

### **§ 1. Фактический и юридический статус главы государства и порядок замещения им должности**

В системе высших органов власти глава государства занимает юридически первое место, хотя его фактическая роль в большинстве случаев отнюдь не соответствует этому положению. Он возглавляет всю государственную машину, обладает по букве конституции обширными полномочиями и такими особенностями, как безответственность, несменяемость, нейтральность. Обычно глава государства рассматривается как носитель исполнительной власти и высший представитель государства в сфере международных отношений. Он возглавляет и представляет государство, находясь вдали от суетной повседневной политики с ее партийными сделками, парламентскими скандалами, избирательными треволнениями.

Глава государства - институт современной демократии, но своим появлением на свет он обязан абсолютной монархии, т.е. позднефеодальному политическому учреждению.

В период создания буржуазной государственности мышление новой господствующей элиты было ограничено историческими рамками эпохи, что нашло свое выражение в весьма сильном воздействии на общественное сознание политических и иных учреждений абсолютизма. Правящая элита не могла, даже вводя самую прогрессивную буржуазную форму правления - демократическую республику, полностью уничтожить все монархическое. Она создала институт главы государства, что было данью преклонению перед короной.

Повсеместно существует индивидуальный глава государства, но есть отдельные исключения, когда функции главы государства осуществляются коллегиальным органом. Так, в Швейцарской Конфедерации функции главы государства осуществляет Федеральное правительство, состоящее из семи членов, избираемых на четыре года Федеральным собранием (парламентом). Председательствует в Федеральном совете Президент Конфедерации, который избирается сроком на один год Федеральным собранием из числа членов Федерального совета. Традиционные функции главы

государства исполняются как Федеральным правительством, так и Президентом, т.е. в Швейцарии функции главы государства и Правительства сосредоточены в одном органе, который формируется так же, как избирается обычно президент парламентарной республики.

В чистом виде функции главы государства осуществляются коллегией очень редко и притом временно. Обычно это регентский совет, который назначается в монархиях при вакантности престола или до достижения установленного возраста малолетним монархом. Одной из немногих стран с республиканской формой правления, в которой функции главы государства осуществлялись коллегией, был Ирак до февраля 1963 г. В обращении к народу генерала А.К. Касема от 14 июля 1958 г., т.е. в день совершения революции, было сказано: "...идя навстречу пожеланиям народа, главой Иракской Республики временно назначаем Государственный совет, который будет пользоваться властью до тех пор, пока народ не изберет президента". Государственный совет Ирака состоял из трех членов, один из которых согласно ст. 20 временной Конституции Ирака являлся Президентом.

Таким образом, в подавляющем большинстве стран существует единоличный глава государства, правовое положение которого зависит от формы правления страны.

В странах с монархической формой правления главой государства является монарх, правовое положение которого отличается двумя основными особенностями. Во-первых, власть монарха юридически считается производной от какой-либо другой власти, органа или избирательного корпуса. Монарх властвует (ограниченно или абсолютно) по собственному праву и считается источником всей государственной власти. Монаршая прерогатива даже в парламентарных монархиях пронизывает всю государственную систему, все государственное управление осуществляется от имени монарха. Один из крупнейших русских дореволюционных государствоведов, Н.М. Коркунов, писал по этому поводу следующее: "В его (монарха. - А.М.) руках видимым образом сосредоточиваются все различные элементы государственной власти. Он имеет право участвовать в распоряжении всеми проявлениями государственной власти. В этом смысле можно сказать, что в монархии ни один акт государственной власти не совершается помимо или против воли монарха. Не всегда власть монарха безгранична. В конституционной монархии он разделяет свою власть с народным собранием. Но будет ли монарх абсолютным или ограниченным властителем, он все-таки имеет право участвовать так или иначе во всех проявлениях государственной власти, что и придает ему значение видимого главы и сосредоточения всей государственной деятельности" <1>.

<1> Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1893. Т. 1. С. 380.

Эта характеристика с определенными коррективами верна и для современных парламентских монархий, где также все государственное управление совершается от имени монарха, хотя фактически он существенно ограничен в сфере практического осуществления политики. Ограничения и даже нуллификация реальных властных полномочий монарха отнюдь не означают, что этот институт становится безразличным для действующей политической системы. Даже бесправная монархия нужна и полезна правящей элите. Суть этого явления вскрыл более ста лет назад Ф. Энгельс в своем блестящем анализе английской Конституции. "Власть Короны на практике сводится к нулю, - писал он, - и если бы известный всему свету факт еще требовал доказательств, достаточно было бы сослаться на то, что уже более ста лет как прекратилась всякая борьба против Короны... Тем не менее... Английская Конституция не может существовать без монархии. Уберите Корону - "субъективную верхушку" - и все искусственное сооружение рухнет. Английская Конституция представляет собой перевернутую пирамиду, вершина которой является одновременно основанием. И чем менее значительным делался монархический элемент в действительности, тем большее значение приобретал он в глазах англичанина. Нигде, как известно, особа, которая не управляет, не пользуется большим поклонением, чем в Англии" <2>.

<2> Маркс К., Энгельс Ф. Собр. соч. Т. 1. С. 621 - 622.

Власть монарха наследственна, она переходит от одного представителя царствующего дома (династии) к другому в предписанном законом порядке. Порядок престолонаследия устанавливается либо конституциями, либо конституционными законами, которые в значительной степени дополняются обычаями. Законодательная практика знает следующие системы престолонаследия.

Салическая система сводится к тому, что наследование престола осуществляется только по мужской линии. Женщины из круга престолонаследников исключаются полностью (Бельгия, Норвегия) <3>.

