

Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации

Конституции государств Африки и Океании

Том 1

Северная и Центральная Африка

Сборник

Ответственный редактор
академик РАН
Т.Я. Хабриева

Москва
2018

УДК 323.2
ББК 66.033.1
К19

*Издание опубликовано при поддержке некоммерческой
организации «ФОНД СОВРЕМЕННОЙ ИСТОРИИ»*

Рецензенты:

Д.Г. Шустров – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова;

Л.В. Андриченко – доктор юридических наук, профессор, заведующий Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Конституции государств Африки и Океании: сборник. Том 1. Северная и Центральная Африка / отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. – 952 с.

ISBN 978-5-9516-0814-7

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в течение многих лет изучает основные законы стран мира. Вышли в свет сборники «Конституции государств Европейского Союза» (1997), «Конституции государств – участников СНГ» (1999), «Конституции государств Европы» (2001), «Конституции государств Америки» (2006), «Конституции государств Азии» (2010). Объединение в одном издании конституций разных государств позволяет выявить национальные особенности государственности, традиции политической жизни и гражданского общества, которые преобладают в конституционном облике каждого государства, что направлено на развитие сравнительно-правовых исследований в области конституционного права.

Настоящий сборник продолжает цикл этих работ и включает конституции государств Африки. Переводы текстов конституций и конституционных актов выполнены на основе последних редакций с учетом всех внесенных поправок.

Каждую Конституцию предваряет вводная статья, содержащая наряду с историко-правовыми комментариями краткие сведения о стране, государственных органах, форме правления и государственно-территориальном устройстве. В первый том вошли конституции государств Северной Африки (Алжир, Египет, Ливия, Мавритания, Марокко, Судан, Тунис, Южный Судан) и Центральной Африки (Ангола, Габон, Камерун, ДРК, Республика Конго, Сан-Томе и Принсипи, Центральноафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея).

Для ученых-правоведов, специалистов в области международного права, общественно-политических деятелей и политологов, студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также для всех, кто интересуется политико-правовой жизнью зарубежных стран.

УДК 323.2
ББК 66.033.1

ISBN 978-5-9516-0814-7

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве РФ, 2018

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

Constitutions Of African and Pacific States

Book 1

North and Central Africa

Collected Book

Executive editor

Academician of Russian Academy of Sciences

T.Y. Khabrieva

Moscow

2018

УДК 323.2
ББК 66.033.1
К19

The publication is released with the support of the non-profit organization «FUND FOR CONTEMPORARY HISTORY»

Reviewers:

D.G. Shustrov – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Chair of Constitutional and Municipal Law of the Law School of Lomonosov Moscow State University;

L.V. Andrichenko – Doctor of law, Head of the Center of Public Law Studies of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

Constitutions of African and Pacific States: Collected Book. Book 1. North and Central Africa / T.Y. Khabrieva, V.E. Chirkin, S.V. Chirkin etc; Executive editor T.Y. Khabrieva. – M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2018. – 952 p.

ISBN 978-5-9516-0814-7

The collected book is an edition, including the constitutions of African states in Russian language. Translations of texts of the constitutions and constitutional acts are carried out on the basis of the latest editions, taking into account all amendments introduced.

Each Constitution is preceded by an introductory article containing along with historical and legal commentaries brief information about the country, state bodies, the form of government and state-territorial organization. The first book includes the constitutions of the states of North Africa (Algeria, Egypt, Libya, Mauritania, Morocco, Sudan, Tunisia, Southern Sudan) and Central Africa (Angola, Gabon, Cameroon, DRC, Republic of the Congo, Sao Tome and Principe, Central African Republic, Chad, Equatorial Guinea).

This publication is relevant for students, apprentices and teachers of law schools and faculties, experts in the field of international law, public and political figures and political scientists, as well as for all who are interested in the political and legal life of foreign countries.

ISBN 978-5-9516-0814-7



9 785951 608147 >

УДК 323.2
ББК 66.033.1

ISBN 978-5-9516-0814-7

© Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation, 2018

Редакционная коллегия:

Хабриева Т.Я. – директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), академик Российской академии наук, действительный член Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской Комиссии Совета Европы);

Ковлер А.И. – заведующий центром правовых проблем интеграции и международного сотрудничества ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

Чиркин В.Е. – главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации;

Чиркин С.В. – заведующий отделом научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) ИЗиСП, кандидат юридических наук, доцент.

Editors:

Khabrieva T.Y. – Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Academician of the Russian Academy of Sciences, Member of the Academy of Comparative Law, doctor of Law, professor, Honored Jurist of the Russian Federation, Honored Jurist of the Republic of Tatarstan, Member of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission);

Kovler A.I. – Head of the Center of Legal Problems of Integration and International Cooperation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation;

Chirkin V.E. – Chief Researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation;

Chirkin S.V. – Head of the Department of Scientific Support of the activities of the secretariat of the Russian Federation in the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Cand. Sc. Law, Associate Professor.

Авторы:

Автономов А.С.
Белялова А.М.
Касаткина Н.М.
Кошелева Е.В.
Лебедева Я.И.
Мехтиев М.Г.
Пилипенко А.Н.

