

ИНСТИТУТ ГЛАВ ГОСУДАРСТВА В СТРАНАХ БРИКС

В данной статье делается попытка сравнения конституционно-правового института главы государства в странах БРИКС. Данное сравнение уместно и целесообразно в силу той роли, которую играют главы государств в процессе функционирования данного объединения. Наряду с отмечаемым своеобразием статуса глав государств, автор отмечает многие общие черты в порядке замещения должности, освобождения от нее, закрепленных полномочиях и взаимодействии с другими органами государств.

Ключевые слова: БРИКС, глава государства, президент, исполнительная власть, высшее должностное лицо, вето, помилование, назначение.

T. Alexeeva. Institute of Head of State in the BRICS countries

The article is devoted to the comparison of the constitutional institute of Head of State in the BRICS countries. This comparison is relevant and appropriate in view of the significance of the Heads of State for a functioning of BRICS. Along with differences and peculiarities, many similarities are noticed in the status of Heads of State (in the order of assumption of presidency and of termination of authority, in powers and responsibility, in relationships with other bodies and authorities).

Key words: BRICS, head of state, president, executive power, supreme official, veto, clemency, appointment.

В объединении БРИКС велика роль глав государств и правительств стран-участниц. Их ежегодные встречи завершаются принятием деклараций, которые играют важнейшую роль в развитии объединения. Более того, Президент России в утвержденной им 9 февраля 2013 г. Концепции участия Российской Федерации в объединении БРИКС⁷⁸ отнес данные декларации к числу актов, составляющих правовую основу этого документа (п. 2).⁷⁹

В рамках данной статьи проводится сравнительный анализ конституционного статуса глав государств, встречи которых и стали основой формирования и развития нового объединения, отражающего многополярность

⁷⁸ См. текст Концепции на официальном сайте Президента Российской Федерации (<http://www.kremlin.ru/media/events/files/41d452a8a232b2f6f8a5.pdf>).

⁷⁹ В п. 2 Концепции указано: «Правовую основу настоящей Концепции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, документы, принятые на саммитах государств-участников БРИКС, нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность федеральных органов государственной власти в сфере внешней политики, а также Концепция внешней политики Российской Федерации, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Указ Президента Российской Федерации "О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации" от 7 мая 2012 г. № 605».

изменяющегося мира.

Наименование и понятие главы государства в конституциях государств БРИКС. Во всех государствах БРИКС имеется единый глава государства, именуемый в Бразилии, Индии, России и ЮАР президентом, а в Китае — председателем страны. Основные законы не содержат дефиниций, определяющих данные термины, но дают основания для их доктринального осмысления, а также закрепляют конституционно-правовой статус данных органов. Само расположение конституционных норм, посвященных главе государства, отражает его место в системе высших органов власти и определено видом избирающего его субъекта.

Так, конституционно-правовой статус Президента Республики Бразилия (официальное название должности — *Presidente da Republica*) и Президента Индии (*the President of India*) зафиксирован в связи с осуществлением ими исполнительной власти, а указание на то, что они являются главами государства, отсутствует. Конституционно-правовое положение Президента Бразилии нашло отражение в главе II «Об исполнительной власти», расположенной после главы «О законодательной власти» в разделе IV («Об организации власти», ст. 76–86).⁸⁰ Также в Конституции Индии⁸¹ статус Президента закреплен главным образом в статьях главы I «Исполнительная власть» (ст. 52–65) части V, предшествующих нормам, посвященным всем иным федеральным властям и органам, и содержащим положения о Президенте, Вице-президенте, Совете министров и Премьер-министре.

В Конституции ЮАР, принятой в 1996 г., статус Президента (*President*) определен в разделе 5 «Президент и государственная исполнительная власть» (ст. 83–102), расположенном после раздела 4, определяющего правовое положение Национального собрания — одной из двух палат парламента. Название раздела подчеркивает связь самостоятельного института Президента с данной ветвью власти. В тексте Президент ЮАР определен как «глава государства» и глава «государственной исполнительной власти» (п. «а» ст. 83).