<3> Салическая система ранее была установлена и в Швеции, но Акт о престолонаследии 1810 г. в редакции 1979 г. предоставил "потомкам мужского и женского пола" равные права наследования шведского престола.

Кастильская система не исключает женщин из очереди престолонаследия, но отдает предпочтение мужчинам - младший брат исключает старшую сестру (Великобритания, Испания).

Австрийская система не исключает женщин, но дает мужчинам и мужским линиям преимущество во всех линиях и во всех степенях родства. Женщины наследуют престол лишь при полном пресечении всего мужского потомства и всех мужских линий. Эта система была введена в России в 1797 г., после чего, как известно, женщин на российском престоле не было.

Определенными особенностями обладает порядок престолонаследия в арабских государствах. Обычно наследником назначается старший сын царствующего монарха, но этот обычай не всегда соблюдается. В Кувейте, например, наследником может быть назначен любой сын монарха, а в Катаре - любой из его родственников. Иногда предложенная монархом кандидатура подлежит одобрению Национальным собранием.

Наследственный принцип является генеральным для всех монархий, хотя в истории известны случаи, когда монархи избирались <4>. В наше время избирательная монархия существует в Федерации Малайзия и Объединенных Арабских Эмиратах. Избирательная монархия представляет собой сочетание монархического и республиканского элементов, однако республиканский элемент несуществен и не меняет характера самого института.

<4> Польское королевство, Германская империя до 1806 г. и др.

В случае вакантности престола, малолетства, болезни или длительного отсутствия монарха устанавливается регентство, т.е. правление за монарха, вместо него, осуществляемое либо единолично регентом, либо коллегией - регентским советом. Регентство - институт чрезвычайно гибкий, эластичный. Он неоднократно использовался дворцовыми камарильями для устранения нежелательных венценосцев или для недопущения их на вакантный престол без использования при этом более радикальных средств.

В Новейшее время регентство также применялось неоднократно. В июле 1952 г. был учрежден Регентский совет при малолетнем наследнике египетского короля Фарука, отрекшегося от престола. В августе 1952 г. король Трансиордании Талал был признан парламентом душевнобольным и власть была передана Регентскому совету. В Испании с 1947 г., т.е. после восстановления монархии, Регентский совет возглавлял генералиссимус Ф. Франко. После его смерти осенью 1975 г. на престол вступил король Хуан Карлос I из династии испанских Бурбонов.

Отстранение наследственного монарха от должности юридически невозможно, однако монарха можно принудить отречься от престола, свергнуть или, наконец, устранить физически. Все это практиковалось неоднократно.

Например, в июне 2001 г. наследный принц Непала из автомата застрелил своего отца, мать и ряд других членов королевской семьи, а затем пытался покончить с собой, выстрелив в рот. Несмотря на это, он был провозглашен королем по праву наследования титула. Прожил он еще три дня.

По закону личность монарха неприкосновенна и даже священна. Соответствующие статьи содержатся в конституциях всех монархических стран. Так, Конституция Дании гласит: "Король не несет ответственности и за свои действия; его особа неприкосновенна" (§ 13). Конституция княжества Лихтенштейн устанавливает: "Князь является главой государства... Личность его священна и неприкосновенна" (ст. 7).

Уголовное законодательство монархических стран предусматривает особые составы преступлений, направленных против личности монарха или его достоинства. Лица, совершившие "преступления против Величества", подвергаются строгим наказаниям.

Монарх обладает рядом почетных прав и прерогатив, совершенно не свойственных президенту. Среди них наиболее характерны атрибуты монархической власти - корона, мантия, трон, скипетр и держава и т.д., а также титул, в котором обычно перечисляются владения монарха, подчеркивается божественное происхождение его власти и т.д. Например, королева английская в самом Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии именуется так: "Елизавета Вторая Божией милостью Королева Великобритании и Северной Ирландии и ее других владений и территорий Королева, Глава Содружества, Защитница Веры".

Денежное содержание монарха складывается из доходов от его личного имущества и ассигнований из государственного бюджета, получаемых им по цивильному листу, принимаемому парламентом.

Монарх имеет право на резиденцию, при нем состоит значительное число чиновников - королевский двор, составляющих его штат.

В парламентарных монархиях роль монарха в государственном управлении обществом номинальна, сфера его дискреционных полномочий весьма невелика. Видный английский государствовед XIX в. Беджгот говорил, что монарх имеет "право советовать, право поощрять и право предупреждать". Сами по себе эти полномочия достаточно весомы, особенно в тех случаях, когда монарх является незаурядной личностью. При острых политических ситуациях спящая прерогатива монарха может быть гальванизирована. Так, английская Корона с 1706 г. не пользуется своим правом абсолютного вето, но это право не отменено и может быть использовано при чрезвычайных обстоятельствах. В монархических странах население воспитывается в духе преданности монарху, который официальной идеологией наделяется самыми различными достоинствами и добродетелями. Прерогативы монарха являются своеобразным конституционным резервом, которые могут быть использованы в критических случаях.

В послевоенный период в ряде случаев монархия была ликвидирована конституционным путем - в Италии, Индии, Гане, Пакистане, Нигерии, Кении, Сьерра-Леоне, при этом установление республиканской формы правления в названных странах было обусловлено серьезными политическими предпосылками. Во многих случаях ликвидация монархии была результатом переворотов либо революций (Египет, Ирак, Йемен, Афганистан, Эфиопия, Болгария, Вьетнам, Албания, Югославия, Венгрия, Румыния).

В странах с республиканской формой правления главой государства является президент, который как высшее должностное лицо республики всегда избирается, за исключением тех случаев, когда этот пост замещается в результате государственного переворота.