Тимошенко И.Г.
Трещетенкова Н.Ю.
Хабриева Т.Я.
Черенкова В.С.
Чиркин В.Е.
Чиркин С.В.
Чурсина Т.И.

Технический редактор:

Черенкова В.С.

Authors:

Autonomov A.S.
Belyalova A.M.
Kasatkina N.M.
Kosheleva E.V.
Lebedeva Y.I.
Mehtiyev M.G.
Pilipenko A.N.

Timoshenko I.G.
Treshchetnikova N.Y.
Khabrieva T.Y.
Cherenkova V.S.
Chirkin V.E.
Chirkin S.V.
Chursina T.I.

Technical Editor:

Cherenkova V.S.

Оглавление

Введение	9
ЧАСТЬ I. СЕВЕРНАЯ АФРИКА	17
Алжирская Народная Демократическая Республика	19
Вводная статья	21
Конституция Алжирской Народной Демократической Республики ..	27
Арабская Республика Египет	61
Вводная статья	63
Конституция Арабской Республики Египет	69
Государство Ливия	131
Вводная статья	133
Конституция Государства Ливии	135
Исламская Республика Мавритания	145
Вводная статья	147
Конституция Исламской Республики Мавритания	150
Королевство Марокко	173
Вводная статья	175
Конституция Королевства Марокко	179
Сахарская Арабская Демократическая Республика	223
Вводная статья	225
Конституция Сахарской Арабской Демократической Республики ..	229
Республика Судан	249
Вводная статья	251
Промежуточная Национальная Конституция Республики Судан ..	256
Тунисская Республика	343
Вводная статья	345
Конституция Тунисской Республики	349
Республика Южный Судан	385
Вводная статья	387
Переходная Конституция Республики Южный Судан	392

ЧАСТЬ II. ЦЕНТРАЛЬНАЯ АФРИКА	477
Республика Ангола	479
Вводная статья	481
Конституция Республики Ангола	488
Габонская Республика	577
Вводная статья	579
Конституция Габонской Республики	580
Республика Камерун	619
Вводная статья	621
Конституция Республики Камерун	623
Демократическая Республика Конго	717
Вводная статья	719
Конституция Демократической Республики Конго	725
Республика Конго	649
Вводная статья	651
Конституция Республики Конго	653
Демократическая Республика Сан-Томе и Принсипи	769
Вводная статья	771
Конституция Демократической Республики Сан-Томе и Принсипи	781
Центральноафриканская Республика	825
Вводная статья	827
Конституция Центральноафриканской Республики	832
Республика Чад	863
Вводная статья	865
Конституция Республики Чад	868
Республика Экваториальная Гвинея	907
Вводная статья	909
Конституция Республики Экваториальная Гвинея	913

Введение

Предлагаемое издание конституций государств Африки, Австралии, Новой Зеландии и островных государств, расположенных в Тихом океане, завершает серию публикаций под общим названием «Конституции государств мира», которая готовится Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации с 2001 г.¹

Сборник конституций государств Африки и Океании – первое научное издание такого рода в советской, российской и, пожалуй, зарубежной литературе.

Для перевода и опубликования авторы отобрали действующие официальные тексты конституций по состоянию на 2017 г. В течение времени, которое занимали перевод конституций на русский язык и их подготовка к изданию, в конституции вносились поправки, иногда существенные. Тем не менее все конституции данной серии остаются действующими и могут служить источником научных исследований, объектом изучения и совершенствования конституционного законодательства, стать необходимой юридической базой для практической работы.

В сборник включены 55 конституций государств Африки, в том числе конституция признанного в 2013 г. Южного Судана, и 15 конституций стран Океании. Как и в более ранних изданиях, государства условно объединены по региональному (географическому) признаку, соответствующему международной классификации. Африка – второй по площади континент после Евразии (30,3 млн кв. км с островами или 20,4% поверхности суши Земли) с населением 1,2 млрд человек, на котором расположены 55 государств-членов ООН, пять непризнанных государств и пять зависимых островных территорий (в основном французских и испанских). Имеются также территории, статус которых не определен (например, Западная Сахара).

В регионе Океания, как известно, самое крупное государство – Австралия. Здесь расположены 15 государств-членов ООН и семь зависимых территорий, главным образом от США.

Большинство стран Африки и Океании сходны по уровню своего общественного развития, в них сохраняются патриархальные порядки и применяется обычное право. Есть и существенные различия: если, по данным

¹ См.: Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001; Конституции государств Америки. В 3 т. / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Конституции государств Азии. В 3 т. / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010.

экспертов ООН на 2017 г., из 188 государств Австралия занимает второе место по индексу развития человеческой личности, то Вануату в Океании находится на 134-м месте. Африканский Алжир включен в группу стран среднего уровня развития и находится на 83-м месте, а Центрально-Африканская Республика – на последнем 188-м месте. В каждой из вводных статей к конституциям государств авторский коллектив стремился отразить данные, которые позволяют более полно судить о социально-экономических факторах конституционного развития.

