

DOI 10.35775/PSI.2025.117.5.034

УДК 32.327

МУСТАФА ДАНАР А МУСТАФА

кандидат политических наук,
президент Фонда поддержки и развития русско-курдских
культурных и общественных связей,
Россия, г. Москва
E-mail: danar_dam@mail.ru

А.А. АСЫЛГУЖИНА

соискатель Центра арабских и исламских
исследований Института востоковедения РАН,
ассистент президента Фонда поддержки и развития
русско-курдских культурных и общественных связей,
Россия, г. Москва
E-mail: ayamyka@gmail.com

ЭВОЛЮЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СТАТУСА ИРАКСКОГО КУРДИСТАНА: ОТ РАЙОНА К РЕГИОНУ

В статье рассмотрен процесс, предпосылки и итоги изменения административного статуса Курдистана в рамках иракского государства, а также проанализированы основные события, повлиявшие на развитие отношений между курдами и иракскими властями со времени создания государства Ирак. Рассмотрено нынешнее правовое положение региона Курдистан в федеральном Ираке. Отдельное внимание уделено сравнению понятий «район» и «регион» в русском, арабском и курдском языках. По результатам исследования выявлено, что впервые курды на территории Ирака законодательно получили административный статус автономии в 1974 г. Анализ закона о создании Курдского автономного района позволил сделать вывод о том, что он имел очень ограниченный характер и не соответствовал соглашению, заключенному между курдами и иракским правительством в 1970 г. В 1992 г. Курдский автономный район в условиях политического и административного вакуума был заменен регионом Курдистан, который в 2005 г. был признан новыми иракскими властями как субъект федерации. Законодательная и исполнительная власть региона Курдистан, а также силы безопасности региона, созданные в 1992 г., также были официально признаны и закреплены в Конституции 2005 г. В заключении приведены основные нерешенные политические проблемы, существующие между региональными и федеральными властями.

Ключевые слова: Курдистан, Ирак, автономия, административный статус, региональное правительство.

Курды – один из древнейших народов Передней Азии и крупнейший народ Ближнего Востока, не имеющий собственного государства [2. С. 13]. Территория исторического Курдистана разделена между Сирией, Ираком, Ираном и Турцией.

Только на территории Ирака есть автономное государственное образование под названием регион Курдистан (араб. إقليم كردستان, курд. هەرێمی کوردستان). Наряду с курдами здесь проживают и другие этноконфессиональные группы.

Большая часть территории Курдистана располагается в горах, что создало условия для уникальной исторической судьбы народа. Курды долгое время сохраняли фактическую независимость от возникавших ближневосточных империй, но в то же время территория Курдистана была ареной бесконечных войн между ними. Впервые Курдистан был разделен по Зухабскому мирному договору 1639 г. между Османской и Сефевидской империями [4. С. 8].

Современная история курдского народа неразрывно связана с историей курдского вопроса – комплекса проблем, связанных с реализацией прав курдского народа на самоопределение. Курдский вопрос возник на мировом политическом поле после окончания Первой мировой войны и нашел свое отражение в Севрском мирном договоре 1920 г. В третьей части договора специальный третий раздел был посвящен Курдистану. Ст. 62 договора [11. С. 21] предусматривала создание автономии в курдских районах на территориях, позднее вошедших в состав Турции. Ст. 64 предоставляла курдам этих районов возможность провозглашения независимости, если большинство населения выскажет такое желание. Эта же статья указывала на возможность присоединения к независимому курдскому государству курдов, проживавших на той территории Курдистана, которая позже отойдет Ираку.

Однако положения Севрского договора не были реализованы. Он был заменен Лозаннским мирным договором (1923 г.), в котором о национальных притязаниях курдов не говорилось. Территории Курдистана, принадлежавшие Османской империи, были разделены между Турцией, Сирией и Ираком.

В монархическом Ираке курды были исключены из управления государством. Власти не только не способствовали реализации их прав, но постоянно карали неугодных курдов, что приводило к восстаниям и ухудшению их социально-экономического положения.