В зависимости от вида республики и особенностей конституции можно наметить три

системы избрания президента.

Прямые выборы президента применяются во многих президентских республиках, где, как правило, глава государства занимает свой пост согласно процедуре, не предусматривающей участие парламента (Мексика, Бразилия, Венесуэла, Панама, Парагвай, Перу, Колумбия, Коста-Рика, Южная Корея). Результаты голосования за выдвинутых кандидатов определяются по мажоритарной избирательной системе абсолютного либо относительного большинства. В выборах президента юридически принимают участие все избиратели, внесенные в списки для голосования.

Избранный путем прямых выборов президент получает свой мандат помимо парламента и потому от него независим. Более того, придя к власти непосредственно по воле избирателей, он имеет возможность не только противопоставить себя парламенту, но и стать над парламентом, подчинить его себе.

Одним из наиболее типичных примеров в данном случае является переход от многостепенных к прямым выборам Президента во Франции. В соответствии со ст. 6 Конституции 1958 г. Президент избирался коллегией нотаблей, в которую входили депутаты и сенаторы, генеральные советники и представители муниципальных советов. 28 октября 1962 г. на референдуме был утвержден Конституционный Закон, изменивший ст. 6 Конституции. Согласно этой редакции статьи, Президент избирался на семь лет посредством прямых всеобщих выборов. В 2000 г. в соответствии с референдумом и подтвердившим его результаты конституционным Законом была принята новая редакция ст. 6: срок пребывания в должности Президента сокращается до пяти лет. Регламентация процедуры президентских выборов, введенная Декретом N 64-231 от 14 марта 1964 г., не изменилась и сводится в основном к следующему: для победы в первом туре голосования нужно набрать абсолютное большинство всех поданных голосов; если этого не произойдет, то спустя две недели проводится второй тур, в ходе которого баллотируются только два кандидата, набравших наибольшее количество голосов в первом туре. Таким образом, электорату предоставляется возможность проголосовать за одного из двух "наиболее любимых кандидатов", что делает президентские выборы абсолютно результативными. Переход к прямым выборам существенно укрепил позиции Президента в диалоге с Парламентом, оформил институционализацию плебисцитарной демократии во Франции.

Аналогичная процедура избрания Президента установлена Конституцией Аргентины 1994 г., но в этом случае для победы кандидата в первом туре требуется набрать 45% всех поданных голосов.

Косвенные выборы президента также в основном применяются в президентских республиках (США).

При косвенных выборах избиратели выбирают коллегию выборщиков, которая затем избирает президента. Эта система наиболее тщательно разработана Конституцией, обычным законодательством и практикой США, хотя следует заметить, что подлинная картина этой процедуры значительно отличается от идеального образца, описанного в литературе.

Президент США согласно Конституции избирается коллегией выборщиков. Каждый штат избирает столько выборщиков, сколько сенаторов и представителей он посылает в Конгресс. XXIII поправка к Конституции (1961 г.) предоставила федеральному округу Колумбия право избрания трех выборщиков. Таким образом, число членов коллегии выборщиков равно 538 (435 + 100 + 3). Выборщиков избирают списком по мажоритарной системе относительного большинства. Партия, набравшая наибольшее число голосов, получает все места выборщиков от данного штата.

Подобная система создания коллегии электоров, которую в США именуют "системой общего списка" или "системой все или ничего", порождает резкие диспропорции между количеством голосов избирателей и количеством голосов выборщиков, полученных конкурирующими кандидатами. На выборах 1960 г. кандидат Демократической партии Д.Ф. Кеннеди при минимальном перевесе голосов избирателей (34 221 355 и 34 109 398) получил почти на сто выборщиков больше, чем его противник. На президентских выборах 1972 г. Р. Никсон собрал 49,5 млн. голосов и получил 521 выборщика, Дж. Макговерн - 28,4 млн. голосов и... 17 выборщиков. Аналогичная ситуация сложилась и на выборах 1988 г.: за кандидата Республиканской партии Дж. Буша проголосовали около 49 млн. избирателей (53,3%), и он получил 426 выборщиков; кандидат Демократической партии Майкл Дукакис собрал 42 млн. голосов (45,6%), что дало ему всего лишь 112 выборщиков. Таким образом, при небольшом преимуществе прямых голосов Дж. Буш получил почти в четыре раза больше выборщиков, чем М. Дукакис. К этому следует добавить, что в выборах приняли участие более 91 млн. избирателей, что составило 50,16% общенационального избирательного корпуса. Следовательно, 41-й Президент США прошел в Белый дом волею 26,7% американцев избирательного возраста.

Диспропорция между количеством голосов избирателей и числом выборщиков проявилась и на президентских выборах 1996 г.: демократ Билл Клинтон получил 45 590

703 голоса избирателей и 379 голосов в коллегии выборщиков; депутат от республиканцев Боб Доул - соответственно 37 816 307 и 159; за Росса Перо, выдвинутого Партией реформы, отдали голоса почти 8 млн. избирателей, но он не получил ни одного выборщика.

Поистине удивительными были результаты выборов 2000 г.: кандидат Демократической партии А. Гор получил на 0,2% голосов больше, чем его соперник, но кандидат Республиканской партии Дж. Буш (младший) набрал больше голосов выборщиков (271 против 266) и стал Президентом Соединенных Штатов Америки.

В Конституции США сказано, что выборщики, будучи избранными, собираются в столицах соответствующих штатов и подают голоса за кандидатов в президенты и вице-президенты. Для избрания обоих высших должностных лиц государства необходимо абсолютное большинство голосов в коллегии выборщиков, в противном случае применяется процедура, предусмотренная XII поправкой к Конституции США <5>.

