



На правах рукописи

КАВАСМИ БАССАМ АХМЕД АБДАЛЛА

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
ПАЛЕСТИНСКОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ АВТОНОМИИ**

Специальность 12.00.02. – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2010

Диссертация выполнена на кафедре международного и конституционного права
Петрозаводского государственного университета.

Научный руководитель

Доктор юридических наук, профессор
Чернов Сергей Николаевич

Официальные оппоненты

Доктор юридических наук, профессор
Понкин Игорь Владиславович

Кандидат юридических наук, доцент
Штатина Марина Анатольевна

Ведущая организация

**Санкт-Петербургский университет
экономики и финансов**

Защита диссертации состоится «26» января 2011 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук при Российском университете дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. 347.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6.

Автореферат разослан «17» сентября 2010 г.

Ученый секретарь
кандидат юридических наук



А.Р. Батяева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Понятие конституционно-правового статуса в конституционном праве является одной из наиболее проблемных категорий. Несмотря на большое число научных исследований в науке конституционного права не сложилось общее понимание смыслового содержания этого понятия.

Исследование становления и современных особенностей конституционно-правового статуса Палестинской национальной автономии связано с отсутствием сходных научных разработок в отношении данного субъекта права. Не одно десятилетие длится ближневосточный конфликт, в основе которого национальное самоопределение народа Палестины, восстановление его прав на родину, свое суверенное и независимое государство.

Еще одна проблема, которая поднимается в данном исследовании эта проблема малых государств. Известный российский ученый юрист профессор В.С. Нерсесянц отмечал, что «в наше время на государственность и суверенитет претендуют почти все нации, включая и малые. Но это, реализуемо лишь в форме правового суверенитета – и в соответствии с правовым критерием увеличения общего количества свободы в регионе»¹. Он делает вывод, что образование малого государства правомерно, если ведет к увеличению общего количества свободы в региональном сообществе государств².

Автор делает вывод, что самостоятельной моделью конституционализма следует признать такую, когда конституция принимается одновременно с образованием нового национального государства. Другой вариант образования новых национальных государств связан с процессом распада существующих многонациональных образований, или объединения ранее самостоятельных государств в одно новое. Наряду с этими двумя способами образования новых государств существует третий, который состоит в создании национального государства исключительно на основании принятия международно-правовых решений. В этом случае можно привести в качестве примера Государство Израиль³. Другим примером политического образования, близко подошедшего к формированию государства, может служить Палестинская национальная автономия⁴.

Более шестидесяти лет палестинская проблема остается центром ближневосточного конфликта, в основе которого национальное самоопределение народа Палестины, восстановление его прав на родину, свое суверенное и независимое государство.

¹ См.: Нерсесянц В.С. Философия права. М. 2002 С. 504.

² См.: Ежегодник Либертативно-юридической теории. Вып. 1, м., 2007. С.

³ См.: Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ВШЭ, 2005 С. 379-380.

⁴ См.: Палестина: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 181 (Ш) 29 ноября 1947 г.// Действующее международное право. В 3 т. Т.1. М.: Московский независимый институт международного права, 1996. С. 122-139.

В данной диссертационной работе рассматривается совокупность основных конституционных институтов, в первую очередь правового статуса высших органов государственной власти Палестинской национальной автономии и управления в их диалектическом развитии и единстве с акцентом на исследование двух главных слагаемых конституционного права - человека, его прав и свобод, с одной стороны, и государства и осуществление публичной власти, с другой.

Профессор В.Е. Чиркин, ссылаясь на международное право, делает следующие важные выводы: 1) внутреннее законодательство не может противоречить зафиксированным в международных актах основным правам человека и общечеловеческим ценностям; 2) нет абсолютной свободы и абсолютных прав; они могут быть ограничены, но только на основе закона... и в точно определенных целях (сохранение общественного порядка, публичной морали, здоровья населения и т.д.; 3) запрещается злоупотребление правами, т. е. использование их с целью нанесения ущерба правам и законным интересам и других физических и юридических лиц; 4) права личности ограничены правами других лиц¹.

Эти положения имеют особое значение для понимания функционирования институтов палестинской политико-правовой системы, носящей, благодаря ряду причин, уникальный и своеобразный характер. Палестина, по общему мнению, стал, своего рода «полигоном и лабораторией», где апробируются не только общепринятые конституционно-правовые доктрины и положения, но и зарождаются теория и практика правовых актов и явлений, не имеющих аналогов в мире.

При рассмотрении конституционно-правового статуса Палестинской национальной автономии важным будет международный аспект. Палестинская автономия всегда была и остается в центре политических, стратегических и экономических интересов развитых государств мира, Европы, включая и Россию. Нельзя не отметить в работе и национальный аспект, который связан с историей земли, развитием народов, которые издавна населяли эти территории, формирование народности – палестинцы.

Анализ проблем, связанных с деятельностью палестинских высших органов государственной власти, других конституционно-правовых институтов имеет весьма актуальный характер и большое научно-прикладное значение. Он позволяет выявить их конституционный статус и фактическое положение в системе государственных органов и увидеть возможные тенденции их дальнейшего развития. Поэтому исследование конституционно-правового строя в части, касающейся его высших органов государственной власти, все больше становится предметом пристального научного внимания юристов и политологов, как в арабском мире, так и вне него.

¹ См.: В.Е. Чиркин, Конституционное право зарубежных стран, М: Юристъ, 1997. С. 51.

Степень научной разработанности темы. Палестинской проблеме, образованию Палестинской автономии, Палестинского государства посвящены многочисленные исследования ученых, историков, юристов из разных стран мира, анализ которых позволяет проследить в динамике процесс развития проблемы, его настоящее и перспективы. Среди наиболее важных для раскрытия темы авторов можно отметить тех, которые опубликовали работы по палестинскому вопросу на русском языке: Абдель Насер Шаукат Нубани, Арма А.Г., Аль-Балуи Басам Фатхи, Блищенко И.П., Борисов Р.В., Воробьев В.П., Дмитриев Е.Д., Зауль Авад, Захаров А.М., Фомин О.И., Иванов Ю.С., Иванов В.И., Киселев В.И., Клишас А.А., Клобова А.О., Косач Г.Г., Сергунина А.А., Котлов Л.Н., Примаков Е.М., Тимофеева И.В., Тума Э.