Во время Второй мировой войны курды не прекращали бороться за реализацию своих национальных прав, в то время как иракские власти продолжали их подавлять. Следует отметить, что лидер курдского освободительного движения Мустафа Барзани (1903-1979) отправился в иранский Курдистан, узнав, что в Мехабаде при помощи Советского Союза была создана Курдистанская республика (в качестве благодарности за участие курдов в защите Советского Союза в войне против фашизма). Позже из-за угроз США ядерным ударом Советский Союз прекратил помощь новой республике. Когда Мехабадская республика пала, Барзани со своим отрядом отправился в Советский союз и жил там на протяжении 12 лет до 1958 г.

Свержение монархии в Ираке в 1958 г. и установление республиканского строя было позитивно встречено курдским движением. При содействии Советского союза, которому симпатизировал первый иракский президент Абделькерим Касем, Мустафа Барзани со своим отрядом получил возможность вернуться

в Ирак и принять участие в политической жизни республики. Временная конституция 1958 г. провозгласила равенство курдов и арабов (ст. 3). С принятием в Ираке Закона о партиях и организациях в 1960 г. Демократическая партия Курдистана (ДПК) (کوردستانی دیموکراتی کوردستان) получила возможность действовать легально. Единственная на тот момент партия, объединявшая курдский народ, и бывшая его представителем, объявила главной целью своей деятельности достижение автономии для курдов в рамках единой Иракской республики, при этом отметив, что эта автономия могла стать возможной только при условии полной демократизации страны.

Правительство Абделькерима Касема со временем стало игнорировать требования курдов о предоставлении им национальных прав под предлогом обеспечения единства Ирака. В конце 1960 г. антикурдская политика иракских властей приняла открытый характер: члены ДПК подвергались гонениям и террору, звучали призывы к ассимиляции курдского народа. Вспыхнула т. н. «июльская революция» 1961 г. В разных районах Курдистана стали образовываться отряды самообороны, которые подвергались бомбардировкам со стороны иракской авиации.

В 1968 г. была введена новая временная конституция Ирака, запрещавшая деятельность всех политических партий, кроме правящей партии Баас (араб. حزب البعث العربي الاشتراكي). Тем не менее, новый режим пошел на переговоры с лидерами курдского движения. Москва также была заинтересована в мирном решении курдской проблемы, и корреспонденту газеты «Правда» в Каире Е. М. Примакову, имевшему дружественные отношения и с Барзани, и с иракскими властями, была дана миссия на сближение позиций и примирение курдов с Багдадом. В своих мемуарах Е. М. Примаков отмечал, что Мустафа Барзани не стремился к выходу Курдистана из состава Ирака, настаивая только на том, что курды должны пользоваться в нем «всеми правами наравне с арабами» [5. С. 328].

Благодаря посредническим усилиям Москвы 11 марта 1970 г. между Мустафой Барзани и иракскими властями было заключено соглашение, т. н. «Мартовский манифест». Согласно нему курдский язык должен был быть объявлен официальным наряду с арабским в районах, где курды составляли большинство населения; должно было вводиться обучение на курдском языке, а в конституцию внесены правки, объявляющие иракскую нацию состоящей из двух основных народов: курдов и арабов. Но самым важным пунктом соглашения было решение о предоставлении курдам автономии – «объединении провинций и административных единиц, населенных курдским большинством ... Государство будет стремиться развивать эту административную единицу, углублять и расширять возможности осуществления курдским народом в ней всех своих национальных прав для обеспечения самоуправления» [16].

Предполагалось, что закон об автономии будет разработан совместно в течение 4 лет. Однако 11 марта 1974 г. Багдад в одностороннем порядке опубликовал закон № 33 об образовании Курдского автономного района [5. С. 334] (قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان), который не соответствовал вышеупомянутым положениям

и не устраивал курдов (Барзани назвал предлагавшуюся автономию «бумажной»). Этот закон определил границы района по переписи 1957 г., при этом не указывая конкретные названия провинций. Столицей района объявлялся город Эрбиль. Курдский язык, согласно ст. 2, стал официальным языком в районе наряду с арабским. По этому закону должен был быть создан законодательный совет (ст. 11) – парламент района, а также исполнительный совет (ст. 13) – районное правительство.