<5> XII поправка к Конституции, принятая в 1804 г., постановила, что: 1) если ни один кандидат в президенты не наберет абсолютного большинства голосов в коллегии выборщиков, то тогда его избирает Палата представителей из числа трех лиц, баллотировавшихся в президенты и получивших наибольшее число голосов. При этом экстраординарном порядке избрания Президента делегация каждого штата имеет один голос, а для избрания необходимо большинство всех штатов; 2) если ни один кандидат в вице-президенты не получит большинства голосов, то вице-президент избирается Сенатом из числа двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов. Для избрания необходимо абсолютное большинство голосов, поданных сенаторами.

Система косвенных выборов могла бы действовать эффективно только в том случае, если бы выборщики были политически независимы и голосовали на основании своего внутреннего убеждения. Но так на практике не бывает. Выборщик голосует только за кандидата своей партии. За всю историю США выборщики голосовали за кандидата другой партии лишь 8 раз.

Институционализация двухпартийной системы создала ситуацию, при которой трудно говорить о свободном вотуме выборщиков. Косвенные выборы фактически превращаются в прямые, но в ухудшенном варианте, т.к. результаты избирательной борьбы определяются не по числу поданных голосов, а по количеству полученных

выборщиков. Избиратель при этой системе голосует не за выборщиков, а за кандидата в президенты от той партии, которая выдвинула список выборщиков, но воля его при этом не только опосредуется, но и искажается, поскольку учитываются не голоса избирателей, а их порочные "эквиваленты". Система выборщиков создает возможность замещения президентской должности кандидатом, получившим меньшинство прямых голосов: в 1888 г. Гаррисон (47,78%) победил Кливленда (48,78%); в 1876 г. Избирательная комиссия предпочла Хейса (48,04%) Тилдену (50,99%); в 1824 г. Палата представителей избрала Президентом Д.К. Адамса, хотя он получил 30,54% голосов избирателей, а его противник Джексон-43,13%.

Несовершенства коллегии выборщиков никогда не были секретом. Подсчитано, что с момента образования США в Конгресс было внесено более 500 резолюций, содержащих различного рода проекты реформ системы избрания Президента. После конституционно-политического кризиса 1968 г., когда угроза раскола голосов в коллегии выборщиков оказалась вполне реальной, т.к. кандидат Американской независимой партии Дж. Уоллес сумел получить 46 выборщиков, была предпринята попытка ввести прямые выборы Президента. В сентябре 1969 г. Палата представителей одобрила объединенную резолюцию, в которой содержался проект поправки к Конституции. Этот проект предусматривал ликвидацию коллегии электоров и введение прямых президентских выборов. Для избрания кандидат должен был собрать 40% голосов избирателей. На случай раскола голосов предусматривалось проведение второго тура, в ходе которого баллотировались бы два наиболее успешных кандидата в президенты. Этот проект, вводивший процедуру, весьма напоминающую ту, которая применяется во Франции, был отклонен Сенатом из-за резкой оппозиции малых штатов.

Косвенные выборы президента по своим последствиям мало отличаются от прямых, т.к. они также создают для главы государства возможность противопоставить себя парламенту.

В парламентских республиках (за исключением Австрии, Ирландии, Исландии, где выборы Президента прямые) президент избирается путем многостепенных выборов (чаще всего двухстепенных). Воля избирателей при многостепенных выборах опосредуется в основном общенациональным представительным учреждением - парламентом. В этой системе избрания президента можно выделить три разновидности.

1. Президент избирается парламентом, в голосовании принимают участие только депутаты, никто другой к этой процедуре не допускается. Такой порядок избрания Президента принят в Израиле, Турции, Ливане. Согласно ст. 49 Конституции Ливанской

Республики Президент избирается Палатой депутатов большинством в две трети голосов при тайном голосовании. В том случае, если в первом туре ни один кандидат не наберет квалифицированного большинства голосов, проводится второй тур, на котором требуется для избрания простое (абсолютное) большинство голосов.

2. Для избрания президента создается избирательная коллегия, состоящая из депутатов парламента и представителей органов местного самоуправления крупнейших административно-территориальных единиц. Наиболее типичный в этом отношении порядок устанавливает Конституция Итальянской Республики (ст. 83): "Президент Республики избирается Парламентом на совместном заседании его членов.

В выборах участвуют по три делегата от каждой области, избираемых областным советом с обеспечением представительства меньшинства. Область Валле д'Аоста имеет лишь одного делегата.

Избрание Президента Республики производится тайным голосованием большинством двух третей собрания. После третьего голосования достаточно абсолютного большинства". Термин "собрание", содержащийся в этой статье, имеет в виду избирательную коллегия, создающуюся на основе обеих палат Парламента. Участие делегатов областей носит символический характер, т.к. на их долю приходится лишь 7% голосов. Выборы фактически проводятся на совместном заседании обеих палат Парламента.

3. В некоторых федеративных государствах для избрания президента также формируется особая коллегия, состоящая из депутатов союзного парламента и представителей субъектов федерации. Например, в ФРГ Федеральный президент согласно Конституции и Закону о выборах Федерального президента 1959 г. избирается Федеральным собранием, состоящим из членов бундестага и представителей земель, избранных ландтагами на началах пропорционального представительства. Для избрания Президента нужно абсолютное большинство голосов членов Федерального собрания. Если в двух первых турах голосования ни один кандидат не наберет абсолютного большинства, то Президент избирается в следующем туре относительным большинством голосов.