Страны Африки и Океании – государства с уникальной культурой и многовековой историей государственности, например Египет и Карфаген в Северной Африке; цивилизации Аксума и Мономотапы, древняя культура Зимбабве и целый ряд других располагались на территории современной Тропической Африки.

В течение многих столетий Африка была главным объектом колонизации со стороны Европы.

Колониальный захват Австралии начинается в XVIII в., после ее открытия европейскими морскими экспедициями в XVII в. Страны Океании были географически отдаленными и располагали незначительными территориями и ресурсами, в связи с чем не подвергались такой жестокой колонизации (кроме, например, Новой Каледонии). Большая часть Океании была разделена между Великобританией, Германией, Францией, Нидерландами и США. В начале XX в. австралийские колонии Великобритании объединяются в Австралийский союз, а уже в 1931 г. Австралия и Новая Зеландия становятся самостоятельными государствами. Поражение Германии в Первой мировой войне привело к переходу ее колоний под управление Великобритании и Японии, а поражение последней во Второй мировой войне – к переходу ее территорий под опеку США, Австралии, Новой Зеландии и Великобритании.

Массовое освобождение стран Африки и Океании от колониализма началось в 50-х гг. XX в. и приобрело размах после принятия Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1960 г. Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам. В результате в Азии, Африке, Латинской Америке, Океании возникли 130 новых государств. Значительное число африканских государств добились независимости мирным путем, но в некоторых из них велись длительные антиколониальные войны (в частности, в Алжире, Анголе, Зимбабве).

Свою независимость эти государства получили в условиях докапиталистических, а нередко и дофеодальных форм общественного развития. Даже там, где развивался капитализм, он имел определенные колониальные особенности. Несмотря на наличие значительного запаса ценных природных ресурсов, государства Африки до сих пор остаются чрезвычайно бедными в экономическом отношении, а в политическом – некоторые из них даже именуется в литературе «несостоявшимися государствами». Отдельные африканские страны, такие как Египет и Южно-Африканская Республика,

достаточно успешно развиваются, но все же большинство из них находятся в состоянии стагнации.

При предоставлении независимости колониальные державы были весьма озабочены сохранением связей с бывшей метрополией и стремились навязать свою модель конституционного строя. Так, после объявления бывших африканских колоний автономными республиками в составе Французского союза, Франция требовала одобрения ими Конституции 1958 г., которое обычно проходило на референдуме. Большинство таких республик проголосовало за Конституцию Франции 1958 г., однако вскоре провозгласили независимость.

Испания и Португалия чаще использовали политические соглашения, принимаемые по итогам многолетних переговоров, которые иногда завершались досрочно в связи с напряженной внутривнутриполитической ситуацией в самих метрополиях (так, Португалия предоставила колониям независимость после военного переворота 1974 г. и принятия новой Конституции 1976 г.).

Великобритания применяла тактику круглых столов, когда на конференциях в Лондоне от представителей колониальных народов требовалось принять текст конституции, составленной британскими органами колониального управления. В странах Океании бурных обсуждений конституционных законов не было. Как правило, они принимали предложенные им тексты конституций.

В связи с крушением колониальной системы и обретением независимости многими странами Африки и островными государствами Океании, где доминировали патриархальные отношения, появилась модель инструментально-социальной конституции капиталистической ориентации¹. При подготовке и принятии конституций использовалась (и сейчас используется) концепция политической модернизации, разработанная в основном американскими политологами, реализация которой заключалась в принятии конституций новых государств по моделям конституций прежних колонизаторов. Практика нередко свидетельствовала о несоответствии последних условиям развития Африки и Океании, а изменения, которые затем принимались, далеко не всегда решали эту проблему. Конституции стран Африки с влиянием французского языка в основном повторили политическую модель Пятой республики, а разработанные в англоязычных колониях дублируют британский подход. Многие государства Океании главой своего государства до сих пор считают британского монарха, который представлен генерал-губернатором (правда, зачастую назначаемым с согласия местного парламента).

В новых независимых странах сохранялась многоукладная экономика, феодальные, дофеодальные, родоплеменные пережитки, религиозные и ка-

¹ См. подробно: *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции. М., 2005. С. 16–30.

стовые различия групп населения. Следует учитывать и широкое распространение в Африке и Океании обычного права. Несмотря на все возрастающую универсализацию права, необходимых социально-экономических и политических предпосылок для конституционной рецепции тогда не было, что привело к отказу многих государств Африки от европейского конституционализма и к установлению авторитарных режимов в середине 60-х гг. XX в.

После освобождения от колониализма почти все страны Африки пережили целую серию военных и государственных переворотов. Несмотря на постепенную стабилизацию внутренней политики, случаи военных переворотов все еще нередки (например, семь раз в Нигере).

В истории стран Африки были многочисленные случаи, когда фактический правитель объявлял себя пожизненным президентом и даже «человеком-народом», который концентрировал всю власть и руководил единственной партией, членом которой становились с рождения или самого раннего возраста (Тунис, Заир, Кения и др.).