В Конституции Китая (вступила в силу в 1982 г.) закреплено наличие Председателя КНР — поста, существовавшего в соответствии с Конституцией 1954 г. и упраздненного в период «культурной революции». Его статус не связывается с исполнительной властью и не определяется понятием «глава государства». Правовое положение председателя Китайской Народной Республики определено в разделе 2 (ст. 79–84) главы 3 «Государственная структура» после раздела, посвященного Всекитайскому собранию народных представителей. Это отражает стремление творцов Конституции избежать

⁸⁰ Конституция Федеративной Республики Бразилия (5 октября 1988 г.) // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия / сост. В.В. Махлаков. М., 2010. С. 413–616 (текст на португальском языке: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const>).

⁸¹ Конституция Индии (вступила в силу 26 января 1950 г.) // Конституции зарубежных стран: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия / сост. В.В. Махлаков. М., 2006. С. 423–574 (текст на английском языке: www.constitution.org/cons/india/const.html).

сосредоточения значительной государственной власти в руках одного лица и установления режима личной власти.

В четвертой главе российской Конституции («Президент Российской Федерации» (ст. 80–93), предшествующей главам, определяющим статус иных высших органов государственной власти, Президент определен как «глава государства» (п. 1 ст. 80).

Таким образом, лишь в России и Китае президент де-юре не включается в систему исполнительной власти, поскольку идея разделения властей в ее классическом виде не реализуется в конституциях этих держав.⁸² Напротив, в Бразилии, Индии и Южно-Африканской Республике президент признается субъектом данной власти. Ведущее место президента в системе высших государственных органов тщательно подчеркивается в конституциях Индии и России. В Конституции ЮАР закреплено, что Президент «способствует единству нации и тому, что ведет к процветанию Республики» (п. «в» ст. 84).⁸³

Порядок замещения должности главы государства. Главы всех государств БРИКС являются выборными. Однако конституционно установленные порядки их избрания различны. Российскими конституционалистами высказано мнение о том, что «прямые выборы более характерны для стран с президентской (за исключением, в частности, США и Индонезии) и полупрезидентской формами правления. Конституционалист А.И. Черкасов утверждает, что данный «порядок выборов соответствует тому центральному месту, которое президент занимает в государственном механизме, и дает ему своеобразный “прямой” мандат со стороны избирателей. Этот вывод вполне применим ко всем рассматриваемым государствам: прямые выборы имеют место в Бразилии и России, косвенные — в Индии. В Китае и ЮАР главы государств избираются собраниями представителей, избранных народом.

В Конституции России закреплены лишь основные принципы замещения должности президента на основе всеобщих, равных и прямых выборов при тайном голосовании, порядок которых определяется федеральным законом (ч. 1 и 4 ст. 81).

В Конституции Бразилии положения о выборах представлены весьма детально. Четко определен день проведения выборов: первое воскресенье октября для проведения первого тура, и последнее воскресенье октября для проведения второго тура в год, предшествующий году окончания срока Президента, находящегося в должности. В основном законе также установлено, что кандидат должен быть зарегистрирован одной из политических партий; избранным считается кандидат, набравший абсолютное большинство голосов;

⁸² Конституция Китайской Народной Республики // Конституции стран Азии / отв. ред. Т.Я. Хабриева. Т. 3. Дальний Восток. М., 2010. С. 209–259.

⁸³ Constitution of the Republic of South Africa // www.gov.za/documents/constitution/1996/index.html

⁸⁴ Черкасов А.И. Институт главы государства и его разновидности // Сравнительное конституционное право / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2002. С. 359.

при отсутствии такового, два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов, участвуют во втором туре, проводимом не позднее 20 дней с момента объявления результатов первого тура, и президентом станет тот, кто получит наибольшее число голосов (ст. 77).