Формирование исполнительного совета должно было поручаться члену законодательного совета президентом республики. Кроме того, закон подразумевал полный контроль центральных властей Ирака за делами автономии. Так, согласно ст. 13, «президент Республики может уволить председателя Исполнительного совета с должности, и в этом случае Совет считается распущенным» [17]. Согласно ст. 20, президент Республики мог также распустить и законодательный совет района. Ведомства местного самоуправления обязаны были подчиняться соответствующим министерствам в Багдаде, а центральные органы власти имели право давать общее руководство местным администрациям. Надзор за законностью решений органов самоуправления должен был осуществляться кассационным судом Ирака, а министр юстиции мог обжаловать решения органов самоуправления.

Таким образом, закон полностью подчинял автономию контролю со стороны центральных властей Ирака, а органы самоуправления не смогли бы проводить независимую от Багдада политику.

Но курдов более всего возмутило установление границ. В результате ратификации этого закона в состав автономии не вошла половина иракского Курдистана, включая нефтеносный район Киркук, хотя изначально стороны договорились о том, что он станет частью автономии, но киркукской нефтью будут распоряжаться центральные власти [5. С. 332].

Данная курдам «автономия» не только не решила вопрос национальных прав курдов Ирака, но внесла в правовое поле очередной узел курдско-иракских противоречий.

Для ослабления курдского движения власти пытались изолировать их от курдов Турции и Ирана, лишить помощи и поддержки извне (Алжирский договор с Ираном 1975 г.), и изменить национальный состав иракского Курдистана, особенно в экономически и стратегически важных районах. Районы и населенные пункты с курдским населением разрушались и уничтожались [1. С. 36]. Продолжался террор в отношении барзанцев и других курдских политических деятелей и активистов.

Готовясь к войне с Ираном, в 1979 г. Саддам Хусейн посетил Курдистан, представ «сторонником «автономного района»» [2. С. 434], а в 1980 г. в Курдистане прошли выборы в законодательный совет, по итогам которых были избраны депутаты, в основном сотрудничавшие с режимом в Багдаде.

Саддам Хусейн, как и другие иракские правители, применял против курдов силовые методы борьбы, а также не стеснялся проводить репрессии против

мирного населения, использовал тактику арабизации курдских районов, тем самым только усложнив будущее урегулирование ситуации между конфликтующими сторонами. Самым вопиющим инцидентом стало применение в 1988 г. против жителей Халабджи химического оружия, унесшее жизни 5 тыс. мирных жителей (от химических атак за 1987-1988 гг. пострадали и многие другие районы Курдистана). В 1988 г. иракское правительство провело против курдского населения 8 фаз операции «Анфаль», истребив более 182 тыс. курдов [1. С. 37].

Новый этап в истории Курдистана наступил в 1991 г. после поражения иракской армии в Кувейте. 5 марта 1991 г. курды Ирака подняли восстание, в ходе которого курдские бойцы, называемые пешмерга (курд. *پێشمەرگه*), взяли под свой контроль большую часть территории Курдистана, но правительственная армия, нанеся ответные удары, стала теснить силы восставших. Курды, опасаясь повторного применения против них химического оружия, стали массово уходить в горы к границам с Ираном и Турцией.

Наплыв курдских беженцев стал предметом обсуждения в Совете безопасности ООН. 5 апреля 1991 г. была принята резолюция № 688, в которой Совбез ООН потребовал от иракских властей прекратить репрессии в отношении курдского населения и обеспечить доступ гуманитарных организаций к нуждающимся [6].

6 апреля 1991 г. США объявили о введении бесполетной зоны в Ираке севернее 36-й параллели с целью предотвращения воздушных атак иракской армии на курдов. Зона безопасности должна была служить формированию подлинной автономии для курдов, поскольку центральное правительство вывело свою администрацию из курдских районов, «создав тем самым уникальный в своем роде правительственный и законодательный вакуум» [15].