Схожий порядок установлен индийской Конституцией 1950 г., согласно которой Президент избирается особой избирательной коллегией, состоящей из выборных членов

обеих палат центрального Парламента и выборных членов законодательных собраний (нижних палат) штатов. И в ФРГ, и в Индии количество членов избирательной коллегии от союзного Парламента равно количеству членов, представляющих соответственно земли и штаты. При избрании Президента Индийской Республики применяется пропорциональная система представительства посредством единого передаваемого голоса.

Во всех трех вариантах выборов президента парламентарной республики глава государства получает мандат от парламента, его власть производна и он не может самостоятельно противопоставить себя общенациональному представительному учреждению. Избранный таким путем президент обладает номинальными полномочиями и не играет существенной роли в государственной жизни страны. Предоставление делегатам областей в Италии или делегатам субъектов федерации в Индии права принимать участие в выборах Президента не меняет парламентского характера этих выборов, ибо названное представительство является всего лишь данью принципу областной автономии в первом случае, а во втором - такой же данью принципу федерализма.

Анализируя существующие в настоящее время системы избрания главы государства, можно обнаружить следующую закономерность: чем больше парламент отстранен от избрания президента, тем значительнее роль президента в осуществлении государственного руководства обществом. В чисто парламентарных республиках, где президент избирается общенациональным представительным учреждением (Италия, ФРГ, Индия), его роль в практической политике сугубо номинальна. В обычных условиях он действует только с санкции правительства. В парламентарных республиках с внепарламентской системой избрания президента (Финляндия, Австрия, Ирландия) его роль значительно весомее и потенциально может возрасть вплоть до превращения в личную диктатуру, примером чему могут служить некоторые президенты Финляндии. Здесь будет уместно заметить, что увеличение реальных полномочий президента парламентарной республики всегда происходит за счет ущемления полномочий премьер-министра, т.е. парламентарная система избрания президента является одной из важнейших гарантий против узурпации им полномочий правительства.

### § 2. Компетенция главы государства

Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о компетенции главы государства вне зависимости от различий в правовом положении глав монархий и республик. В этом параграфе речь будет идти именно о компетенции главы государства, о присущих ему полномочиях. Что же касается полномочий президента президентской республики как главы правительства, то они будут рассмотрены в гл. 11 Учебника.

Главы государств в основном обладают идентичными полномочиями, хотя в каждой стране имеются свои особенности.

В сфере исполнительной власти полномочия главы государства невелики даже формально, на практике же они выглядят еще скромнее. Правда, в некоторых парламентских республиках главе государства предоставляются обширные полномочия, но в действительности все его конституционные права осуществляются правительством. Такая система действует, например, в Индии.

Конституции всех парламентских стран наделяют главу государства правом участия в формировании правительства. Так, статья 92 итальянской Конституции гласит: "Президент Республики назначает Председателя Совета министров и, по его предложению, министров". Еще категоричнее говорится об этом в Конституции Дании: "Король назначает и отправляет в отставку Премьер-министра и других министров. Он решает вопросы об общем числе министров и распределении функций правления между ними" (ст. 14). В Конституции Королевства Нидерландов 1984 г. сказано: "Премьер-министр и другие министры назначаются и освобождаются от должности по указу Короля" (ст. 43). Примерно в таком же духе трактуют этот вопрос конституции других парламентских стран. На практике же роль главы государства в формировании правительства носит чисто номинальный характер: он назначает премьером лишь лидера победившей партии или главу партийной коалиции (подробно о формировании правительства будет сказано в гл. 10).

Право назначения главой государства гражданских и военных чиновников также лишено реального содержания, т.к. все это делается правительством, хотя и от имени главы государства.

Полномочия главы государства как верховного главнокомандующего практически представляют собой почетную прерогативу, поскольку оперативное руководство вооруженными силами осуществляется генеральным штабом, министерством обороны, штабами родов войск, которые действуют согласно директивам правительства.

Глава государства имеет право награждения орденами, медалями и иными знаками отличий; право присвоения почетных званий и титулов.

Глава государства играет важнейшую роль в различного рода церемониях и празднествах, начиная от национальных торжеств и военных парадов и кончая открытием школ, университетов и спуском на воду судов. Участие в подобных актах - главное в повседневной деятельности глав парламентарных государств.

Важное место в полномочиях главы государства занимает право объявления чрезвычайного положения на территории всей страны или части ее (ст. 16 Конституции Франции, ст. 352 Конституции Индии).

В сфере законодательной власти полномочия главы государства достаточно обширны. Он обладает правами, позволяющими ему в случае необходимости активно воздействовать на парламент.

Глава государства созывает парламент на очередные и чрезвычайные сессии, может прервать при определенных условиях сессию парламента. Важнейшим орудием в руках главы государства является право роспуска нижней палаты (очень редко обеих палат) парламента (президенты президентских республик обычно правом роспуска не обладают). В случае роспуска парламента или истечения срока его полномочий глава государства назначает внеочередные или очередные выборы.

Конституционное право конкретных стран по-разному определяет формы участия главы государства в законодательном процессе. В ряде случаев президенту или монарху предоставляется в ограниченной форме право законодательной инициативы, которое обычно осуществляется ими в виде посланий (у монарха - тронная речь). Главы

парламентарных государств редко используют свое право обращения к парламенту с посланиями; в президентских же республиках послания являются программой законодательной деятельности для парламента.

В законодательной практике Соединенных Штатов применяется три вида президентских посланий - послание о состоянии Союза, экономический доклад и послание по бюджету. Каждое из них представляет собой законодательную программу для Конгресса. С точки зрения чисто юридической президентские послания не имеют никакой обязательной силы, но на практике их воздействие на Конгресс достаточно велико.