Выборы главы государства в Индии напоминают процедуру избрания Президента США, хотя и отличаются некоторым своеобразием. Они являются непрямыми и осуществляются коллегией выборщиков, состоящей из выборных членов палат парламента и выборных членов законодательных собраний штатов (ст. 54). Данный порядок, как отмечает В.Е. Чиркин, указывает на значение Президента «как гаранта национального единства и защитника интересов субъектов федерации».⁸⁵ Выборы Президента Индии проводятся в соответствии с системой пропорционального представительства на основе «единственного передаваемого голоса при тайном голосовании» (ст. 55).

Председатель КНР избирается Всекитайским собранием народных представителей (п. 4 ст. 62, ч. 1 ст. 79).⁸⁶ Президент ЮАР избирает «из своего состава» Национальное собрание — палата Парламента, представляющая весь народ, т. е. из числа членов данного органа (ст. 86). По мнению В.Е. Чиркина, такой порядок отражает подход к власти президента как к «производной от парламента, что теоретически не должно давать возможности главе государства противопоставить себя данному представительному учреждению».⁸⁷

Требования, предъявляемые к кандидату в президенты. Конституции стран БРИКС закрепили требования, которым должен отвечать кандидат на должность главы государства. Так, определен минимальный возраст, достижение которого необходимо для избрания: в Индии (ст. 58), России (ст. 81.2) и Бразилии (ст. 143.VI.a) — 35 лет, в КНР — 45 лет (ч. 2 ст. 79); в ЮАР минимальный возраст избирателей и членов Национального собрания установлен в 18 лет (ч. 1 ст. 47).

Необходимыми условиями для главы государства также являются: в России — гражданство и постоянное проживание на территории страны не менее 10 лет до выборов (ст. ч. 2 ст. 81); в Бразилии — гражданство, полнота осуществления политических прав, местожительство в избирательном округе, принадлежность к какой-либо политической партии, обязанность не занимать должности, указанные в конституции в течение шести месяцев, предшествующих выборам на должность президента (§ 3 и 6 ст. 14). В Китае (ч. 2 ст. 79) и ЮАР (ст. 47) кандидат должен быть гражданином, обладающим активным и пассивным избирательным правом. В Индии он должен быть гражданином, отвечающим требованиям, предъявляемым для избрания депутатом Народной Палаты парламента, а также не может занимать какую-либо оплачиваемую должность в федеральных, региональных или местных

⁸⁵ Там же. С. 360.

⁸⁶ Здесь и далее в скобках даны ссылки на нормы конституций соответствующих государств, если не оговорено иное (Т. А.).

⁸⁷ Там же.

правительственных органов (ст. 58).

Срок полномочий главы государства. Срок полномочий главы государства в Бразилии — 4 года (ст. 82), в Индии (ст. 56) — 5 лет. Срок пребывания в должности Председателя КНР (ч. 3 ст. 79, ст. 60) и Президента ЮАР (п. 1 ст. 86, ст. 49) определяется пятилетним периодом функционирования, соответственно, Всекитайского собрания народных представителей и Национального собрания, которые избирают главу государства. Президент Российской Федерации занимает пост в течение шести лет (ст. 81).

Возможность переизбрания лица на должность главы государства. Конституции стран БРИКС демонстрируют различные отношение учредителей к возможности переизбрания лица на должность главы государства. В соответствии с Конституцией России (ст. 81.3) и КНР (ч. 3 ст. 79) нельзя занимать должность главы государства более двух раз подряд. С 1997 г. Конституция Бразилии позволяет Президенту переизбираться на следующий срок (ст. 82), до этого он мог занимать должность в течение лишь одного срока. Конституция ЮАР, следуя традиции, заложенной конституционализмом США, не допускает занятия должности Президента более двух сроков, при этом не считается таким сроком тот период, когда лицо было избрано для замещения вакантной должности Президента (ст. 88). На должность главы Индийского государства можно переизбираться неоднократно (ст. 57).