В диссертации использованы так же работы, опубликованные на иностранных языках авторов: Аль Сульта, Ахмед Абед-Алхака, Абдель Арури, Аэми пишара, Абдалла Алашала, Ажж Нуайхеда, Ал нозом Алсиясия, Ибрагима Шапаана, Идуарда Сауда, Махмуда Абаса и целого ряда других исследователей. Важными для характеристики статуса Палестинской автономии явились работы, которые издали такие авторы как Р.Г. Абдулатипов, С.А. Авакьян, Г.В. Атаманчук, А.Н. Аринин, М.В. Баглай, И.Н. Барциц, А.А. Белкин, Р. Вильямс, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, В.В. Грибеников, Ю.А. Дмитриев, Н.М. Добрынин, А.Н. Домрин, Д.Л. Златопольский, М.В. Золотарева, В.В. Иванов, Л.М. Карапетян, А.А. Клишас, Л.Е. Козлов, А.Н. Кокотов, В.А. Кряжков, А. Ливеровский, В.О. Лучин, Г.В. Мальцев, М.Н. Марченко, М.А. Митюков, М.С. Саликов, В.К. Самигулин, А.С. Соломаткин, Л.А. Тихомиров, Д. Тэпс, Б.Н. Топорнин, И.А. Умнова, Б.С. Эбзеев, С.Н. Чернов, В.Е. Чиркин, и ряда других. Вопросы автономии, национальные проблемы поднимаются в работах А.Х. Абашидзе, Т.И. Васильева, Н.В. Витрука, К.В. Калинина, А.О.Савельева, О.И. Чистякова, А.А. Югова.

Реализации международных и внешнеэкономических полномочий субъектов Российской Федерации посвящены работы Г.В. Игнатенко, В.Л. Толстых, Ю.И. Федорова, В.Е. Чиркина. Очень важную тему зарубежного сравнительного федерализма осветили в своих работах В.В. Бойцова и Л.В. Бойцова, И. Бусыгина, В.И. Васильев, Д.Дж. Елазар, А.Н. Козлов, С.В. Кулешов, А.А. Мелкумов, Е.Г. Морозова, А.М. Осавелюк, П. Пернталер, В.С. Рывкин, М.С. Саликов, Т.М. Фадеева, М.Х. Фарукшин, В.Е. Чиркин, Е.Б. Шестопал, В.Е. Шило.

Объект диссертационного исследования включает общественные отношения, которые регулируют статус Палестинской национальной автономии.

Предметом настоящего исследования являются нормы конституционного права, образующие статус Палестинской национальной автономии: Основной закон Палестинской национальной автономии, положения проекта конституции Палестины; международно-правовые нормы, определяющие статус Палестины.

Цель диссертационного исследования заключается в выявлении основополагающих признаков и тенденций становления конституционного процесса развития Палестинской национальной автономии и выяснении путей перехода к Арабскому палестинскому государству на основе комплексного анализа правовых норм.

В соответствии с целью поставлены следующие основные задачи:

1. Дать комплексное определение Палестинской национальной автономии как субъекта права в совокупности не только правовых, но и иных признаков;
2. Оценить положение Палестинской национальной автономии в плане суверенности, социального субстрата и территориальной основы;
3. Рассмотреть на основе доктринальных и законодательных материалов понятие конституционно правового статуса Палестинской национальной автономии
4. Дать общую и государственно- правовую характеристику важнейших институтов государственного (конституционного) права на территории Палестинской национальной автономии.
5. Изучить и проанализировать конституционно-правовые механизмы, применяемые в отношении государственности Палестины.
6. Проанализировать с позиции современного конституционного права возможность и гарантии преобразования Палестинской автономии в независимое и суверенное Арабское палестинское государство.
7. Подготовить и внести предложения по новому проекту Конституции Арабского палестинского государства

Теоретико-методологическая основа исследования. Изучение сущности конституционно-правовых явлений невозможно без привлечения специальных юридических методов: формально-юридического, историко-правового и сравнительно-правового. В этой связи особое значение для развития методологии науки конституционного права приобретает разработка методологических средств, которые повышают эффективность использования специальных юридических методов, в особенности сравнительно-правового метода, который объединяет эмпирический материал и процедуры иных общих и частных методов правового познания.

Нормативную основу исследования составляют материалы Организации Объединенных Наций, международных конференций и организаций, материалы и документы Организации освобождения Палестины и ее учреждений, нормативные материалы, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, Совета Безопасности ООН, договоры и соглашения стран, имеющих отношение к решению палестино-израильского конфликта, проект Основного закона (Конституции Палестинской национальной автономии), решения государственных органов Палестины по различным проблемам, соглашения между Государством Израиль и Палестинской национальной автономией, Законы Палестинской национальной автономии (администрации).

Научная новизна диссертации состоит в том, что она является первым в Российской Федерации исследованием, комплексно освещающим конституционно-правовые проблемы Палестинской Национальной Автономии. В нем впервые в комплексном и системном виде анализируется Проект Конституции Палестины и ее конституционное законодательство. На основе анализа законодательства Палестинской Национальной автономии, во взаимосвязи с наиболее актуальными теоретическим вопросам, относящимися к проблемам палестинской государственности, обобщены различные аспекты юридической природы конституционного законодательства Палестинской Национальной автономии. Автором систематизированы и обобщены основные институты конституционного права Палестины, выделено их взаимодействие в процессе реализации международно-правовых норм. В работе выявлен конституционно-правовой статус Палестинской Национальной Автономии, раскрыта особенность системы органов государственной власти Палестины, их динамика. Сформулированы основные предпосылки, условия и этапы развития государственности Палестины, которые частично нашли свое отражение в становлении современной конституционной модели развития Автономии. Проанализировав существующие правовые источники, автор сделал вывод о необходимости создания Нового проекта Конституции Арабского палестинского государства.