Руководители многих африканских государств на длительный период (иногда более 10 лет) провозглашали социалистическую ориентацию, принимали новые конституции, в значительной мере копировавшие советскую или казавшуюся им «советской» политическую и экономическую системы (Гана, Гвинея, Мали, Ангола, Бенин, Египет, Конго, Мадагаскар, Танзания, Тунис, Эфиопия и др.). На рубеже 1980–1990-х гг. подобные попытки прекратились – отголоски прежних доктрин встречаются уже достаточно редко.

С конца 70-х гг. – 80-х гг. XX в. конституционное развитие государств Африки связано с новым витком демократизации институтов власти (например, в Руанде, Судане, Уганде), но в целом континент потрясали многочисленные перевороты.

Широкий географический размах получили «цветные революции» и «арабская весна» (2010–2013 гг.). Наряду с тремя арабскими странами, где в результате революций были приняты новые конституции (Марокко, Египет, Тунис), протестные движения имели место почти во всех арабских государствах Африки (наиболее массовые в Алжире, менее значительные в Мавритании, Судане, Джибути и Западной Сахаре).

«Цветные» и «весенние» революции – далеко не частные эпизоды в развитии перечисленных стран. В своей общей массе они представляют собой крутой перелом в истории не только отдельных государств, но и целых регионов. В некоторых из них население, по существу, впервые более или менее массово выступило со своими требованиями к авторитарным правителям.

Хотя на первый план в лозунгах протестующих нередко выдвигались политические стороны режимов, глубинные причины «цветных революций» и «арабской весны» находились в области основных социально-экономических отношений, хотя это не всегда осознавалось протестующими. Оппозиция выдвигала на первый план очевидные антиавторитарные требования, иногда правового характера: изменение конституции (например, Алжир)

или принятие новой (Марокко, Тунис), ограничение власти главы государства. «Цветные революции» и «арабская весна» были в основном политическими революциями с той или иной степенью социально-экономического элемента. Протестующие не ставили целью изменение основ общественного и государственного строя, и подчас не совсем были понятны требования к тому строю, который они хотели бы установить, но общие принципы социальной справедливости, коллективизма, солидарности, демократии в их лозунгах присутствовали, получили отражение в преамбулах конституций и в какой-то мере в их основных текстах.

Революционные события в арабских странах высветили новые проблемы современного развития и дают основания иначе взглянуть на вопросы государственности и конституционного развития. Результатом выступлений народа стали признание и закрепление в конституциях новых прав человека, усиление их юридических и даже социально-экономических гарантий, формулирование некоторых коллективных прав, изменение форм правления и в той или иной мере – политических режимов, полномочий высших органов государства, создание своеобразных консультативных и контрольных государственно-общественных органов, иное регулирование системы местного самоуправления.

Конституции стран Африки и государств-островов Океании восприняли новые ценности, выработанные вековым опытом человечества, такие как власть народа, разделение ветвей государственной власти, социально-экономические права граждан, но вместе с тем сохранили и старые элементы, в том числе излишне сильную регулирующую роль государства, несовершенные гарантии прав человека и гражданина, бюрократизм, слабость судебной системы и роли гражданского общества и др. Соединение нового и старого придало отдельным институтам конституционного права своеобразное содержание и гибридные формы. При сохранении многообразия форм собственности и провозглашении свободы экономической деятельности существует приоритетное регулирование для государственной собственности, отдельные институты парламентаризма недостаточно развиты, парламентский контроль за исполнительной властью слаб, государственно-территориальное устройство не завершено, в местном самоуправлении либо сохраняется излишний централизм, либо оно практически не осуществляется из-за недостатка экономических возможностей, финансовой базы у органов муниципальных образований. Такие конституции представляют собой особое явление. Это переходная незавершенная гибридная конституционная модель, соединяющая растущее новое и уходящее, преодолеваемое колониальное и дофеодалное старое. Такой переход будет завершён ещё, видимо, не скоро. Поэтому и с точки зрения временных критериев такие конституции можно рассматривать как новый опыт в конституционном развитии человечества.

Следует заметить, что конституции развивающихся стран гораздо проще воспринимают новеллы конституционной теории и конституционно-

го развития, чем сравнительно старые конституции развитых государств. Поэтому изучение элементов такого регулирования может быть полезным и для них.

Современное развитие стран Африки и Океании в целом осуществляется в русле общемировых процессов. Тем не менее у этих государств и их конституций имеются свои, иногда уникальные, особенности. Читатель увидит их, знакомясь с предлагаемыми текстами конституций и вводными комментариями к ним.

Работа над этой серией позволяет сделать некоторые выводы о том, что конституционное развитие стран приобретает новые черты, в том числе в связи со значительным усилением влияния глобализационных процессов на национальные правовые системы. Именно правовая, а в большей степени конституционно-правовая сфера вовлечена в эти процессы непосредственно.

Одна из аксиом конституционного права состоит в том, что в правовом государстве недопустим разрыв между конституцией и общественной практикой. Управлять государством и обществом можно только на основе конституции, в тех формах и теми методами, которые предусмотрены в ней. Обновление и соблюдение конституции – две стороны единого конституционного процесса, хотя реконструкция основного закона (частичная или полная) всегда требует больших инвестиций, «ломает» правовую систему, выстроенную последовательно на фундаменте конституции. С течением времени основные законы претерпевают изменения: вносятся поправки, принимаются новые конституционные тексты. Исследования подтверждают, что большая часть конституций, действующих в современных государствах, корректировалась. Это коснулось и «старейших» конституций, и самых новых основных законов. Изменения имеют разный характер и часто достигают степени конституционных реформ¹.

