

УДК 342.92

О. З. Кхасраві

аспірант

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,
кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ЕТАПІВ СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА КУРДИСТАНСЬКОГО РЕГІОНУ РЕСПУБЛІКИ ІРАК

Стаття присвячена характеристиці окремих етапів становлення адміністративного права на теренах Курдистанського регіону Республіки Ірак. Здійснено аналіз наукових праць у досліджуваній сфері, класифіковано етапи розвитку адміністративного права в зазначеному регіоні, наведена їхня характеристика.

Ключові слова: курди, автономія, Курдистанський регіон, республіка Ірак, адміністративне законодавство.

Якщо в більшості країн світу державотворення та правотворення мають вікові традиції і досвід, то в деяких сучасних державах чи державних утвореннях досвід здійснення такого процесу відсутній. Як приклад можна навести розвиток законодавства Курдистанського регіону Республіки Ірак — автономії у складі Республіки Ірак, що офіційно утворилася лише в 2005 році, з прийняттям Конституції країни [1]. Аналіз цього процесу дозволяє не тільки поглибити теоретичні знання історії держави та права інших країн, а ще й допомагає набутти практичного досвіду державотворення, можливих варіантів адаптації міжнародного права в чинне законодавство держави, розкриває проблеми співвідношення та взаємодії різних правових сімей у межах одного законодавства. Саме тому актуальним вбачається аналіз етапів становлення адміністративного законодавства Курдистанського регіону Республіки Ірак та наведення його характеристики.

У різні часи проблеми курдів взагалі та створення їх незалежної держави досліджували у своїх працях науковці різних галузей: етнографи, політики, економісти, військові, історики, філологи, зокрема Г. Алмонд, Д. Аптер, С. Бульбенюк, З. Бжезинський, С. Верба, А. Гідденс, В. Горбатенко, О. Данільян, В. Іноземцев, О. Кукуруз, А. Мельвіль, М. Михальченко, О. Новакова, А. Пшеворський, Д. Растоу, О. Ткач, Е. Тоффлер, Ф. Фукуяма, С. Хантінгтон, Д. Харвей, А. Алієв, Х. Батат, А. Давіш, У. Данн,

Е. Девіс, У. Додж, С. Едмондс, Г. Мирський, Р. Хінебасч, І. Даймонд, Г. Грассмак, М. Еппель, П. Іреленд, С. Фалсафі, А. Фахран та ін.

Питанню розвитку адміністративного права на теренах сучасної України та Росії присвячені праці В. Б. Авер'янова, О. П. Альохіна, С. С. Алексєєва, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, К. С. Бельського, Ю. П. Битяка, О. А. Веденєєва, І. О. Галагана, В. К. Гіжевського, І. П. Голосніченка, О. П. Гетманець, С. Т. Гончарука, О. А. Гавриленко, Ю. А. Денисова, Є. В. Додіна, В. В. Долежана, Р. А. Калюжного, А. П. Ключніченка, Л. В. Коваля, Т. О. Коломоєць, Ю. М. Козлова, В. К. Колпакова, М. І. Корнієнка, С. О. Кузніченка, Д. М. Лук'янця, І. О. Лугового, В. В. Маклакова, В. М. Манохіна, А. А. Манжули, В. М. Марчука, О. І. Миколенка, Л. Р. Наливайко, Д. М. Овсянка, С. В. Петкова, О. Ю. Синявської, В. І. Олефіра, В. Ф. Опришка, І. С. Самощенко, М. С. Студенікіної, В. Д. Суценка, Ю. О. Тихомирова, О. М. Якуби та ін.

Однак комплексного дослідження становлення чинного законодавства Курдистанського регіону Республіки Ірак на сьогодні не проводилося. Наведене вище підкреслює актуальність теми цієї наукової статті.