Научную новизну диссертации выражают основные положения, выносимые на защиту:

1. Конституционно-правой статус Палестины можно определить как правовое положение государственно-подобного образования, определяемое материалами Организации Объединенных Наций, нормативными материалами, резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН, Совета Безопасности ООН международных конференций и организаций, Основами законодательства Палестинской национальной автономии, материалами и документами Организации освобождения Палестины и ее учреждений, договорами и соглашения стран, имеющих отношение к решению палестинско-израильского конфликта, решениями государственных органов Палестинской национальной автономии по различным проблемам, соглашения между Государством Израиль и Палестинской национальной автономией, Законами Палестинской национальной автономии (администрации).

2. Для Палестинской национальной автономии в условиях переходного времени от автономии к Арабскому палестинскому государству наиболее предпочтительной является конституционная модель президентской формы правления. В этой связи отмечено, что реализация возможностей сильной президентской формы правления может всемерно способствовать не только эволюционному и политически выверенному воплощению принципа разделения властей, но и позволит усилить роль главы Арабского палестинского государства как общенационального политического лидера, что может

нейтрализовать не только мощный потенциал авторитаризма в условиях переходного периода, но и всемерно помогать становлению эффективной демократической политической системы палестинского общества.

3. Президентская форма правления в Палестинской национальной автономии, а в последующем в Арабском палестинском государстве позволяет сейчас, и будет в дальнейшем интегрировать законодательную и исполнительную ветви власти в единый работающий механизм, основанный на системе сдержек и противовесов, эффективного их взаимодействия. Президент, имеющий весомые полномочия в Палестинской национальной автономии, при этом должен ориентироваться на парламентское большинство и в соответствии с этим строить политику Арабского палестинского государства. Неотъемлемыми прерогативами Парламента Палестины должны стать сильные контрольные полномочия, более эффективный контроль за деятельностью Правительства и других органов исполнительной и судебной власти.

4. Историческая необычность Палестины как типа государственности заключается в решении принципиальной проблемы конституции. Палестина как все новые государства сразу после решения о независимости стремилось первым делом зафиксировать свой суверенитет, предпочло сделать это в письменной конституции. Основной закон Палестинской национальной автономии подготовлен в достаточно жесткой форме. В то же время по своему содержанию он один из самых демократичных в арабском мире. Основным и решающим преимуществом президентской формы правления в Палестине, которые могут сделать ее легитимной в глазах международной общественности и палестинского общества, является обеспечение Главой палестинского государства политической стабильности страны в условиях переходного периода. Президентская форма правления Палестинской национальной автономии, отвечает реалиям переходного времени и способствует стабильности курса постепенной политической модернизации страны. Именно в этом историческом контексте необходимо решать вопрос о перспективах совершенствования президентской формы правления в Палестине, включения в нее элементов президентско-парламентской формы. Автор считает, что с учетом сложившегося опыта государственного строительства назрела необходимость обсуждения и принятия нового текста Конституции Арабского палестинского государства, который автор разработал и предложил в данной диссертации.

5. Анализ современного состояния государственности Палестинской национальной автономии свидетельствует о том, что существуют как позитивные, так и негативные аспекты развития государства. К положительным сторонам формирования государственности относится следующее: формирование народовластия; значительная степень правовой защищенности личности, которая находится под покровительством автономии, развитие отдельных институтов государства. Негативные стороны в

формировании государственности: невозможность обеспечения единых стандартов прав человека на территории всей Палестинской национальной автономии; ослабление центральной власти в Секторе Газа; опасность непредсказуемого развития Палестинской национальной автономии.

6. Несмотря на сложности правового и политического развития в Палестинской национальной автономии сформулированы и проанализированы основополагающие конституционно-правовые институты, характеризующие Палестину как единое государство, к которым автор относит: территориальное единство; единство государственной власти; единство правового пространства; экономическое единство; единство правового (конституционного) статуса человека и гражданина. Совокупность данных характеристик, их взаимообусловленность приобретают определенное значение в становлении Палестинской национальной автономии как действительно правового, демократического Арабского палестинского государства.

7. Аргументирована авторская концепция обеспечения единства Палестинской национальной автономии. В частности в авторском проекте Конституции Арабского палестинского государства предлагается ряд способов укрепления государственного единства в различных сферах. Так автор предлагает четкий легитимный порядок разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной Палестинской национальной автономии. Предлагается принятие Закона «О единстве системы государственной власти в Палестинской национальной автономии».

8. В сфере единства правового пространства автор предлагает установление единой общегосударственной программы законотворчества, охватывающий уровень как государственного, так и местного самоуправления.

9. В Палестинской национальной автономии необходима выработка единой системы базовых принципов, категорий и понятий, используемых при создании законов. Нужен мониторинг правового пространства, способствующий выявлению пробелов и противоречий в законодательстве.

10. Учитывая сложность политической ситуации в Палестинской национальной автономии необходимо применение адекватных мер ответственности к должностным лицам и органам власти, нарушающим единство правового пространства Палестинской национальной автономии, принимающим неконституционные акты.

11. Для Палестинской национальной автономии в современных условиях крайне важна судебная власть. Она важна не только своим существованием, а действительностью и применимостью в реальной жизни палестинского общества. К сожалению, судебная власть все еще остается слабым местом в Палестинской национальной автономии. Закрепленные в Основном законе принципы судостроительства и судопроизводства реализуются с трудом. И в данном случае ощущается противодействие и давление со стороны других ветвей власти. Несмотря на провозглашенные правовые и

социальные гарантии судьи, как то несменяемость, неприкосновенность, независимость и т.д., они очень часто не могут полностью обеспечиваться из-за отсутствия технической и материальной базы. Перед палестинским государством в сфере юрисдикции стоят ряд важнейших проблем, которые возникают при реализации судебной власти во всех без исключения странах. В настоящее время существует ограниченный перечень средств оптимизации правосудия. Понимание правосудия как одной из важнейших социальных функций правового государства лежит в основе всеобщих проблем судебной системы Палестины. Система судебной власти Палестины потенциально обеспечивает значительную независимость судебной системы. Вместе с тем, она еще не закреплена в законодательстве, и ее члены назначаются в личном качестве. Бюджет судов находится под надзором Министерства юстиции. Поскольку законодательная база для судов до сих пор не установлена, Министерство юстиции играет гораздо более важную роль в судебной администрации, чем должна. Формирование Высшего судебного совета в 2000 г., является важным шагом в направлении разделения исполнительной и судебной ветвей власти, но статус Совета пока не отражен в законодательстве. В Палестине существуют специализированные суды, что неоднозначно воспринимается как внутри, так и за пределами государства. Предложенная автором в Проекте Конституции Арабского палестинского государства судебная система отражает основные международные правовые требования к системе судебной власти.