Новые конституции государств приобретают комплексный характер. В них заложены тенденции целостного регулирования основ взаимосвязей человека, коллектива, общества и государства. Правда, пока в мире нет конституций, которые бы полностью реализовали такой подход в своих текстах. Формирование этой тенденции бесконечно, поскольку жизнь постоянно ставит новые вопросы.

В сравнении конституционных текстов эти изменения зачастую могут показаться не такими масштабными и реформаторскими. Однако нельзя забывать, какую социально-политическую нагрузку несут все подобные изменения, порой незаметные за конституционными формулировками. Новые конституции иногда провозглашают нетрадиционные для многих стран (особенно для стран арабского мира) либерально-демократические ценности. На практике законы становятся демократичнее, но при этом остается

¹ См. подробно: *Хабриева Т.Я.* Конституционная реформа в современном мире. М., 2016.

и приверженность прежним общественным устоям. Целенаправленное создание такого симбиоза «старого» и «нового» и может свидетельствовать о фундаментальности конституционных изменений. При этом они должны обеспечивать преемственность институтов и исключить в будущем социальные потрясения.

Современные конституции отражают ценности мирового конституционализма и вряд ли уже смогут подвергнуться принципиальному пересмотру. Однако эти идеалы зачастую выступают не столько отражением действительности, сколько целью, к которой надо стремиться.

В истории цивилизации немало ярких правовых образцов, но даже самые прогрессивные для своего времени правовые акты имеют недостатки. Ни одна конституция в мире не является совершенной, причем недостаточная урегулированность тех или иных вопросов основным законом не всегда может считаться его дефектом и даже конституционным пробелом. Определить исчерпывающий перечень вопросов, требующих конституционного регулирования, очень сложно, так как он зависит от многих исторических, социально-политических условий, целевого назначения конституции, степени зрелости общественных отношений и др. В то же время планки конституционных идеалов весьма высоки, а их достижение обусловлено временными и другими существенными факторами.

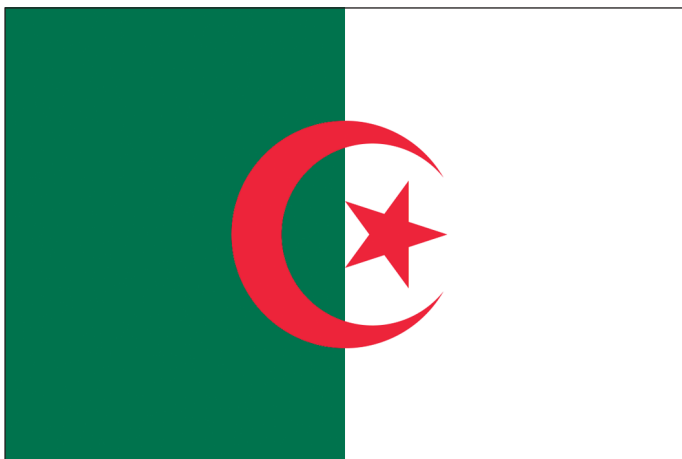
Любая конституция выполняет стабилизационную функцию, а в наше время все, что обеспечивает стабильность, является ценным. Конституция призвана поддерживать стабильность не только правовой системы, организации государства, но и общественных устоев. Вместе с тем излишняя консервация основного закона может не только вызвать значительное общественное напряжение, но и привести к нарушению эволюционного пути развития государственности, отмене прежних, принятию временных, а впоследствии и новых конституций. Так было во многих социалистических странах Европы, модернизированных арабских государствах Азии и Африки.

Опыт показывает, что реализация конституционного замысла на практике идет неоднозначно. Многие целевые установки конституционных преобразований оказываются недостижимыми. Это самый сложный этап развития любой конституции, связанный с установлением новой системы конституционных правоотношений и, по сути, выступающий еще одним критерием того, достигнуты ли цели и замыслы конституционного законодателя.

Надеемся, что подготовленный коллективом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации цикл изданий поможет исследователям в формировании представления о конституционной картине современного мира.

Часть I
Северная Африка

**Алжирская Народная
Демократическая Республика**



Вводная статья

Государство Алжирская Народная Демократическая Республика (араб. аль-Джумхуриййа аль-Джазаириййа ад-Димукратыййа аш-Ша'биййа) находится в Северной Африке. На севере его границы выходят к Средиземному морю, на западе Алжир граничит с Марокко, на юго-западе – с Мавританией и Мали, на юго-востоке и востоке – с Нигером, Ливией и Тунисом.

По территории Алжир – самое крупное африканское государство (около 2,4 млн кв. км; 10-е место в мире). На его территории могли бы разместиться четыре Франции, бывшей колониальной метрополии Алжира, но его большую часть (80%) занимает пустыня Сахара. Алжир имеет несколько крупных морских портов на Средиземном море, которые всегда имели значительный оборот и способствовали экономическому развитию региона.