Слід зазначити, що адміністративне право — одна з фундаментальних галузей права, яку можна порівняти з такими галузями, як конституційне, кримінальне, цивільне право. Вона визначає основні засади діяльності держави, державних органів, посадових осіб. Наука адміністративного права вивчає законодавство, яке за обсягом значно перевищує законодавство будь-якої іншої галузі права [2, с. 28]. На думку А. С. Васильєва, адміністративне право є одним із найбільших фундаментальних елементів правової системи країни. Будучи відносно самостійною сукупністю юридичних норм, що регулюють якісно однорідну сферу суспільних відносин специфічним методом правового впливу, адміністративне право виділяється в системі інших галузей права як сама об'ємна, сама розгалужена і наймобільніша галузь. Якщо норми інших галузей права локалізуються, як правило, в певній сфері суспільного життя (наприклад, у галузі майнових відносин, трудової діяльності, природоохорони тощо), то норми адміністративного права «проникають» практично у всі сфери суспільної життєдіяльності, зачіпаючи всі соціальні інститути, укорінені в суспільстві, і ввійшли в побут і свідомість сучасної людини [3, с. 28].

Як відомо, адміністративне право є самостійною галуззю права, яка характеризується надмірною мобільністю, комплексним характером, специфічним шляхом свого становлення, регулює величезну кількість суспільних відносин, оскільки стосується організації та діяльності розгалуженого апарату управління, всіх ланок системи органів виконавчої влади, всіх сфер економічного та соціального розвитку. Воно посідає одне із основних місць в системі права й відрізняється від інших галузей права предметом і методом правового регулювання.

Предметом адміністративного права є управлінські відносини, але не всі, а лише ті, що складаються внаслідок і з приводу виконання органами публічної, насамперед державної, влади своїх виконавчо-розпорядчих функцій. Ці відносини мають місце у різних сферах державного управлін-

ня: економічній, соціальній, політичній, але всі вони поєднані захистом публічного інтересу [4].

Не вдаючись до дискусії щодо визначення цього поняття, вважаємо за необхідне підтримати Т. О. Коломоєць, яка під адміністративним правом пропонує розуміти сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються під час забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку [5, с. 3].

Якщо в більшості країн світу державотворення та правотворення мають вікові традиції і досвід, то в Курдистанському регіоні Республіки Ірак, як вже зазначалось, досвід здійснення такого процесу відсутній.

В основу розвитку адміністративного законодавства даного регіону було покладено багаторічну боротьбу курдського народу за свою незалежність. Не вдаючись до політичної складової цього процесу, слід зазначити, що поряд із військово-політичними завданнями керівництво руху в різні часи займалося питанням створення автономного уряду та розвитком права. Звичайно, першочерговим був розвиток саме адміністративного права та законодавства, оскільки саме вони займають чільне місце в процесі управління країною.

Гадаємо, що буде неправильним вважати, що законодавство Курдистанського регіону Республіки Ірак зародилося лише на початку цього століття. Багатвікова історія боротьби цього народу за свою незалежність, за право самовизначення мала приклади створення державності на теренах сучасного Іракського Курдистану, й відповідно, досвіду державо- та правотворення. Зокрема, після повалення іракської монархії в 1958 р. на короткий час була встановлена номінальна державність у регіоні — надано рівноправність курдам по відношенню до арабської частини населення, відбулося поліпшення ситуації у соціально-економічній (зокрема була проведена аграрна реформа) та політичній (надана автономія регіону) сферах. Невиконання домовленостей призвело до розчарування курдів, а поворот у політичній площині уряду Касема у бік арабського шовінізму став причиною Вересневого повстання (1961–1975 рр.), під проводом Барзані і Демократичної партії Курдистану (тут і далі — ДПК), яке у 1975 р. було жорстко придушене режимом Саддама Хусейна, а всі напрацювання щодо надання регіону автономії — анульовано [6]. Саме такі приклади дозволили нам стверджувати, що перший період розвитку адміністративного законодавства так званої «спонтанної» правотворчості займає досить значний проміжок часу і характеризується прийняттям нормативних актів (досить часто напівлегітимними органами) як вимушеною реакцією на політичні та військові реалії.