12. Автор считает, что под гарантиями единства формирующегося Арабского палестинского государства надо понимать правовые, экономические и социальные условия и средства, обеспечивающие реальное функционирование и развитие институтов государственного единства, к которым относятся единство территории, государственной власти, правового статуса личности, единство правового пространства, экономическое единство.

Теоретическая значимость диссертации состоит в возможности использования ее результатов при дальнейшем научно-теоретическом изучении конституционно-правовых проблем конституционного законодательства Палестины, проблем организации и деятельности органов исполнительной и судебной власти в будущем Палестинском государстве.

Практическая значимость диссертации состоит в ее ориентации на совершенствование конституционного законодательства Палестинской Национальной Автономии, в части касающейся его конституционно-правовых проблем. Разработанный автором проект Новой Конституции позволит всем участникам конституционного процесса в Палестинской национальной автономии получить возможность высказать свои предложения по улучшению и несогласия с содержанием. Все это позволит участвовать в обсуждении материалов исследования.

Материалы диссертации могут быть использованы законодательной властью Палестины, должностными лицами исполнительных органов и их практической работе при разработке законопроектов и внесении поправок в действующее конституционное законодательство Палестинской национальной Автономии. Они могут использоваться представителями международных организаций при подготовке международных документов, регулирующих ситуацию на Ближнем Востоке, они могут служить основой для разработки курса лекции, посвященных сравнительному конституционному праву, использоваться при подготовке и повышения квалификации специалистов в сфере государственного и муниципального права.

Структура работы отражает логику исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения, списка использованных нормативных правовых источников и научной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, степень ее научной разработанности, формулируются цели и задачи, объект и предмет исследования, характеризуется методическая основа, отмечается научная новизна и практическая значимость диссертации, сформулированы положения, выносимые на защиту, а также указаны направления апробации и внедрения полученных результатов.

В первой главе «Теоретические, историко-правовые основы конституционного статуса Палестинской национальной автономии» определяется сущность и элементы конституционных категорий «государственное устройство», «конституционно-правовой статус государства», «статусы территориальных образований».

В первом параграфе «Понятие и структура конституционно-правового статуса Палестинской национальной автономии» исследуется статус государства, единство государства в теоретическом аспекте.

Прежде чем сформулировать практическое понятие статуса государства, делается попытка определить содержание категории «государственность», проанализировать соотношение понятий «статус территориальных образований» и «конституционно-правовой статус государства», проанализировать соотношение понятий единства и целостности государства. Проведенный анализ научной литературы выявил понимание государственности в узком и широком смыслах.

В узком значении государственность можно рассматривать как синоним государственности того или иного исторического типа, как структуру власти и властных отношений в государстве, тогда как государственность в широком смысле – через взаимную связь ее элементов (институтов) и общественных отношений, функций, институтов, политической идеологии, права, экономики, культуры и других факторов,

оказывающих существенное взаимодействие на формирование общих черт или признаков государства.

Статусы территориальных образований – это системы, комплексы их прав и обязанностей, закреплённые нормами права (в конституциях и законах или договорах). Это правовые нормы установленные государствами, хотя во многих случаях необходимыми правотворческими полномочиями обладают и сами территориальные образования.

Государство, в соответствии с российской конституционно-правовой наукой, при определении конституционно-правового статуса должно объединять следующие элементы: учредительная власть; территориальное верховенство; единая правовая система; система высших органов государственной власти; гражданство; единый государственный бюджет; общегосударственные налоги и сборы; государственная собственность; единая кредитно-денежная система; единые Вооружённые Силы; государственный язык; государственные символы (флаг, герб, гимн); столица; международная правосубъектность.

С другой стороны, говорить о государстве можно только тогда, когда власть, осуществляемая в пределах некоей обособленной территории, суверенна, т.е. самостоятельна, независима и «обладает монопольным правом последнего решения в случае возникновения правовой коллизии»¹. Таким образом, элементом государства является не просто публичная власть, но суверенная власть. Публичная власть, которая осуществляется в пределах некоей территории, над неким населением, может быть и несуверенной, что в свою очередь предполагает её подчинение суверенной власти.

Государство обладает особым свойством – суверенитетом. Суверенитет находит воплощение в определенных полномочиях, которые принадлежат государству как суверенному политическому единству, без этих полномочий суверенитет не может осуществляться. Поэтому совокупность полномочий государства служит юридическим способом выражения суверенитета.

Учитывая сложную правовую природу Палестинской национальной автономии, заходящие в тупик противоречия с Израилем, участия Палестинской автономии в приграничных территориальных спорах, а также неутрачивающие научные дискуссии по поводу модификации содержания понятия суверенитета, обращение к вопросу соотношения территориальной целостности и государственного суверенитета представляется очень актуальным.

Автор, исходя из характеристик терминов «внутренний суверенитет» и «территориальное верховенство», считает, что их использование равнозначно. Взяв за основу определение территориальной целостности Палестинской национальной

¹ См.: Шмидт К. Политическая теология // Шмидт К. Политическая теология. М. 2000. С. 26- 29.

автономии, как сохранение суверенитета государства над всей ее территорией, не допускается внешнее или внутреннее вооруженное или невооруженное вмешательство. Государственный суверенитет Палестинской национальной автономии является одной из основных гарантий территориальной целостности государственно-подобного образования. В обязанность органов государственной власти входит принятие необходимых мер для охраны суверенитета, независимости и государственной целостности, обороны и государственной безопасности. От обеспечения территориальной целостности Палестинского государства зависит возможность в полной мере осуществлять суверенную власть в пределах всей территории Палестинской национальной автономии.