По численности населения, 40,4 млн человек (перепись 2016 г.), Алжир занимает 34-е место в мире. Основная часть населения (около 83%) – арабы. Берберы, говорящие на тамазигхтском языке, составляют около 17%, прочие – менее 1%. В колониальный период в Алжире жили семьи французов, но во время вооруженной национально-освободительной борьбы и в первые годы независимости, сопровождавшиеся разрухой, они покинули страну. Сохранилось лишь небольшое число французов. Они работают главным образом в портах. В Алжире преобладает городское население (около 60%), в сельском хозяйстве занято меньше пятой части трудоспособного населения.

Официальным языком в Алжире является арабский литературный язык, но уделяется внимание развитию тамазигхтского языка; создана государственная академия этого языка. По традиции распространен французский язык. В Алжире довольно высокая для стран Африки грамотность населения, в том числе среди женщин (более 60%). По индексу развития личности человека, который ежегодно публикуется экспертами ООН по 188 государствам, Алжир занимает 83-е место и находится между Македонией и Арменией (2017 г.). Государственной религией является ислам, мусульмане-сунниты оставляют 99% верующих.

Алжир богат полезными ископаемыми. В стране разведаны запасы более чем 30 полезных ископаемых (золото, уран, вольфрам, олово, цинк и др.), но основу экономики страны составляют углеводороды и нефтегазовое хозяйство, оно в основном находится в государственном секторе экономики. Газ и нефть приносят более 30% ВВП, 60% доходной части государственного бюджета, 95% экспортной выручки. По запасам газа Алжир занимает восьмое место в мире и четвертое место в мире по экспорту газа. По запасам

нефти Алжир на 17-м месте в мире и на 11-м месте по ее экспорту. Алжир экспортирует также фрукты.

Власти Алжира прилагают усилия по диверсификации экономики и привлечению иностранных и внутренних инвестиций в другие отрасли. В стране развито сельское хозяйство (оно дает более 11% ВВП) и добыча морепродуктов. ВВП на душу населения составляет 14 610 долл. США в год (2016 г.), что сопоставимо, например, с Доминиканской Республикой в Латинской Америке, но почти втрое меньше, чем во Франции.

Экономика в значительной мере огосударствлена, что досталось в наследство от прежней длительной (1962–1980-е гг.) социалистической ориентации страны. В последние полтора десятилетия проводится либерализация, но частный сектор в промышленности развивается медленно, а государство не прилагает для этого значительных усилий, ориентируясь в основном на государственные вложения в экономику и иностранные инвестиции.

История страны богата крупными драматическими событиями. Возможно, что в доисторическом прошлом на территории юга современного Алжира появились первые человекоподобные существа – гоминиды (3,5 млн лет назад), затем жили древнеливийские племена. В IX в. до н.э. на побережье были созданы финикийские колонии. Их сменило государство Нумидия (до II в. н.э.), затем последовало покорение Римом, завоевание прибрежной части вандалами (VI в. н.э.), господство Византии, присоединение к Османской империи (XVI в.).

В XIX в., когда влияние Турции в Алжире ослабло, началась французская колонизация. Сначала посылались вооруженные отряды, которые встречали сопротивление местных жителей. Затем в прибрежных районах стали селиться французские семьи. Они занимались сельскохозяйственным предпринимательством, работали в портах, но в основном были заняты в колониальном управлении, в войсках.

С 1830 до 1962 г. Алжир являлся колонией Франции. Сначала там находились французские военные гарнизоны, но в 1848 г. Алжир был разделен на департаменты. В отличие от Великобритании французские колонизаторы в Алжире не использовали косвенного управления (через подготовленных местных вождей), а применяли прямое управление, что вызывало особенное недовольство местных жителей.

Движение за национальное освобождение Алжира началось с создания алжирскими учителями и другими местными интеллигентами кружков младоалжирцев (конец XIX – начало XX в.). Были образованы профсоюзные организации, а в 1923 г. появилась первая политическая партия националистического характера – Мессали Хаджем. Возникали организации, выдвигавшие социалистические лозунги. В создании таких организаций участвовали и некоторые французские интеллигенты.

Во время Второй мировой войны Алжир был захвачен немецкими войсками, которые эксплуатировали его природные ресурсы. Развитие промышленности в основном было начато только после Второй мировой войны

и позже, в частности благодаря добыче нефти и газа и отчасти в связи с испытаниями французской атомной бомбы, которые начались и проводились в Алжире (17 раз).

Движение за национальную независимость особенно усилилось после разгрома фашизма. Постепенно национально-освободительное движение приобрело вооруженный характер, его возглавила левая организация – Фронт национального освобождения (ФНО), вооруженное крыло которого создало формирование, получившее название Армия национального освобождения Алжира (АНО). В ночь на 1 ноября 1954 г. ФНО призвал к массовой вооруженной борьбе, АНО атаковала французские войска сразу в нескольких сельских и горных департаментах. События 1 ноября 1954 г. характеризуются Конституцией Алжира как революция.