Начало срока исполнения полномочий главы государства. Конституции стран БРИКС устанавливают начало и окончание срока исполнения главой государства своих полномочий. В Конституции Бразилии четко указано: срок начинается 1 января года, следующего за выборами (ст. 82). В остальных странах БРИКС начало срока исполнения обязанностей определяется моментом вступления в должность, знаменующим принесением присяги. Так, в Конституции России определено, что Президент «приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги» (ч. 1 ст. 92). Принесение присяги как точка отсчета срока полномочий главы государства зафиксировано и в Конституциях Индии (ст. 56), КНР (ст. 83), ЮАР (ст. 87). В Конституции ЮАР имеется уточнение: он должен сделать это в течение пяти дней после избрания (ст. 87, 88).

Точный текст присяги содержится в Конституциях России (ч. 1 ст. 82) и Индии. В последней закреплено следующее: «Я, А.В., клянусь именем Бога (торжественно заявляю), что буду преданно исполнять обязанности Президента Индии и сделаю все, что в моих силах для сохранения и защиты Конституции и закона, и что я посвящу себя служению народу Индии и делу его благосостояния» (ст. 60). В Основном законе Бразилии изложено содержание присяги, которую приносит Президент, вступая в должность: «соблюдать, защищать и применять Конституцию, соблюдать законы, способствовать общему благосостоянию бразильского народа, поддерживать единство, целостность и независимость Бразилии» (ст. 78). В ЮАР определена лишь ее суть: принесение присяги в «верности Республики и соблюдении Конституции» (ст. 87). А в Конституции КНР лишь упоминается факт ее принесения.

Принесение присяги высшим должностным лицом государства является публичным и торжественным актом. Так, в Бразилии он совершается на заседании Национального Конгресса (ст. 57), в России — в «присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда» (ст. 82), в Индии — в присутствии Главного судьи Верховного Суда Индии, а в случае его отсутствия — старейшего из имеющих налицо судей Верховного Суда (ст. 60).

Окончание срока полномочий глав государств представлено в конституциях стран БРИКС в двух разновидностях: истечение срока полномочий или их досрочное прекращение. Ординарное окончание мандата связывается законодателями стран БРИКС с истечением срока полномочий и вступлением в должность следующего главы государства. В Бразилии и России срок пребывания в должности завершается в связи с истечением, соответственно, четырехлетнего (ст. 82) и шестилетнего (ст. 92) срока пребывания в должности. Окончание пребывания в должности главы государства в Индии (ст. 56) и ЮАР (ст. 87, 88) связано со вступлением в должность его преемника, который должен принести присягу. А Председатель КНР осуществляет свои полномочия вплоть до вступления в должность следующего Председателя и его заместителя (ст. 83).

Досрочное прекращение полномочий глав государств допускается в случаях: смерти, невозможности исполнять обязанности в связи с болезнью или иной причиной, а также в случае отстранения от должности.

Отстранение от должности главы государства. Конституции всех государств БРИКС, кроме КНР, закрепили возможность привлечения главы государства к особой ответственности в виде досрочного освобождения его от должности в специальном порядке.

Весьма подробно данная процедура закреплена в Конституции Бразилии (ст. 85–86). Основанием для возбуждения дела признается совершение Президентом преступления при осуществлении его полномочий (§ 4 ст. 86). Такие деяния могут быть двух видов: общеуголовные преступления и злоупотребление властью. В отличие от первой группы преступлений, ответственность за которые установлена уголовным законом, деяния, относимые ко второй группе, «определяются специальным законом», содержащим не только нормы материального права, но и «процессуальные нормы и нормы о вынесении судебных решений». Злоупотребление властью выражается в актах, «посягающих на Федеральную конституцию», прежде всего, на существование федерации и «свободное осуществление законодательной власти», деятельность прокуратуры и конституционные полномочия субъектов федерации, осуществление политических, личных и социальных прав, внутреннюю безопасность страны, «честность в административном управлении», бюджетный закон, «исполнение законов и судебных решений» (ст. 85).