Автор делает вывод, что государственный суверенитет не зависит ни от объема государственной власти, ни от формы государства. Суверенитет, как неотъемлемое свойство государства остается абсолютной категорией, указывающей на верховный характер государства внутри страны и независимый характер на международной арене. Таким образом, учитывая неизменную сущность государственного суверенитета, в случае нарушения территориальной целостности Палестинской национальной автономии изменениям подвергнется не сам государственный суверенитет, а юрисдикция Палестинской автономии.

В связи с этим следует еще раз подчеркнуть, что можно ограничить осуществление суверенных прав, но нельзя ограничить суверенитет. Это свойство суверенитета позволяет государству существовать как геополитической единице, как субъекту международного права, позволяет осуществлять внешние и внутренние функции, порождает его права и обязанности, как с точки зрения национального, так и с точки зрения международного права. В свою очередь содержание суверенных прав Палестинской национальной автономии напрямую зависит от многих внутренних и внешних факторов политического, экономического, социального развития государства, в том числе и надлежащего обеспечения территориальной целостности и неприкосновенности Палестины.

Суверенитет, таким образом, не подменяет государственную власть, а является принципом ее организации и осуществления, обуславливает ее верховенство, независимость и единство. Как известно, выделяются два аспекта суверенитета: внутренний (доминирование государства над всеми иными политическими институтами в пределах территории) и внешний (отсутствие вышестоящей власти, способной подчинить себе государство). При этом государство руководствуется собственным правом, прежде всего нормами национальной конституции, закрепленными принципами

внешнеполитической деятельности государства, а также нормами международного права, признающего суверенитет государств¹.

В то же время, суверенитет, проявляющийся в категориях государства, вступает в противоречие с необходимостью последнего выполнять определенные обязательства, как взятые в ходе участия в международных отношениях, так и налагаемые нормами национальной конституции. С учетом взаимосвязи внешнего и внутреннего аспектов суверенитета, о верховенстве государства на его собственной территории также можно говорить лишь с определенной долей условности, так как и в проведении своей внутренней политики государства может оказаться связанным рядом требований.

Это наглядно проявляется во взаимоотношениях Государства Израиль и Палестинской национальной автономии, которые часто строятся под влиянием различных международных и региональных организаций. Рассматривая суверенитет государства, надо отметить, что категории верховенства и независимости государства характеризуют его фактическое положение, его широкий круг имеющихся у него полномочий в различных сферах деятельности государства и общественной жизни. В то время как верховенство и независимость государства – это вопрос факта, его суверенитет - это вопрос права².

Суверенитет, таким образом, не предполагает полной свободы действий государства в каждый момент времени. Это особенно наглядно можно наблюдать в конфликте Израиля и Палестинской национальной автономии. В результате принятых международным сообществом решений некоторые полномочия государства могут быть ограничены или переданы международным либо наднациональным организациям. Это, однако, еще не свидетельствует об ограничении самого суверенитета.

В широком смысле слова автономия в конституционном праве означает предоставление какой-либо части государства. В большинстве случаев, однако, под автономией понимаются особые политико-территориальные единицы, созданные с учетом национального состава, культуры, традиций, быта проживающего в них населения. В зависимости от объема полномочий существуют две формы национально-территориальной (этнотерриториальной) автономии: политическая (ее часто называют еще государственной, законодательной) и административная. Политическая автономия имеет некоторые признаки государственности. Она (ее органы) обладает правом законодательства по местным вопросам³.

Административно территориальное образование – обособленная составная часть государства, в пределах которой функционируют органы власти, подчиненные (и во

¹ См.: Троицкая А.А. Государственный суверенитет: ограничение или трансформация содержания? // Конституционное и муниципальное право. 2006, № 10 С. 6

² См.: Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 2005. С. 47.

³ См.: Синельщикова И.Г., Тесленко А.Ю. Некоторые аспекты автономизации в Испании // Латинская Америка. 1997. № 6.С.45

многих случаях непосредственно формируемые) вышестоящими органами власти государства. Они имеют право принимать (издавать) нормативные акты, действующие в пределах соответствующей территории. Образование, реорганизация, ликвидация административных территориальных образований, как правило, находятся в компетенции вышестоящих органов власти¹.

Палестинская национальная автономия, считает автор – это не административно-территориальная, а политико-территориальная единица, а вопрос об изменении структуры государства Израиль – это не административно-территориальный, а политико-территориальный вопрос. Палестина обладает государственной автономией.

В системе разделения властей исключительно важное место принадлежит институту Главы государства. Важность и необходимость института Главы государства заключается в том, что глава государства координирует деятельность всех высших органов государственной власти, выражает интересы всего общества, служит носителем и гарантом государственного суверенитета. В установленных законом случаях (чрезвычайное, военное положение и др.) на главу государства возлагается весь груз государственной власти, объем его полномочий становится практически неограниченным. Обычный объем полномочий также значителен и распространяется на все сферы государственной деятельности: законодательную, судебную, военную, международную и т. д.

Второй параграф первой главы носит название «**Историко-правовые основы конституционно-правового статуса Палестины**» Палестина — территория с древней историей. Вопрос о Палестине стал международной проблемой к концу первой мировой войны в результате распада турецкой Оттоманской империи. Палестина была одной из прежних арабских территорий империи, которые были переданы под управление Великобритании в рамках установленной Лигой Наций системой мандатов, принятой в соответствии с Пактом Лиги (Статья 2).

При исследовании проблемы подмандатных территорий рассматривается их правовой статус, дается характеристика держателя мандата и анализируются полномочия страны — держательницы мандата. Эта характеристика международно-правовых терминов помогает разобраться с конституционно-правовым статусом данных территорий. На основании характеристики международных норм, оказавших решающее значение на формирование конституционно-правового статуса Палестины, автор делает вывод о международно-правовой незаконности принятия Декларации Бальфура и включение ее в текст мандата Лиги Наций на Палестину, а также считает незаконным и сам мандат.