Колонизаторы отвечали на это суровыми расправами, развернулась длительная колониальная война против алжирского народа (1954–1962 гг.), французскими военными была даже создана профашистская организация ОАС (сокр. от франц. *Organization de l'armée secrète* – секретная вооруженная организация), которая занималась, в частности, убийством алжирцев, возглавлявших национально-освободительную борьбу или участвовавших в ней (есть данные, что накануне признания независимости Алжира в 1961 г. члены ОАС убили более 500 человек).

Национально-освободительное движение развивалось и в других колониях Франции. В большинстве из них оно имело мирный характер. В Алжире продолжалась вооруженная борьба, отчасти это имело место и в Тунисе.

В 1958 г. к власти во Франции пришел генерал Шарль де Голль (премьер-министр, а затем президент), возглавлявший во время Второй мировой войны освободительную борьбу французов против фашизма и немецкой оккупации страны (его вооруженные отряды действовали главным образом в Африке). По форме правления в соответствии с положениями новой Конституции 1958 г. Франция (Пятая Республика) стала смешанной президентско-парламентарной, а фактически – президентской республикой во главе с Ш. де Голлем). Он выдвинул и до своего ухода в отставку осуществлял идею партиципаторной демократии (демократии участия), которая заключалась в непосредственном решении вопросов, предлагаемых главой государства, на референдуме избирателей. Было провозглашено создание Французского Союза (самоуправляющейся колонии со своим правительством и французскими губернаторами во главе с Францией). Фактически Союз не был создан, его структуры не образованы.

Этот маневр Франции не остановил требований колоний о признании их государствами. Поэтому 8 января 1961 г. во Франции и ее заморских территориях был проведен референдум о самоопределении французских территорий в Африке (всего 17). Они могли стать государствами и одновременно остаться в составе Французского Союза, если голосовали за Конституцию Франции. Если они голосовали против, то автоматически выходили из состава Французского Союза и становились отдельными го-

сударствами. Большинство самоуправляющихся колоний решили остаться в составе Французского Союза (фактически это продолжалось очень недолго), в Алжире за самоопределение было подано 75% голосов. Проведены выборы в Учредительное собрание, провозглашена Алжирская Народная Демократическая Республика, создано Правительство, которое возглавил лидер ФНО Ахмед Бен Белла (затем – президент АНДР), но Франция не сразу признала независимость Алжира. Он был среди тех колоний, которые Франция по разным причинам больше всего (в том числе потому, что там проживало много французских семей) стремилась удержать.

Независимость Алжира признана в 1962 г. Эвianскими соглашениями с правительством Алжира. В 1963 г. была принята первая Конституция Алжира.

В соответствии с идеологией ФНО Конституция 1963 г. провозглашала социалистическую ориентацию страны. Какой-то целостной концепции в ней не было, поскольку ФНО не смог ее создать (А. Бен Белла и его соратники не имели высшего образования). В идеологии ФНО присутствовали опора на исламские ценности (некоторые из них истолковывались с социалистических позиций), арабскую идентичность, беднейшее крестьянство, угнетенные этносы и угнетаемых женщин, революционных интеллигентов. В Конституции содержались социалистические лозунги. Все это отчетливо выражалось в работах социального философа, идеолога ФНО Франца Омара Фанона (1926–1961 гг.), проживавшего, правда, в основном вне Алжира. К рабочему классу Ф. Фанон относился отрицательно.

В условиях социалистической ориентации Бен Белла за три года своего правления уделял особое внимание улучшению положения бедных слоев населения, но в стране не было средств для этого; существовала разруха и неуправляемость, что вызывало в том числе недовольство соратников Бен Беллы. ФНО, который хотя и проводил съезды, неоднократно избирал Политбюро, не смог превратиться в организующую партию. Вместо организационной работы доминировали революционные лозунги. В 1965 г. под руководством второго человека в государстве, министра обороны Хуари Бумедьена (1932–1978 гг.), военные произвели переворот.

Ахмед Бен Белла и многие его единомышленники были отправлены в тюрьму, в ссылку в отдаленные районы страны (впоследствии Бумедьен публично сообщил, что Бен Белла направил ему письмо, в котором одобряет политику Бумедьена). Военные создали Революционный совет и, подтвердив социалистическую ориентацию страны, установили однопартийную систему. Бумедьен заявил: Алжир хочет быть просто Алжиром. Он не нуждается в поучениях, как ему строить социализм или новое общество.

Все эти изменения были закреплены в принятой на референдуме Национальной хартии Алжира 1976 г. – основном документе ФНО и всей нации, по существу, в основном государственном документе. В соответствии с этой Хартией была принята новая Конституция 1976 г., сохранявшая социалистические лозунги. По сравнению с Хартией она занимала как бы второе место.

Используя французскую и советскую техническую помощь, Х. Бумедьен провел в стране индустриализацию, построив 660 новых предприятий, в том числе очень крупных. Однако экономика, основанная на преобладании государственного сектора, оказалась неэффективной. Продукция промышленных гигантов не находила сбыта, тогда как продовольствие приходилось ввозить из-за границы.