Обвинение Президенту предъявляется по решению не менее чем двух третей членов Палаты Депутатов — нижней палаты Национального Конгресса. Подсудность дела зависит от вида преступления, совершенного Президентом.

Оно подлежит рассмотрению Федеральным Верховным Судом в случае, если деяние квалифицировано как «общеуголовное преступление», и Федеральным Сенатом (верхней палатой Национального Конгресса) в случае обвинения в совершении злоупотребления властью. На время разбирательства Президент приостанавливает исполнение своих обязанностей, однако возобновляет их, если рассмотрение дела продолжается более 180 дней. Очевидно, что Конституция предусматривает уголовную ответственность Президента. Однако ранг субъекта преступления определяет особый порядок привлечения его к ответственности, а в случае осуждения, и специфическое последствие в виде «политической санкции, каковой является потеря должности» — досрочного прекращения полномочий главы государства.⁸⁸

Круг оснований для отрешения от должности Президента России более узкий: совершение государственной измены или иного тяжкого преступления (ч. 1 ст. 93). Виды таких деяний зафиксированы в УК РФ; их список не предполагает расширительного толкования. Обвинение Президенту может быть выдвинуто Государственной Думой Федерального Собрания России. Ее решение должно быть инициировано не менее чем одной третью депутатов, сопровождаемая заключением специальной комиссии, образованной данной палатой, и принято двумя третями голосов от общего числа членов Государственной Думы (ч. 2 ст. 93). Кроме того, решение нуждается в подтверждении заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях главы государства признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Конституции других стран БРИКС не закрепляют подобного экспертно-промежуточного этапа в процессе привлечения главы государства к ответственности. Привлечение высших судов, т. е. дополнительных ее участников, несомненно, делает ее более сложной для реализации. Прерогативой Совета Федерации Федерации Федерального Собрания России является принятие решения об отрешении Президента РФ от должности, что должно быть сделано в течение трех месяцев с момента выдвижения обвинения. Пропуск данного срока влечет признание обвинения отклоненным (ч. 3 ст. 93). Для принятия решения об отрешении Президента от должности необходимо не менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации. Таким образом, в отличие от Бразилии, в России процедура отрешения имеет политические последствия и не связана с привлечением лица к уголовной ответственности. Комментируя положения ст. 93 Конституции Российской Федерации, Б.С. Эбзев отмечает: «В этом случае речь, по существу, идет также об отмене иммунитета и привлечении соответствующего лица к ответственности на общих основаниях и в обычном порядке».⁸⁹ Данная тенденция характерна и для Индии.

В Индии процессу отстранения от должности, названному в тексте Конституции «процедурой импичмента», уделено значительное место.

⁸⁸ Ramos Tavares A. Curso de Direito Constitucional. Sao Paulo, 2013. P. 1048.

⁸⁹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2011. С. 718.

Индийский конституционалист Д. Басу назвал ее «квази-юридической процедурой, осуществляемой парламентом».⁹⁰ Действительно, в данном случае имеется в виду процедура, которая может иметь лишь политические последствия. Основанием для ее возбуждения является нарушение Конституции, допущенное Президентом. В Индии каждая из двух палат вправе предъявить Президенту обвинение. Для этого требуется, чтобы не менее одной четвертой части ее членов подали соответствующее письменное уведомление в свою палату. Резолюция о возбуждении дела, сформулированная спустя 14 дней, поддержанная не менее чем двумя третями от общего числа членов палаты, считается принятой. Вторая палата может сама расследовать обвинение или отдать распоряжение о его расследовании. Принятие второй палатой резолюции о признании обвинения, предъявленного Президенту, имеющим основание, влечет отстранение президента от должности и назначение досрочных выборов (ст. 61).