Курдские политические силы, объединенные еще в 1988 г. во Фронт южного Курдистана, в 1992 г. одобрили «Устав выборов в национальный парламент Курдистана» и «Устав выборов лидера курдского освободительного движения». 19 мая 1992 г. в Курдистане состоялись выборы. Явка составила ок. 90%, свидетельствуя о важности для населения соблюдения демократических принципов и протесте против режима Саддама Хусейна [10. Р. 129].

Политическая и административная власть Курдистана ограничивалась провинциями Эрбиль, Сулеймания и Духок. По закону 1974 г. Курдистан был «районом» (араб. *منطقة*), но уже в начале работы Национальной ассамблеи Курдистана произошло изменение его статуса на «регион» (араб. *إقليم*, курд. *هەرێم* [14]). Этот переход имеет важное политическое значение для Курдистана. Дело в том, что термин «район» имеет общее значение и используется для обозначения любой части земли, отделенной по географическому, климатическому или культурному признаку, в то время как «регион» используется для обозначения крупной административной единицы.

4 июня 1992 г. Национальная ассамблея Курдистана сформировала правительство. Проблемы нового органа исполнительной власти заключались в чрезмерной бюрократизации иракской административной системы, отсутствии достаточного числа квалифицированных кадров и демократического опыта,

но первый кабинет министров уделял большое внимание разрешению этих проблем [10. С. 148].

Первые годы существования региона Курдистан оказались непростыми. При несомненных успехах в налаживании экономической ситуации, решении насущных социальных проблем, повышения качества и доступности образования были допущены серьезные просчеты в создании здорового внутривнутриполитического климата. Тем не менее, последнее десятилетие XX в. для курдского народа в Ираке стало уникальным историческим периодом. Курдистан получил возможность реализовать на своей территории самоуправление согласно современным демократическим принципам.

В 2003 г., когда международная коалиция, возглавляемая США, начала вторжение в Ирак, курдские войска (пешмерга) оказали ей большую поддержку. После свержения режима Саддама Хусейна только курды Ирака представляли собой стабилизирующий фактор в политической жизни страны, а регион «являл собой единственную в стране зону стабильности» [9. С. 70].

В том же году курды впервые вошли в национальную политику на равных с арабами Ирака правах. Временная коалиционная администрация (ВКА), сформированная американцами для управления Ираком, создала консультативный орган – Временный управляющий совет Ирака (ВУСИ), в который вошли 25 человек, 5 из которых были курдами. 8 марта 2004 г. ВУСИ принял временную конституцию – Закон об управлении государством Ирак в переходный период. В этом документе курдам предоставлялись существенные права: курдский язык становился официальным наряду с арабским на всей территории страны; правительство региона Курдистан (с входящими в него Национальной ассамблеей и кабинетом министров) признавалось официальным органом; в ведении регионального правительства продолжали оставаться вопросы налогов и контроля за пешмерга, оно могло легально дополнять федеральные законы для их действия на территории региона (за исключением тех, которые находились в исключительном ведении федеральных властей) [7. С. 135]. Конституция закрепляла республиканскую, демократическую и федеративную форму государства, причем федерация должна была строиться на географических и исторических принципах, а не этнических или конфессиональных. Тем не менее, временная конституция не предоставляла курдам контроль над Киркуком, а только разрешала вернуться в свои дома насильно выселенным оттуда курдам.

Ст. 61 временной Конституции гласила, что итоги референдума по принятию постоянной Конституции будут считаться положительными, если она не будет отвергнута 2/3 избирателей в 3 или более провинциях, что гарантировало региону Курдистан, состоящему из 3 провинций, возможность отвергнуть конституцию, текст которой их не устроит.