¹ См.: Иванов В.В. Автономные округа в составе края, областей – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» М.МГУ, 2002. С. 31.

В исследовании подробно рассматривается как шло формирование правового статуса Палестинских территорий в период до Второй мировой войны и сразу после нее.

Следующий - второй период становления государственности можно отнести к 1947–1977 годам. После изучения различных альтернатив, Организация Объединенных Наций предложила разделить Палестину на два независимых государства: одно — палестинское арабское и другое — еврейское, с приданием Иерусалиму международного статуса (резолюция 181 (II) от 29 ноября 1947 года)¹.

Важной нормой, влияющей на правовой статус Палестинской национальной автономии является Палестинская Хартия — основной документ Организации Освобождения Палестины (17 июля 1968 года). С тех пор Организация Освобождения Палестины несколько раз заявляла об изменении, отмене или смягчении некоторых параграфов Хартии, однако, новый текст нигде не был представлен и редакция 1968 года считается единственной.

Для судьбы Палестинской национальной автономии важными были подписанные в 1978 году в Кэмп-Девиде соглашения: «Рамки для заключения мирного договора между Египтом и Израилем» и «Рамки мирных переговоров по Ближнему Востоку». Несмотря на противоречивость принятых соглашений, второй документ «Рамки мирных переговоров по Ближнему Востоку» содержит согласие на установление на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа режима «административной автономии» в преддверии «всеобъемлющих договоренностей в будущем» относительно окончательного статуса территорий. Впервые в документе говорилось о правовом режиме на Западном берегу и секторе Газа. «Административный совет» палестинский орган должен был разработать совместно с израильскими властями нормы по регулированию вопросов здравоохранения, образования, коммунального хозяйства и т.д. При этом подчеркивалось, что право решения ключевых вопросов, связанных с «безопасностью», политикой и экономикой Западного берега и сектора Газа, оставалось исключительно за израильскими властями. Израиль также сохранял свои войска, сосредоточенные в отдельных пунктах.

Таким образом, круг вопросов, которые могли решать на своей территории палестинцы, был очень ограничен, однако это был первый шаг к расширению самостоятельности в автономии. В соглашении подчеркивалось, что право решения ключевых вопросов, связанных с «безопасностью», политикой и экономикой Западного берега и сектора Газа, оставалось исключительно за израильскими властями. Израиль также сохранял свои войска, сосредоточенные в отдельных пунктах. В документе не уточнялось, что будет представлять собой конкретно «автономия». Отмечалось, что

¹ См.: (AD НОС) Специальная комиссия по вопросам Палестины. Док. А/364 (официальный отчет второй сессии Генеральной Ассамблеи. Доп. № 11. тт. I-IV. <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/un/res181.htm>;

«параметры этой автономии» предполагалось уточнить позднее в ходе переговоров, которые должны были быть проведены между Египтом, Израилем и Иорданней, причем по взаимному соглашению сторон.

Надо отметить, что правовой вопрос, связанный с реализацией автономией своих прав и обязанностей, как вопрос о правовом положении Государства Израиль во взаимоотношениях с автономией очень сложный. Конституцией (основным законом) и конституционными законами сторон проблема не отрегулирована, взаимоотношения сторон строились и строятся на основе временных соглашений, односторонних подзаконных нормативных актов, которые противоборствующие стороны не признают или не выполняют в полной мере.

В параграфе дается правовая характеристика положениям документа «Рамки мира для Ближнего Востока», касающиеся палестинской проблемы. Эти положения по существу, воспроизвели в своих главных чертах схему автономии, в основу которой был положен выдвинутый несколько ранее (декабрь 1977 г.) план «административной автономии Бегина». План, который, по мнению автора, ничего общего не имел с осуществлением неотъемлемых прав палестинского народа.

В исследовании подробно рассматриваются правовые последствия действий, как мировых держав, так и взаимоотношений ближайших соседей на Ближнем Востоке

В период с возникновения палестино-израильского конфликта имеется постоянный и возрастающий интерес к изучению и эволюции основных конституционно-правовых и политических институтов, как в Израиле, так и Палестинской национальной автономии, так как это может показать перспективы решения противостояния. Существенной составляющей любой политико-правовой системы является ее регулятивная подсистема, представленная в виде нормоустанавливающих актов и конституций. Надо отметить, что государство Израиль не имеет единую писанную конституцию. Отсутствие такого юридического акта объясняется внутренними и внешними причинами. Из-за постоянной напряженности с палестинцами, а также трудностей, связанных с определением характера политической системы израильского общества и его социокультурной неоднородностью, руководство страны с момента образования Израйла 14 мая 1948 года и по сей день сознательно уходит от закрепления в одном юридическом документе целей, принципов, задач и границ возникшего государства.

Соответствующая конституционно-правовая база формируется путем принятия основных (конституционных) законов. Правовое положение Палестинской национальной автономии не отрегулировано и в конституционных законах Израильского государства.

В Основном законе Палестинской национальной автономии (администрации), который будет действовать до официального утверждения Арабского палестинского государства, нет ни одной статьи, которая регулировала бы взаимоотношения Палестины

с Государством Израиль. Мало того, въезд на территорию Палестинской национальной автономии гражданам Государства Израиль запрещен.

Основной закон Палестины предусматривает некоторые переходные положения. В частности, все действующие законы, распоряжения, резолюции, соглашения и договоры, вступившие в силу до принятия настоящей конституции, остаются в силе до их отмены или внесения соответствующих поправок на основе действующего законодательства. Для характеристики зарождающихся конституционно-правовых институтов в Палестине важны Законы, принятые Палестинской национальной автономией. В Основном законе закреплены основные принципы, универсальные права человека и гражданина которые позволяют палестинскому обществу избирать своих представителей. Кроме того, Основной закон устанавливает нормы, которые должны соблюдаться полицией и государственными должностными лицами. Основной закон предусматривает гарантии законности и рассмотрения жалоб на злоупотребления государственной властью. Основной закон также устанавливает правовую основу функционирования органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Ни один другой закон или законы в настоящее время на Западном берегу или в секторе Газа не могут служить заменой Основного закона", который является одним из самых либеральных конституционных документов в арабском мире.