Перечень оснований для отрешения от должности Президента ЮАР более широк, в него включены: серьезные нарушения Конституции или законодательства; серьезные должностные преступления; неспособность выполнять должностные функции (ч. 1 ст. 89). Решение об отстранении от должности принимает Национальное собрание — орган, избравший Президента из своего состава, путем принятия резолюции, которая была поддержана не менее чем двумя третями депутатов. Последствием данного решения является отстранение Президента от должности, а в случае, если оно принято по первым двум из трех указанных ранее оснований, то отстраненный лишается права пользоваться любыми льготами, установленными для лиц, занимавших данный пост, и не может впредь занимать какую бы то ни было государственную должность (ч. 2 ст. 89). Данное политическое последствие сближает положения Конституции ЮАР с правилами, установленными Конституцией США.

Таким образом, Конституции стран БРИКС весьма отличаются в части закрепления отстранения Президента от должности. Круг оснований для начала процедуры наиболее формализован в Бразилии и России и оставляет простор для интерпретаций в Индии и ЮАР. Наиболее сложной для реализации, представляется, процедура отрешения от должности, установленная в России: в ней участвует наибольшее число субъектов со строго определенными ролями. Это отличает процедуру, установленную Конституцией России, и от процедур, установленных Конституцией ЮАР, включившей в процесс принятия решения одну палату представительного органа, и положений конституций Бразилии и Индии, предусматривающих участие двух палат, как в северо-американской модели. Юридическим фактом, влекущим отстранение Президента от должности, в России, Индии и ЮАР является решение, принимаемое представительным органом (одной из его двух палат): соответственно, Советом Федерации, одной из палат парламента, национальными собраниями. В Бразилии таким фактом является приговора суда: Верховного Суда или

⁹⁰ Басу Д. Основы конституционного права Индии. М., 1986. С. 273.

Федерального Сената, преобразующегося в данном случае в судебную инстанцию.

Палатные должности вице-президента. Конституции трех стран БРИКС закрепляют наличие заместителя главы государства (Вице-президент в Бразилии и Индии, а также заместителя Председателя КНР). В России данная должность существовала в 1991–1993 гг. (в СССР в 1990–1991 гг.). Данная должность предусмотрена Конституцией ЮАР. Президент ЮАР назначает своего помощника (заместителя) из членов Национального Собрания, который «должен помогать Президенту в осуществлении правительственных функций» и входит вместе с ним и министрами в состав Кабинета (ст. 91).

Вице-президент Бразилии и заместитель Председателя КНР избираются одновременно с главой государства, вместе приносят присягу, вступают в должность и осуществляют свои полномочия в течение установленного срока. Вице-президент Бразилии «замещает Президента в случае, когда имеются препятствия к исполнению последним своих обязанностей, и занимает его пост, когда он становится вакантным». Он также «оказывает помощь Президенту, когда последний ему поручает миссии специального характера. Кроме того, «дополняющим» законом ему могут быть предоставлены иные полномочия (ст. 79). Заместитель Председателя КНР, во-первых, «помогает Председателю в его работе», во-вторых, «по его поручению» «может осуществлять часть полномочий Председателя» (ст. 82), в-третьих, при освобождении поста Председателя исполняет его обязанности.

В Индии установлены особые правила для выборов Вице-президента, отличающиеся от тех, что предписаны для выборов Президента. Так, он избирается коллегией, состоящей из членов обеих палат Парламента, «в соответствии с системой пропорционального представительства на основе «единственного передаваемого голоса» при тайном голосовании (ч. 1 ст. 66). Требования к кандидатуре (ч. 3 ст. 66) не тождественны тем, что установлены для претендента на должность Президента: он должен, помимо гражданства и достижения 35-летнего возраста, отвечать требованиям, предъявляемым к членам Совета Штатов (п. «с» ч. 3 ст. 66). Некоторая самостоятельность Вице-президента подчеркивается установлением положений о пятилетнем сроке его полномочий, течение которого не зависит от президентского мандата, о принесении им присяги, о возможности досрочного прекращения полномочий, включая право обращения к Президенту с заявлением об отставке. Вице-президент выполняет функции Президента в период, когда должность последнего «оказывается досрочно вакантной» или во время его отсутствия (ст. 65). Вице-президент по должности является Председателем Совета Штатов за исключением того периода, когда он исполняет обязанности главы государства.