Новая конституция была разработана Конституционным комитетом, в составе которого работало 15 курдов (из 55 членов), и вынесена на всеобщий референдум 15 октября 2005 г. По итогам принятия этой Конституции Ирак стал федеративной парламентской республикой. В ней учитывались почти

все требования курдов: курдский язык стал официальным наравне с арабским на всей территории страны; Курдистан вместе с существующими там властями признавался федеральным регионом; признавались все законы, изданные властями Курдистана в период с 1992 г.; в регионе сохранялась действующая исполнительная, законодательная и судебная власть; правительство региона сохранило внутренние силы безопасности (в первую очередь пешмерга). Статус спорных территорий должен был быть определен до 31 декабря 2007 г.

Самое важное достижение для Курдистана в новой Конституции – установление в Ираке федеральной системы, официальное закрепление за Курдистаном статуса региона (араб. إقليم, курд. هه‌ریه), а также полное сохранение региональных сил безопасности и созданных в 1992 г. региональных властей со всеми их полномочиями.

Сейчас регион Курдистан-Ирак является автономным образованием с собственными политическими и административными структурами, силами безопасности, бюджетом и внешнеполитическими связями. У него есть свой флаг и гимн. В Курдистане аккредитовано около 40 иностранных дипломатических представительств. Представители Курдистана занимают ряд высоких постов в федеральных органах власти.

Тем не менее, до сих пор не разрешены принципиальные для Курдистана вопросы: статус Киркука и других спорных между Багдадом и Эрбилем территорий; распоряжение природными ресурсами региона; поступление в бюджет Курдистана средств из федерального бюджета. Все эти вопросы затрудняют сотрудничество между регионом Курдистан и федеральными властями.

Курдский автономный район, полностью зависимый от центральных властей Ирака, прекратил свое существование в 1992 г. На его месте был создан регион Курдистан-Ирак с собственным президентом, парламентом и кабинетом министров. Он стал площадкой для развития политического плюрализма и демократии. Регион – это принципиально отличное от района политическое образование. В Конституции Республики Ирак 2005 г. статус Курдистана как региона в составе федерации был официально закреплён и действует по сей день, позволяя народу Курдистана развиваться по собственной стратегии, но в сотрудничестве с федеральными властями.

Наконец, словосочетание «регион Курдистан» вместо «курдский автономный район» более полно отражает национальную политику властей региона, которые все чаще используют для обозначения населения термин «курди-станцы» [13] (курд. کوردستانی), включающий все народы Курдистана (курдов, арабов, туркоманов, ассирийцев, армян и др.)

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Барзани М. Заявляя о своих правах. Вопрос референдума в Курдистане / Пер. с англ. яз. Эрбиль, 2024.