Конституционная теория в ряде государств рассматривает главу государства как неперемного участника законодательного процесса. Конституции некоторых стран (Великобритания, Индия и др.) включают главу государства в состав парламента как его органическую часть. Юридическим выражением этой концепции является тот факт, что законопроект получает силу только тогда, когда он санкционируется главой государства. Отказ дать санкцию - вето - влечет за собой ряд серьезных правовых последствий.

Конституционное право знает три вида вето.

Абсолютное, или резолютивное, вето состоит в том, что отказ главы государства утвердить принятый парламентом законопроект является окончательным и безусловным и преодолеть его нельзя. Абсолютное вето - институт чисто феодальный, т.к. это право главы государства фактически сводит на нет все полномочия парламента. В настоящее время правом абсолютного вето обладают формально монарх Великобритании и генерал-губернаторы доминионов, входящих в Содружество, возглавляемое Великобританией. Однако абсолютное вето лишь числится в арсенале прерогатив монарха, но нигде не применяется. Юридически оно существует, фактически же пребывает в состоянии длительного летаргического сна.

Относительное, или отлагательное, вето представляет собой запрет, налагаемый главой государства на законопроект, который либо может быть преодолен парламентом, либо носит временный характер. Принятый парламентом законопроект направляется на подпись главе государства, который может подписать его (санкционировать) или отказать в санкции, т.е. наложить вето. Иногда срок рассмотрения законопроекта строго ограничен. Сам акт наложения вето состоит в том, что глава государства

составляет послание, в котором излагаются его возражения против законопроекта. Опротестованный законопроект вместе с посланием направляется главой государства парламенту, который может занять одну из двух позиций:

- 1) принять возражения главы государства, внести соответствующие изменения в законопроект и вновь отправить его для получения санкции (капитуляция);
- 2) отклонить возражения главы государства, для чего необходимо повторное одобрение законопроекта квалифицированным большинством голосов.

Отлагательное вето в руках президента президентской республики - мощное действенное орудие, с помощью которого глава исполнительной власти активно вмешивается в законодательный процесс.

Согласно Конституции США Президент может наложить вето на любой билль Конгресса в течение 10 дней с момента его получения (воздержание от наложения вето равносильно одобрению законопроекта) <6>. Получив билль с возражениями Президента, Конгресс может преодолеть вето, одобрив опротестованный билль двумя третями голосов в обеих палатах, в то время как для принятия билля требуется лишь простое большинство. Процедура преодоления вето очень сложна, и Конгрессу далеко не всегда удается опрокинуть возражение Президента. За последнее время случаи преодоления вето участились. Это объясняется так называемым разделенным правлением, т.е. такой ситуацией, при которой Президент и большинство в Конгрессе принадлежат к различным партиям.

<6> Президенту США предоставляется 10-дневный срок для одобрения законопроекта. Если в течение этого срока он не подпишет билль, последний автоматически вступает в силу. Однако если в течение 10-дневного срока окончится сессия Конгресса, то все не подписанные Президентом билли считаются отклоненными. Такая форма отклонения законопроекта носит название "карманного вето".

Реальная сила вето в США настолько велика, что Президент имеет возможность эффективно влиять на законодательный процесс посредством одной лишь угрозы его применения.

Глава государства в парламентарной республике также наделен правом вето, но это немощное полномочие, бессильное орудие, применяемое крайне редко, да и то лишь по указанию правительства. Так, Президент Индии может наложить вето на любой нефинансовый билль, принятый Парламентом, но применил он это право всего несколько раз, причем поводом для опротестования законопроектов послужили чисто технические причины. То же самое можно сказать о применении права вето президентами Италии, ФРГ и других парламентарных государств.

Таким образом, право вето приобретает реальную силу только в руках президента президентской республики, т.е. в руках премьера, являющегося одновременно главой государства. Применение вето в президентских республиках объясняется часто тем, что правительства этих стран формируются внепарламентским путем, поэтому возникает основа для коллизий между двумя властями - исполнительной и законодательной.

Выборочное вето. Обычно глава государства может одобрить или опротестовать весь законопроект целиком, а не отдельные статьи его. Это создает массу неудобств, т.к. порой президенту или монарху приходится либо одобрять законопроект с негодными ему статьями, либо опротестовывать в целом приемлемый законопроект из-за отдельных статей. Короче говоря, вето - оружие негибкое, так сказать, стратегическое. Этим иногда пользуются парламенты, включая в крайне необходимые правительству законопроекты статьи, которые, будь они сформулированы в виде отдельного билля, были бы заведомо отвергнуты президентом. Предоставление главе государства права опротестовывать лишь отдельные статьи, одобряя законопроект в целом, т.е. права выборочного вето, делает вето более действенным. Выборочное вето - явление довольно редкое. В США, например, этим правом пользуются лишь губернаторы некоторых штатов. Президент лишен такой возможности. В США неоднократно вносились предложения о предоставлении Президенту права выборочного вето, в частности в президентство Р. Рейгана. Подобная новелла значительно усилила бы роль Президента в законодательном процессе, особенно по отношению к финансовому законодательству. В этом можно усмотреть общую для ряда стран тенденцию к усилению исполнительной власти за счет парламента.

Наиболее четкое выражение эта тенденция нашла в Конституции V Французской Республики, ст. 10 которой предписывает: "Президент Республики промульгирует законы в течение 15 дней, следующих после передачи Правительству окончательно принятого закона. Он может до истечения этого срока потребовать от Парламента нового обсуждения закона или некоторых его статей. В этом новом обсуждении не может быть отказано".

В некоторых странах к полномочиям главы государства в законодательной области относится также право назначать членов верхних, а иногда и нижних палат парламента.