Замещение должности главы государства. В странах БРИКС предусмотрен различный порядок замещения поста президента в зависимости от вида вакансий. Вице-президент замещает Президента Бразилии временно или приступает к исполнению его обязанностей в случае образования вакансии поста, включая случаи, когда Президент не приступил к исполнению своих

обязанностей в течение 10 дней после принесения присяги (исключая основания, связанные с форс-мажорными обстоятельствами) (ст. 78) или покинул страну без разрешения Национального Конгресса более чем на 15 дней.

Однако лишь при образовании вакансий обеих должностей — президентской и вице-президентской — проводятся досрочные выборы, которые обязан объявить Национальный Конгресс в течение 90 дней после образования вакансий. До избрания нового главы государства «к исполнению президентских обязанностей призываются последовательно председатель Палаты Депутатов, председатель Федерального Сената и Председатель Федерального Верховного Суда» (ст. 80). Указанный срок сокращен до 30 дней в случае образования вакансий в течение последних двух лет полномочий Президента (ст. 81).

В России предусмотрен исчерпывающий перечень оснований досрочного прекращения исполнения полномочий президента: отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья или отрешение от должности. В этих трех случаях предписано проведение выборов не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий. В случае вакансии поста Президента Российской Федерации, его обязанности временно исполняет Председатель Правительства (ч. 2–3 ст. 92).⁹¹

В Индии, как и в Бразилии, предусмотрены две разновидности вакансий должности Президента: постоянная и временная. Первая имеет место в случае его смерти, отказа от должности (что делается посредством представления собственноручно написанного заявления на имя Вице-президента (п. «а» ч. 1 ст. 56)), отстранения его от должности в порядке импичмента, в силу аннулирования результатов выборов или по другим причинам (п. 2 ст. 62). В этом случае в течение шести месяцев после открытия вакансии должны быть проведены выборы. Временная вакансия имеет место тогда, когда президент временно не в состоянии выполнять свои функции вследствие отсутствия в Индии, болезни или по какой-либо другой причине. В этом случае Вице-президент выполняет его функции до того момента, когда Президент возобновит исполнение своих обязанностей (п. 3 ст. 65).

В КНР при освобождении от должности Председателя, его место занимает заместитель. Если освобождаются обе должности, то Всекитайское собрание народных представителей проводит дополнительные выборы. До них обязанности Председателя временно исполняет председатель Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей (ст. 84). Лишь в случае должности Председателя и заместителя назначаются дополнительные выборы, до проведения которых обязанности главы государства временно исполняет Председатель Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей. Аналогичное правило закреплено и в Конституции Бразилии (§ 1 ст. 81).

⁹¹ В 1990-е годы такое замещение неоднократно имело место во время президентства Б.Н. Ельцина.

⁹² Суворов В. Институт главы государства: юридическая природа и положение в системе власти // Право и жизнь. 1998. № 13. С. 62–63.

⁹³ Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 180–181.

В случаях отсутствия Президента ЮАР в стране, невозможности исполнять свои обязанности или во время существования вакансии на должность Президента, его замещает исполняющий обязанности Президента. К выполнению данной функции привлекаются в установленном порядке следующие лица: помощник Президента; министр, определенный Президентом; министр, определенный другими членами Кабинета; спикер до назначения Национальным Собранием другого представителя из числа своих членов. При этом исполняющий обязанности, приступая к осуществлению полномочий и функций Президента, приносит присягу или торжественное заявление о верности Республике и соблюдении Конституции (ст. 90).