Таким образом, как уже отмечалось, важнейшим событием для определения конституционно-правового статуса стало утверждение в мае 2002г. Основного закона Палестинской национальной автономии лидером палестинцев Ясером Арафатом. Ранее этот закон был единогласно одобрен Законодательным собранием (парламентом) Палестины. Основной закон стал конституционной основой для деятельности палестинской администрации в переходный период. Он явился конституционной основой для всех решений, принимаемых национальным собранием Палестины, и для деятельности всех органов Палестинской национальной автономии. Утверждение основного закона последовало через две недели после утверждения палестинским руководителем законов о независимости судей и о создании в Палестинской национальной автономии независимой судебной системы. Так начался процесс конституционно-правового оформления Палестинской национальной автономии. Однако, как считает автор назрела необходимость внесения, обсуждения и принятия нового проекта Конституции Арабского палестинского государства.

Во второй главе «Особенности конституционно-правового статуса Палестинской национальной автономии» исследуются составляющие этого статуса. В первом параграфе «Конституционно-правовое положение Палестинской национальной автономии» при определении Конституционно-правового статуса государства выделяются такие элементы как учредительная власть; территориальное верховенство; правовая система; система высших органов государственной власти;

гражданство; бюджет; налоги и сборы; государственная собственность; единая кредитно-денежная система; единые Вооруженные Силы; государственный язык; государственные символы (флаг, герб, гимн); столица. В январе 1996 года состоялись выборы Президента (Председателя) Палестинской национальной администрации и 88 членов Палестинского национального совета. Избранный председателем Палестинской национальной автономии Ясир Арафат назначил комиссию по разработке конституции во главе с британско-палестинским адвокатом (барристером) Анисом аль-Касемом. К декабрю 2000 года первый проект конституции был разработан и опубликован в феврале 2001 г. В июле 2002 года Я. Арафат подписал проект конституции. Таким образом, в качестве учредительной власти выступил Президент (Председатель) Палестинской национальной автономии. В диссертации отмечается, что Проект Основного Закона предусматривает поэтапный порядок ее применения, который включает в себя три стадии: одобрения проекта уполномоченным органом Организации Освобождения Палестины, затем утверждение конституции на всеобщем референдуме. Недостаток проекта конституции заключается в механизме ее разработки. В данном случае отсутствовал общенациональный представительный орган, который был сформирован демократическим путем (всеобщими выборами) и который детально обсудил и одобрил бы проект Основного закона государства.

В проекте Конституции Арабского палестинского государства автор предлагает в Главу I включить статью 3, которая будет носить название «Вопросы, решаемые путем всенародного голосования – референдума. В этой статье определяется, какие вопросы могут решаться только путем референдума: принятие Конституции Арабского палестинского государства и внесение в нее изменений; изменение государственных границ Арабского палестинского государства. В статье включены вопросы, по которым проведение референдума не возможно: налоги и государственный бюджет; амнистия и помилование; избрание, назначение или утверждение должностных лиц, избрание или утверждение которых отнесено соответственно к полномочиям органов законодательной и (или) исполнительной власти. Статья 4 определяет, тех, кто имеет право представлять народ Арабского палестинского государства.

Палестинские территории, на которых согласно принципу «two-states solution» должно быть создано независимое палестинское государство (Западный берег р. Иордан и сектор Газа), представляют собой две неравные по площади части на протяжении 60 лет отделенные друг от друга территорией Израиля, что значительно затрудняет сообщение между ними, делая его возможным лишь путем выезда из Газы в Египет и далее в Иорданию, после чего (если будет получено разрешение израильских властей!) можно попасть на Западный берег. На его территории проживает около 187 тыс. еврейских поселенцев и около 177 тыс. – в аннексированном Восточном Иерусалиме. Полоса земли вдоль границы Западного берега с Иорданием также контролируется

израильтянами по военно-стратегическим соображениям. На Западном берегу с 2003 г. ведется строительство «разделительной стены» для отделения еврейских поселений от палестинских земель, действуют постоянные и временные контрольно-пропускные пункты, проложены специальные дороги, соединяющие еврейские поселения и по которым палестинцам запрещено передвигаться. Эти препятствия, ограничивающие свободу передвижения палестинцев, привели к тому, что территория Западного берега фактически разделена на шесть частей.

В соответствии с предложенным автором Проектом Конституции Арабского палестинского государства, территория Арабского палестинского государства едина, неприкосновенна и неделима Территория Арабского палестинского государства неотчуждаема. ...государственные границы могут изменяться только путем референдума, проводимого по решению Палестинского законодательного собрания ... среди всего населения Арабского палестинского государства, на основе волеизъявления народа Палестины.

Особенности палестинского законодательства заключается в том, что вместо того, чтобы заменить прежний закон новым, после смены власти оставались действовать законы, действующие ранее. Возникла очень запутанная ситуация, которая вряд ли где еще существует в мире. В палестинской национальной автономии применяются законы, которые можно обозначить, как «обычное право», «османское право», «британский закон», «иорданский закон», «египетское законодательство», «законодательство Израиля», «законы Палестинской национальной администрации». Даже Основной закон Палестинской автономии, принятый в 2002 году, и измененный 19 марта 2003 года несет в себе нормы, основанные на разных правовых системах.

Статьи действующего Основного закона Палестинской национальной автономии носят и признаки демократического государства. Можно отметить те законы, которые отражают конституционно-правовой статус Палестинской национальной автономии. В Палестинской национальной автономии создаются «демократические парламентские системы на основе политического плюрализма и многопартийности», избирается Президент, признается верховенство закона, регулируется гражданство и определяется официальный флаг государства. «Основной закон» закрепляет принцип разделение властей, которого до этого не было на территории Палестинской национальной автономии. Как во всех других конституциях, закрепляющих это принцип, в «Основном законе» Палестины он предусмотрен своеобразно. Можно отметить, что только сам факт закрепления должен оцениваться в пользу демократии. Уже само собой реальное разделение властей представляет собой способ, защищающий граждан от произвола бюрократии и власти. При закреплении этого принципа в любой конституции всегда учитывается государственность, национальные традиции и баланс политических сил в данном обществе. Естественно, что при разработке этого принципа учтена местная

обстановка, и в результате принцип разделения властей получил свою специфику. Основной закон закрепил существование фактического режима президентской республики.