Початком другого етапу становлення адміністративного законодавства Курдистанського регіону Республіки Ірак, на нашу думку, можна вважати 1991 рік, коли ООН приймає резолюцію № 688 від 5 квітня 1991 року, що

оголошує територію на північ від 36 паралелі «зоною безпеки». США, Велика Британія і Франція в рамках гуманітарної операції «Provide Comfort» ввели в Іракський Курдистан свої війська, у результаті на території автономії виникло фактично незалежне курдське державне утворення під мандатом ООН — так званий «Вільний Курдистан» [6]. Саме тоді почали проявлятися перші ознаки зародження держави або, за іншими даними, широкої автономії. Проте процес формування курдської державності зупинила громадянська війна, що виникла між ДПК та Патріотичним союзом Курдистану (тут і далі — ПСК), що почалася влітку 1994 року.

Третій етап розвитку адміністративного законодавства Курдистанського регіону Республіки Ірак пов'язаний із початком війни 2003 року та знищенням режиму Саддама Хусейна. Підтримувані коаліцією союзників, пешмерга (військові формування курдів) захопили етнічні території курдів, втрачених у результаті «арабізації» 1987–1988 рр. Відразу відбувається адміністративний поділ території сучасного Курдистанського регіону Республіки Ірак на чотири окремі регіони, здійснюються заходи щодо становлення адміністративних територіальних центрів у провінціях, проводиться низка референдумів щодо статусу окремих регіонів. Водночас відбувається адаптація законодавства часів Саддама Хусейна під реалії та видання нових, інколи на межі легітимності, нормативно-правових актів новоствореної автономії. На нашу думку, завершується цей етап прийняттям Конституції Іраку 2005 року, в статті 113 якої зазначено, що «визнається регіон Курдистан і встановлена в ньому регіональна та федеральна влада» [1].

Сучасний етап розвитку адміністративного права Курдистанського регіону Республіки Ірак починається з 2005 року і триває по теперішній час. Він вирізняється бурхливим розвитком законодавства, пов'язаного, насамперед, із наданням легітимності широкій автономії регіону, встановленням стабільності у ньому, демократизацією суспільства, становленням та розвитком різних гілок влади. Зокрема, було прийнято відповідне законодавство та створено адміністративні суди у їх класичному вигляді, де громадянин може оскаржити дії посадових осіб державних органів щодо себе, відбулася реорганізація соціальної (насамперед пенсійної) сфери [7], прийнято законодавство щодо розвитку інфраструктури регіону [8], парламенту [9], Кабінету Міністрів [10] тощо.

Отже, якщо аналізувати розвиток та становлення адміністративного права Курдистанського регіону Республіки Ірак, то можна виділити чотири основні етапи його розвитку:

- 1) етап «спонтанної» правотворчості (різні періоди в проміжку часу: початок ХХ ст. — 1991 р.);
- 2) етап зародження законодавства (1991–2003 рр.);
- 3) етап розвитку (2003–2005 рр.);
- 4) сучасний етап — (2005 р. — по т.ч.).

Становлення будь-якої держави неможливе без розвитку та вдосконалення її законодавства, формування державних органів та налагодження роботи їх структурних підрозділів на регіональному рівні. У більшості сучасних країн цей процес був досить тривалим та нерозривно пов'язаним

з історичними реаліями, географічними та релігійними особливостями регіону тощо. Проте сьогодні ми стаємо свідками швидких змін на геополітичній карті світу: виникають нові держави, змінюються політичні режими в країнах, здобувають самостійність окремі регіони.