Внешнеполитические полномочия главы государства конституциями зарубежных стран определяются примерно одинаково, хотя имеется ряд особенностей и деталей чисто национального характера.

Глава государства является высшим представителем страны в сфере внешних отношений. Выезжая с официальными визитами за границу, он пользуется правом на особо торжественный прием, ему предоставляется целый ряд привилегий. Дипломатическая практика в этом отношении обычно не делает различий между монархом и президентом. Глава государства считается представителем своей страны по праву и не нуждается для этого в специальных полномочиях. Тем не менее и международное право, и дипломатическая практика знают различия в официальных и неофициальных визитах глав государств.

Глава государства назначает послов, посланников и иных дипломатических агентов. Он принимает дипломатических представителей иностранных государств. Международной практике известны случаи, когда главы государств, особенно в президентских республиках, посылают за рубеж с различного рода поручениями, иногда очень важными, специальных агентов и представителей, снабженных надлежащими полномочиями. Главе государства предоставлено право проведения международных переговоров; он заключает международные договоры и соглашения. Обычно, хотя это и не предусмотрено конституциями, глава государства может сноситься с главами других государств по международным вопросам.

Конституции некоторых стран предоставляют главе государства право объявления войны и заключения мира, хотя, как правило, для этого требуется санкция парламента. Ни то ни другое не имеет, впрочем, существенного значения, т.к. это полномочие на практике целиком перешло к правительствам.

В президентских республиках право объявления войны фактически осуществляется президентом, хотя по букве конституции оно входит в сферу исключительных полномочий парламента. С наибольшей очевидностью это проявилось в Соединенных

Штатах Америки. Резолюция 1973 г. о военных полномочиях, принятая Конгрессом США, установила, что конституционное право Президента направлять Вооруженные Силы США для участия в военных действиях может осуществляться только на основе объявления войны Конгрессом США, специального уполномочия законом или общенационального чрезвычайного положения, вызванного нападением на США, их владения либо на их Вооруженные силы. Если же Президент вынужден действовать без промедления, то он обязан в течение 48 часов представить Конгрессу письменный доклад, указывающий на те обстоятельства, которые принудили его к посылке войск, а также на конституционные и законодательные полномочия, на основании которых эта акция имела место.

На практике Президент мало считался с тем, что право объявления войны принадлежит Конгрессу, и действовал в силу обстоятельств, руководствуясь соображениями целесообразности. Так, конституционное право Конгресса объявлять войну было нарушено Президентом Д. Полком в 1845 г., когда Соединенные Штаты начали войну против Мексики. В 1898 г. Президент В. Мак-Кинли без ведома Конгресса начал войну с Испанией, которая была санкционирована Капитолием лишь после ее окончания. После Второй мировой войны Президент США без официального объявления начал военные действия в Корее, вел необъявленную войну во Вьетнаме. В 1983 г. Вооруженные силы США осуществили вооруженную интервенцию в Гренаду, в 1986 г. бомбили Ливию. Библиотека Конгресса подсчитала, что США более 200 раз использовали свои Вооруженные силы за рубежом, и только в пяти случаях войну объявлял Конгресс. Президенты США вели необъявленные войны, используя предписание Конституции об опережении внезапного нападения. Американский ученый Луис Фишер отмечает, что этот прием используется "для ведения подлинных войн без законодательного одобрения" <7>.

<7> Fisher L. President and Congress. N.Y.; L., 1972. P. 193.

В сфере судебной власти глава государства обычно имеет право помилования, смягчения или замены наказания, изменения приговора.

Конституции зарубежных государств наделяют главу государства свойством безответственности, юридическим выражением которого является институт контрасигнатуры. Любой акт (указ, прокламация, приказ, ордонанс и т.д.), исходящий от главы государства, приобретает юридическую силу только в том случае, если он получает скрепу (подпись) премьер-министра или соответствующего министра, к ведомству которого этот акт относится. Без скрепы акт главы

государства ничтожен.

Ответственность за этот акт несет не глава государства, а подписавший его министр. Таким образом, ни один акт главы государства не получит юридической силы, если он не будет соответствовать воле правительства. Конституции содержат по этому поводу самые категорические предписания. Так, Федеральный конституционный закон Австрии 1920 г. (с последующими изменениями) постановляет: "Все решения Федерального президента, если иное не установлено конституционным законодательством, для обеспечения их действительности должны быть скреплены подписью Федерального канцлера или компетентного федерального министра" (ст. 67.2). Аналогичные положения содержатся в Конституции Бельгии: "Никакой акт Короля не может иметь силы, если он не контрасигнован министром, который тем самым несет за него ответственность" (ст. 106), в Конституции Италии: "Никакой акт Президента Республики не действителен, если он не контрасигнован предложившими его министрами, которые за этот акт ответственны. Акты, имеющие силу закона, и другие указанные в законе акты контрасигнуются также Председателем Совета министров" (ст. 89) и в конституциях ряда других стран.

Институт контрасигнатуры является юридическим оформлением ограничения полномочий главы государства: полномочия его обширны, иногда огромны, но он их не осуществляет. Здесь мы сталкиваемся с одной из юридических фикций, которыми так богато конституционное право.

Оценку подлинной роли главы государства по букве конституции дать нельзя, т.к. иногда между тем, что записано в конституции, и действительностью дистанция огромного размера. Юридически глава государства почти всемогущ и всемогущ. Практически, будучи лишен реальных возможностей воздействия на государственную политику, он бывает низведен до положения некоего символа. Этот разрыв между юридическим и фактическим положением главы государства характерен для всех парламентарных стран.