После болезни и смерти Х. Бумедьена (1978 г.) была восстановлена многопартийная система и начался демонтаж социалистической ориентации. Это нашло свое закрепление в Конституции 1996 г., которая считается действующей (со множеством поправок) в новой редакции (в том числе 2016 г.). Она закрепила отказ от социалистической ориентации. Все положения о социализме были исключены. В преамбуле Конституции 1996 г. (в ред. 2016 г.) содержится развернутая характеристика и высокая оценка данной Конституции. Последующие изменения Конституции 1996 г. принимались как прежняя Конституция в новой редакции. Такой текст выносился на референдум.

С 1997 г. стали регулярно проводиться парламентские выборы (после смерти Бумедьена страна девять лет до 1997 г. существовала без парламента), избираться президент. Лидер ФНО А. Бутефлика избран президентом в 2014 г. уже четвертый раз (поправка к Конституции в редакции 2008 г. разрешает переизбираться любое число раз, хотя в той же Конституции сохраняется теоретический принцип предшествующих конституций однократного избрания главы государства (см. п. 8 статьи 212).

Арабская весна в 2011 г. распространилась на Алжир, имели место массовые демонстрации, обещаны реформы, в том числе конституционная. Она проведена только в 2016 г. В текст введены некоторые демократические положения, усилена роль судов, создано несколько новых контрольных и консультативных органов с участием представителей гражданского общества. Создание таких органов занимает основное место в реформе 2016 г.

В настоящее время в Алжире насчитывается около двух десятков политических партий, несколько представлены в парламенте. Крупными являются левоцентристский ФНО (208 мест), консервативное Национальное демократическое объединение (68 мест), исламистский блок «Зеленый Алжир» (48 мест). Эти три партии входят в «Президентский альянс», лояльный президенту А. Бутефлике. Он имеет квалифицированное большинство, и его голосами может быть принят любой закон. Парламентскую оппозицию представляют кабийский (одна из территорий Алжира) Фронт социалистических сил (27 мест в парламенте), троцкистская Партия трудящихся (24 места). Имеют места некоторые мелкие партии. Деятельность коммунистической партии прекращена в 1964 г. Большую роль в политической жизни по-прежнему играет армия.

По форме государственно-территориального устройства Алжир – простое унитарное государство (без автономных образований). Страна разделена на 48 провинций (вилайев), которые в свою очередь подразделяются

на 160 районов, а далее – на 1541 коммуну (периодически число последних изменяется). В вилайях и коммунах избираются представительные органы (ассамблеи), но глава вилайи – вали, который назначается Президентом Республики. В районах нет выборных органов, действуют назначенные должностные лица. В коммунах предусмотрено местное самоуправление (существует не всегда, иногда есть только назначенные наряду с выборными советами органы).

По форме правления юридически Алжир – президентско-парламентарная республика; предусмотрена ответственность правительства и перед президентом, и перед парламентом, хотя последняя затруднена. На деле Алжир является президентской республикой. Главой Совета министров является Президент, избираемый на пять лет. Премьер-министр возглавляет Правительство, которое, как и во многих иных странах с влиянием французской модели, отличается от Совета министров. Важные решения принимаются не Правительством, а Советом министров.

Нижняя палата парламента, Национальная народная ассамблея, с 1997 г. избирается по пропорциональной избирательной системе (она заменила мажоритарную, которая применялась по французскому образцу). Правительство (но не Совет министров) несет ответственность перед ней. Другая палата – Совет нации – на 2/3 избирается косвенными выборами (по два представителя от каждой вилайи) и на 1/3 назначается Президентом. Она играет меньшую роль, чем первая. Правительство не несет ответственности перед ней, хотя обязано отвечать на ее вопросы и интерpellации.

Конституция отводит значительную роль Конституционному совету, формируемому из представителей различных высших органов государственной власти: Президентом Республики, каждой из палат парламента, Верховным судом, Государственным советом.

В 2016 г. в качестве запоздалого ответа на требования «арабской весны» созданы новые контрольные и консультативные органы, в состав некоторых из них включаются представители гражданского общества (различных общественных объединений и слоев населения). В числе таких органов: Высшая независимая инстанция по контролю за выборами, имеющая центральный орган (Постоянный комитет) и местные представительства, Высший исламский совет, Национальный совет по правам человека, Высший совет молодежи, Национальный орган для предотвращения и борьбы с коррупцией, Национальный экономический и социальный совет, Национальный совет научных исследований и технологии. Многие из этих органов действуют при Президенте Республики.

Ниже текст Конституции Алжира дается с учетом поправок 2016 г. Переходные положения, которые уже не действуют, в тексте Конституции не приводятся.

Конституции государств Африки и Океании

Том 1

Северная и Центральная Африка

Формат 60×90/16. Бумага офсетная

Гарнитура «Петербург»

Печать офсетная. Печ. л. 59,5.

Тираж 500 экз.

Институт законодательства и сравнительного правоведения

при Правительстве Российской Федерации

117218, Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34

Тел./факс (495) 719-73-02. E-mail: office@izak.ru

Internet: www.izak.ru

ИД «Юриспруденция»

115419, Москва, ул. Орджоникидзе, 11

www.jurisizdat.ru, e-mail: y-book@mail.ru

Тел. (495) 784 8406