2. История Курдистана / М.С. Лазарев [и др.]; под ред. М.С. Лазарев, Ш.Х. Мгои. М.: Ин-т востоковедения, 1999.
3. Мосаки Н.З. Южный (Иракский) Курдистан как важнейший фактор стабилизации Ирака / Курдский вопрос в Западной Азии в начале XXI века. М., 2006.
4. Мустафа Д. Курдский фактор во внешней политике России на Ближнем Востоке. 2024.
5. Примаков Е.М. Конфиденциально: Ближний Восток на сцене и за кулисами (вторая половина XX – начало XXI века). М.: ИИК «Российская газета», 2006.
6. Резолюция 688 (1991) от 5 апреля 1991 года // Организация Объединенных Наций // [https://undocs.org/ru/S/RES/688\(1991\)](https://undocs.org/ru/S/RES/688(1991)).
7. Сапронова М.А. Новая временная Конституция Ирака: структура, основные положения, особенности // Ближний Восток и современность. Вып. 23. М., 2004.
8. Степанова Н.В. История Ирака. XX век. Институт востоковедения РАН. М., 2016.
9. Степанова Н.В. Южный Курдистан и развитие политического процесса в Ираке / Курдский вопрос в Западной Азии в начале XXI века. М., 2006.
10. Stansfield G.R.V. Iraqi Kurdistan: Political Development and Emergent Democracy. London: RoutledgeCurzon, 2003.
11. Treaty of peace with Turkey. Signed at Sèvres, August 10, 1920 / London: His Majesty's Stationery Office, 1920.
12. بارزانی م. بۆ میژوو..ههولێر، روکسانا. ٢٠٢٠. ٢٨٢ ل. (Barzani M. For the history. Erbil: Roxana, 2020) (In Kurd.).
13. پهیامی سه‌ڕۆکی هه‌رمیی کوردستان له سالیادی شه‌هیدانی یه‌کی شوباتدا (Message of the President of the Kurdistan Region on the anniversary of the martyrs of February 1st) (In Kurd.) // سه‌ڕۆکیه‌تی هه‌رمیی کوردستان // <https://presidency.gov.krd/phyamy-shroky-hhremy-kordstan-lh-salyady-shahydany-yhky-shobatda/>.
14. یاسای ئه‌نجومه‌نی وه‌زیرانی هه‌رمیی کوردستان ژماره‌(3)ی سالی 1992 (Law of the Council of Ministers of the Kurdistan Region. No. (3) of (1992)) (In Kurd.) // په‌رله‌مانی ئه‌نجومه‌نی یاسای ئه‌نجومه‌نی وه‌زیرانی هه‌رمیی کوردستان ژماره‌(3)ی سالی 1992. عێراق // <https://www.parliament.krd/media/14360/yasay-zhmara-3-y-saly-1992.pdf>.
15. یاسای ژماره‌ (1)ی سالی 1992 یاسای ئه‌نجومه‌نی نیشتمانی کوردستانی عێراق (Law No. (1) of 1992 Law of the National Assembly of Iraqi Kurdistan) (In Kurd.) // بنکه‌ی یاسادانا. // <https://legislation.krd/law-detail/?id=2521>.
16. بیان 11 آذار/ مارس 1970 والوثائق المتعلقة به حتى 11 آذار 1974 (Statement of 11 March 1970 and related documents up to 11 March 1974) (In Arab.) // الصباح الجديد. <https://newsabah.com/newspaper/141181>.
17. قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان العراق - 1974 (Autonomy Law for the Kurdish areas - 1974) (In Arab.) // الموسوعة الأشورية. URL: <https://www.betnahrain.net/Arabic/Documents/H1974.htm>.

DANAR A MUSTAFA MUSTAFA

Ph.D. candidate of Political Science,
President of the Foundation for the Support and Development
of Russian-Kurdish Cultural and Public Relations,
Moscow, Russia

A.A. ASYLGUZHINA

Postgraduate student at the Center for Arab and Islamic
Studies of the Institute of Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences,
Assistant to the president of the Foundation for the Support and Development
of Russian-Kurdish Cultural and Public Relations, Moscow, Russia

EVOLUTION OF THE ADMINISTRATIVE STATUS OF IRAQI KURDISTAN: FROM KURDISH AREAS TO KURDISTAN REGION

The article examines the process, prerequisites and results of the change in the administrative status of Kurdistan within the Iraqi state, and also analyzes the main events that influenced the relations between the Kurds and the Iraqi authorities since the establishment of the state of Iraq. The current legal status of the Kurdistan region in federal Iraq is considered. Special attention is paid to the comparison of the concepts of «area» and «region» in Russian, Arabic and Kurdish languages. The results of the study revealed that the Kurds in Iraq first legislatively received the status of autonomy in 1974. An analysis of the law on the establishment of the Kurdish autonomy allowed us to conclude that it was very limited in nature and did not correspond to the agreement concluded between the Kurds and the Iraqi government in 1970. In 1992, in the conditions of a political and administrative vacuum, the Kurdistan Region was established, which in 2005 was recognized by the new Iraqi authorities as a federal subject. The legislative and executive powers of the Kurdistan Region, as well as the regional security forces, established in 1992, were also officially recognized and enshrined in the 2005 Constitution. The conclusion presents the main unsolved political problems that exist between the regional and federal authorities.

Key words: Kurdistan, Iraq, autonomy, administrative status, regional government.