Палестинскую национальную администрацию возглавляет Президент, избираемый в ходе всеобщих и прямых выборов палестинского народа, в соответствии с палестинским Законом о выборах (Статья 37 Основного Закона). Он является также главнокомандующим вооруженными силами автономии. Она несет черты президентской республики.

Что касается предыдущих проектов конституции Палестины, то в тексте используются термины «гражданин» и «палестинец», и это в равной степени относится как к мужчинам, так и к женщинам, что не может толковаться как относящееся только мужскому населению.

Во втором параграфе второй главы «Система государственной власти и местного самоуправления Палестинской национальной автономии» дается характеристика всех элементов государства.

Автор считает, что для Палестинской национальной автономии в условиях переходного времени от автономии к Арабскому палестинскому государству наиболее предпочтительной является конституционная модель президентской формы правления. Реализация возможностей сильной президентской формы правления может всемерно способствовать не только эволюционному и политически выверенному воплощению принципа разделения властей, но и позволит усилить роль главы Арабского палестинского государства как общенационального политического лидера. Это может нейтрализовать не только мощный потенциал авторитаризма в условиях переходного периода, но и всемерно помогать становлению эффективной демократической политической системы палестинского общества. Президентская форма правления в Палестинской национальной автономии, а в последующем в Арабском палестинском государстве позволяет сейчас, и будет в дальнейшем интегрировать законодательную и исполнительную ветви власти в единый работающий механизм, основанный на системе сдержек и противовесов, эффективного их взаимодействия. Президент, имеющий весомые полномочия в Палестинской национальной автономии, при этом должен ориентироваться на парламентское большинство и в соответствии с этим строить политику Арабского палестинского государства. Неотъемлемыми прерогативами Парламента Палестины должны стать сильные контрольные полномочия, более эффективный контроль за деятельностью Правительства и других органов исполнительной и судебной власти.

Ключевой задачей в исследовании конституционно-правового статуса Палестинской национальной автономии является проблема необходимости перехода государственно-подобного образования к Арабскому палестинскому государству. Автор

считает, что в Палестинской национальной автономии должна сформироваться президентская республика. Это положение отражено автором в Проекте конституции Арабского палестинского государства. Это положение можно аргументировать реальной ситуацией в Палестинской национальной автономии. В исследовании дается подробная характеристика всех трех ветвей власти и показана организация органов местного самоуправления на палестинской территории.

В заключении подчеркивается значение проведенного исследования, подводятся его итоги.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

1. Публикации в ведущих рецензируемых изданиях и журналах

1. Кавасми Бассам. Конституционно-правовые механизмы воздействия Израиля и Палестины на осуществление исполнительной власти// Бизнес в законе. М. Изд. дом «Юр-ВАК»-2009. № 2. - С. 218-224.

2. Кавасми Басам. Палестинский вопрос: проблемы и варианты решения. // «Черные дыры в Российском законодательстве». М. 2009. № 2. С. 37- 39.

2. Публикации в других научных изданиях и журналах

1. Кавасми Бассам. Израиль и Палестина: история мирных концепций и варианты разрешения конфликтов (статья) печ. Проблемы Российского федерализма: региональный аспект. / Сборник материалов международной научно-практической конференции 8-10.10. 2007. Петрозаводск. Изд-во ПетрГУ.-2008.

2. Кавасми Бассам. Способы обеспечения законности в государственном управлении в Российской Федерации.// Актуальные проблемы общественных наук в современной России./Материалы научной конференции аспирантов, соискателей и молодых преподавателей факультетов общественных наук (10-12.03.2008 г). Петрозаводск. Изд-во ПетрГУ.2008. С.249-256.

Тшюграфя «ЭкоПринт»
Подписано в печать 14.12.2010 г. Заказ № 242
Формат 60x84/16. Объем 1,2 п.л. Тираж 100 экз.

16

Кавасми Бассам Ахмед Абдалла

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПАЛЕСТИНСКОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ АВТОНОМИИ

Работа посвящена исследованию становления и современным особенностям конституционно-правового статуса Палестинской национальной автономии. В данной диссертационной работе рассматривается совокупность основных конституционно-правовых институтов, таких как институты конституционно-правового строя, основы правового статуса человека и гражданина, избирательное право, институты парламентаризма, референдума, гражданства, президента, территориального устройства, конституционного контроля, местного самоуправления и т.п. При этом особое внимание уделяется правовому статусу высших органов государственной власти Палестинской национальной автономии. В работе выявлен конституционно-правовой статус Палестинской национальной автономии, раскрыта особенность системы органов государственной власти Палестины, их динамика. Сформулированы основные предпосылки, условия и этапы развития государственности Палестины, которые частично нашли свое отражение в становлении современной конституционной модели развития Автономии. Проанализировав существующие правовые источники, автор подготовил Новый проект Конституции Арабского палестинского государства.

Kavasmu Basam Ahmed Abd

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY

The study is aimed to trace the formation and modern features of the constitutional-legal status of the Palestinian National Authority. The paper considers the set of basic constitutional and legal institutions, such as the institutions of constitutional and legal system, the basis of the legal status of man and citizen, the electoral law, parliamentary institutions, referendums, citizenship, the President, the territorial unit, the Constitutional control, the local government, etc. It focuses on the legal status of the supreme bodies of state authority of the Palestinian National Authority. We identified a constitutional and legal status of the Palestinian National Authority, revealed the peculiarity of state authorities system of Palestine, and examined its dynamics. The basic prerequisites, conditions and stages of development of the statehood of Palestine, which are partially reflected in the emergence of modern constitutional model of autonomy, are also presented in the work. After analyzing the existing legal sources, the author has prepared a new draft Constitution of the Arab Palestinian state.

23