В целом ряде стран не существует юридических ограничений дискреционной деятельности главы государства, полномочия которого осуществляются правительством единственно в силу конституционного соглашения, формально не имеющего юридической силы. Отсюда возникает вопрос о возможности осуществления главой государства принадлежащих ему полномочий помимо и вопреки воле правительства. В таких странах, как Великобритания, никаких конституционных барьеров против этого не установлено. Конечно, в обычных условиях подобный бунт главы государства

совершенно гипотетичен, тем не менее в новейшей истории подобные случаи имели место. Наиболее скандальным был инцидент с бельгийским королем Леопольдом III, который в военной обстановке взял в свои руки власть, нарушив тем самым все конституционные и конвенционные ограничения полномочий монарха. В мае 1940 г. Леопольд III вопреки Правительству вступил в сепаратные переговоры с гитлеровским командованием и подписал акт о безоговорочной капитуляции. Это был беспрецедентный акт - квислингом стал сам венценосец. Бельгийское радио, резко осудив монарха-изменника, заявило: "Оплакиваемый нами акт не имеет законной силы. Он не накладывает каких-либо обязанностей на страну. Согласно бельгийской Конституции, которую король собирался соблюдать, все полномочия исходят от нации и осуществляются в установленном Конституцией порядке. Ни один акт короля не может иметь последствий, если он не скреплен подписью соответствующего министра. Этот абсолютный принцип является основным правилом деятельности наших институтов. Король, порвав узы, связывающие его с народом, встал на сторону захватчиков. С этого момента он уже не в состоянии управлять страной" <8>. Следует добавить, что после войны Леопольд III возвратился в Бельгию, а в июле 1951 г. после бурных народных протестов отрекся от престола в пользу своего сына Бодуэна.

<8> Эррио Э. Эпизоды 1940 - 1944. М., 1961. С. 35.

В сложных условиях, при наличии острого политического кризиса, возможно использование таких полномочий главы государства, как право роспуска парламента, вето, смещение правительства.

Сфера дискреционных полномочий главы государства в обычных условиях весьма незначительна, однако возможны ситуации, при которых глава государства может получить возможность действовать самостоятельно. Например, такое положение возникает при расколе правящей политической партии, что имело место в Великобритании в 1957 г., когда после отставки А. Идена, вызванной суэцким конфликтом, в Консервативной партии оказались два равноценных претендента на пост премьер-министра - Макмиллан и Батлер. Королева получила возможность выбора, но предпочла обратиться за советом к старейшим государственным деятелям - У. Черчиллю и лорду Солсбери. Умудренные опытом консерваторы дали, с их точки зрения, добрый совет своей королеве, в соответствии с которым она назначила премьер-министром Г. Макмиллана. Впоследствии, выступая в 1959 г. в Вудфорде, У. Черчилль с большим удовлетворением поведал своим слушателям: "Я рекомендовал мистера Макмиллана и был восхищен, что моему совету последовали" <9>.

<9> Times. 7 January 1959.

В Италии реальная роль Президента возростала по мере усложнения партийного состава Правительства, когда в политическую практику вошли многопартийные коалиции, отличавшиеся крайней неустойчивостью.

В случае выхода главы государства из повиновения правящая элита имеет различные средства - конституционные и неконституционные, с помощью которых она может обуздать непокорного либо удалить неугодного президента и даже монарха. Иногда президентов свергают силой. Этот способ - пронунциаменто - широко применялся в странах Латинской Америки и на других континентах. Кроме того, конституции многих государств закрепляют механизм смещения президента при наступлении определенных обстоятельств. Наиболее типична в этом плане процедура импичмента <10>, установленная американской Конституцией. Президент США может быть подвергнут процедуре импичмента в случае совершения государственной измены, взяточничества или другого тяжкого преступления либо проступка. В подобных ситуациях Палата представителей возбуждает дело и формулирует статьи обвинения. Дело по существу рассматривается Сенатом под председательством Главного судьи Соединенных Штатов (председателя Верховного суда). Если Президент признается виновным (для этого необходимо две трети голосов присутствующих сенаторов), он отстраняется от должности. Эта процедура была применена в отношении Президента Джонсона в 1867 г., но для его осуждения не хватило одного голоса. В 1974 г. Юридический комитет Палаты представителей сформулировал и одобрил статьи обвинения Президента Р. Никсона, но сама процедура импичмента не состоялась, т.к. Р. Никсон ушел в отставку, в результате чего Президентом стал Д.Р. Форд. В 1999 г. процедура импичмента была возбуждена в отношении Президента Б. Клинтона. Он обвинялся Палатой представителей Конгресса США в том, что давал ложные показания под присягой и препятствовал отправлению правосудия, но был оправдан Сенатом США.

<10> Импичмент появился в Англии в конце XIV в. и применялся для осуждения высших должностных лиц Короны. Обвинение предъявляла Палата общин, а судили лорды.

Согласно Конституции Франции 1958 г. Президент может быть привлечен к ответственности только в случае совершения государственной измены. Обвинение предъявляется обеими палатами Парламента, выносящими идентичные решения двумя третями голосов. Дело по существу рассматривает Верховный суд.

Аналогичную процедуру устанавливает и Конституция Италии 1947 г. Случаи привлечения президентов к ответственности в конституционном порядке чрезвычайно редки.

### Контрольные вопросы к главе 9

1. Статус главы государства.
2. Основные функции и полномочия главы государства.
3. Взаимоотношения главы государства с законодательной и исполнительной властью.
4. Как избираются Президенты США, Франции, Индии?
5. Виды права вето.
6. Институт контрасигнатуры.
7. Характерные черты и особенности статуса монарха.
8. Способы престолонаследия.