на здравоохранение. Кроме того, в бюджете страны имеется дефицит, покрываемый из резервного фонда, а также с помощью внешнего и внутреннего долга. В некоторых сферах деньги экономились, в некоторых тратились сверх меры, а политика диверсификации доходов потерпела неудачу, несмотря на приверженность правительства принципу свободной экономики, которая держится на частном секторе. План развития также потерпел неудачу, поскольку основным стимулом для активной экономики по-прежнему остаются нефтедоллары, поток которых постепенно иссякает.

Критика Совета Шуры в адрес правительства была очень жесткой, особенно относительно заявления правительства о росте доходов с налогов. По мнению Совета, эта ноша ложится тяжелым грузом на обычных граждан. Совет заявил, что он, как государственная уполномоченная структура, не участвует в разработке экономических планов, и ему представляют только общий, не детализированный план, поэтому Совет не имеет возможности сформировать свое мнение относительно предложенной правительством политики. Члены Совета подчеркивают, что эффективный способ участия Совета в экономической политике – это передача проектов ему на рассмотрение до их утверждения.

Очевидно, что Совет поднимает на обсуждение важные вопросы и вносит свой вклад в управление страной. Однако Совет собирается не более чем на 10 дней в каждый созыв и может обсуждать только те немногочисленные вопросы, которые заранее исследовали его комитеты и внесли их в повестку дня.

Таким образом, роль Совета ограничивается только помощью правительству в решении некоторых вопросов. Совет изучает эти вопросы и предоставляет свои рекомендации султану. Эти рекомендации не имеют никакой юридической силы, и Совет не может навязывать правительству своего мнения.

По нашему мнению, необходимо чтобы Совет принимал непосредственное участие в обсуждении и утверждении государственного бюджета, а также закрепить обязанность правительство отчитываться перед Советом и докладывать ему о результатах своей работы.

## Список литературы

1. Аль-Шахри А.С. Становление и развитие парламентаризма в Султанате Оман: автореф. дис. на соиск. учен. степ. к.ю.н.: спец. 12.00.02 / Аль-Шахри Авад Матук Саид; [Рос. ун-т дружбы народов]. - Москва: 2005. – 22 с.
2. Денисов Н.А. Становление государства Оман в период правления султана1 Кабуса (70-90-е гг.): Дис. на соиск. уч. степ, канд.ист.наук. -М., ИВ РАН, 2000. – 238 с.
3. Исаев В.А., Филоник А.О. Султанат Оман (очерк общественно-политического и социально-экономического развития). М., 2001.
4. Конституции государств (стран) мира // Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. – URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/88>.
5. Плеханов С.Н. Реформатор на троне. Султан Омана Кабус бин Сайд. М.: Международные отношения, 2003. — 288 с.
6. Рыжов К. В. Все монархи мира. Мусульманский Восток. XV—XX вв. – Вече, 2004. – С. 641– 642.
7. Riphenburg C.J. Oman: Political development in a changing world. L., 1998.
8. Sultanate of Oman. Years of Endeavour and Achievement, Ministry of Information, 1995.
9. Sultanate of Oman. – URL: <http://www.omansultanate.com/>
10. Sultanate of Oman. – URL: <http://www.ankarascene.com/haber/sultanate-of-oman-2127.html>

### Рецензенты:

Петренко Н.И., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Чебоксарского кооперативного института (филиала) АНО ВПО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации», г. Чебоксары;

Демидов М.В., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права Чебоксарского кооперативного института (филиала) АНО ВПО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации», г. Чебоксары.