Сьогодні Курдистанський регіон (курд. *ناتسدرۆك یمێر هه یت مهۆك ح*, Herêmi Kurdistan, хәреми Кӧрдистан, араб. *ناتسدرک مێلکا*) — курдське державне утворення у складі Іраку, що за новою Конституцією Іраку [1] має статус широкої автономії (за деякими ознаками нагадує положення члена конфедерації); де-факто — напівнезалежне, але вигідно вирізняється стабільністю політичної та соціальної сфери в порівнянні з іншою частиною Республіки Ірак.

Саме тому важливість становлення та розвитку адміністративного права в державі неможливо переоцінити — адже адміністративне право регулює суспільні відносини, які виникають у процесі формування корінних, буттєвих умов існування людського суспільства. Ці відносини опосередковують управління різноманітними справами суспільства, сприяють встановленню необхідного соціального порядку, дозволяють вирішувати питання захисту прав і законних інтересів громадян в їх взаємовідносинах з різними державними органами.

Враховуючи викладене вище, слід зазначити, що вбачається актуальним подальше дослідження становлення адміністративного законодавства Республіки Ірак та Курдистанського регіону взагалі, окремих етапів цього становлення, аналіз зміни пріоритетів його розвитку у бік європейського (галузевого) права тощо.

Список літератури

1. Конституция Иракской Республики [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_Иракской_Республики. — Заголовок с экрана.
2. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2007. — 624 с.
3. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учебное пособие / А. С. Васильев. — Х. : «Одиссей», 2002. — 288 с.
4. Адміністративне право як важлива частина сучасного публічного права [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://sites.google.com/site/igroupteamsite/administrativne-pravo-ukraieni/administrativne-pravo-ak-vazliva-castina-sucasnogo-publicnogo-prava>. — Заголовок з екрану.
5. Коломoeць Т. О. Адміністративне право України [Електронний ресурс] : курс лекцій / Т. О. Коломoeць. — Режим доступу : http://sites.znu.edu.ua/lectory/public_files/2009/administratyvnepravo.pdf. — Заголовок з екрану.
6. Іракський Курдистан: матеріали із вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/Іракський_Курдистан. — Заголовок з екрану.
7. Закон о внесении изменений в законодательство о пенсионном и социальном обеспечении для работников [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.krp.org/docs/Directive-15-2012-AR.pdf>. — Заголовок с экрана.
8. Положення про Міністерство будівництва та житлово-комунального господарства Курдистанського регіону Республіки Ірак [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.krp.org/docs/Directive-12-2012-AR.pdf>. — Заголовок з екрану.
9. Kurdistan parliament [Electronic resource]. — Mode of access : <http://www.kurdistan-parliament.org>. — Заголовок з екрану.
10. Kurdistan Regional Government [Electronic resource]. — Mode of access : <http://www.krg.org/?l=12>. — Заголовок з екрану.

О. З. Кхасрави

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

**ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ ЭТАПОВ СТАНОВЛЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
КУРДИСТАНСКОГО РЕГИОНА РЕСПУБЛИКИ ИРАК**

Резюме

Статья посвящена характеристике отдельных этапов становления административного права на территории Курдистанского региона Республики Ирак. Проведен анализ научных трудов в исследуемой сфере, классифицированы этапы развития административного права в указанном регионе, приведена их характеристика.

Ключевые слова: курды, автономия, Курдистанский регион, республика Ирак, административное законодательство.

O. Z. Khasrawe

Odesa I. I. Mechnikov National University,
The Department of Administrative and Economics Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine

**CHARACTERISTICS OF THE INDIVIDUAL PHASE
OF DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE LAW
KURDYSTANSKOHO REGION OF IRAQ**

Summary

The article is devoted to characteristics of some stages of administrative law in the territory of the Republic of Iraq Kurdystanskoho. The analysis of scientific publications in the study area, classified the stages of development of administrative law in that region, given their characteristics.

Key words: Kurds autonomy, Kurdystanskyy region, Republic of Iraq, administrative law.