Таким образом, досрочные выборы глав государств БРИКС проводятся лишь в случае вакансии двух должностей (главы государства и лица, его замещающего (Бразилия, Китай), или возникновения постоянной вакансии его должности (Россия, Индия). Иные лица, прямо указанные в конституционных текстах, временно замещают главу государства, если не предусмотрено наличие его заместителя (Россия, ЮАР) или оказываются вакантными две вышеуказанных должностей (Бразилия, Китай) на период до проведения выборов.

Полномочия главы государства. В конституциях государств БРИКС важное место уделено полномочиям глав государств. В Конституции Бразилии они представлены главным образом в виде исчерпывающего списка «исключительных полномочий» (ст. 84). В. Суворов обратил внимание на комплексный характер статуса Президента России: «включающий, во-первых, традиционное понимание Президента как главы государства, во-вторых, концепцию “арбитра”, обеспечивающего взаимодействие, согласованную работу государственных органов, гаранта Конституции, государства, в-третьих, его определяющее положение по отношению к исполнительной власти, права по ее осуществлению, его роль как фактического главы исполнительной власти». ⁹² Полномочия Президента Российской Федерации, представленные в ряде статей Конституции, В.Е. Чиркин предложил объединить в следующие группы: представительство государства внутри страны и на международной арене, формирование органов государства и назначение высших должностных лиц, защита конституционного строя, полномочия, относящиеся к сфере правового статуса личности и защите прав человека и гражданина, координационно-арбитражные полномочия, участие в деятельности законодательной власти, участие в деятельности исполнительной власти, участие в деятельности судебной власти. ⁹³

Д. Бау, ориентируясь на мнение политологов, классифицировал полномочия главы индийского государства, на административные, военные,

законодательные и судебные.⁹⁴ В свою очередь, полномочия Председателя КНР предложено разделить на две группы в связи с тем, что значительную часть из них он осуществляет совместно с Постоянным комитетом ВСНП: во-первых, те, которые он осуществляет единолично, и во-вторых, те, которые направлены по существу на фактическое оформление решения ВСНП и его Постоянного комитета. При этом Н.П. Гуреева, обратила внимание на то обстоятельство, что Конституция не предусматривает порядка разрешения конфликта, который теоретически может возникнуть в случае отказа Председателя издать акт на основе решений, принятых указанными органами.⁹⁵ Наконец, полномочия Президента ЮАР в самой Конституции разделены на две группы: (1) осуществляемые им как главой государства и (2) принадлежащие ему как главе исполнительной власти (ст. 84–85). Перечень первых не является исчерпывающим, перечень вторых имеет исчерпывающий характер.

Полномочия главы государства по представительству государства. Данные полномочия наиболее полно представлены в Конституции России, в которой четко указано: Президент России как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях (ч. 4 ст. 80), он «осуществляет руководство внешней политикой России» (п. «а» ст. 86). Конституция Бразилии закрепляет в перечне «исключительных полномочий» Президента поддержание «отношений с иностранными государствами» (ст. 84). Председатель КНР «представляет Китайскую Народную Республику» (ст. 81). Во всех конституциях стран БРИКС рассматриваемая представительская функция главы государства раскрыта путем перечисления соответствующих полномочий главы государства.

Главы государств БРИКС ведут переговоры с представителями иностранных государств и заключают международные договоры. Последние нуждаются в ратификации, которую осуществляют: в Бразилии — Национальный Конгресс, в России — Федеральное Собрание. В российской Конституции указано на право Президента подписывать международные договоры и ратификационные грамоты (п. «б», «в» ст. 86). Комментируя полномочия Президента Индии Д. Басу пояснил: «Хотя дипломатическое представительство в плане законодательном относится к компетенции парламента, президент Индии, как и главы других государств, представляет Индию в международных сношениях». Индийский конституционалист особо подчеркнул, что законодательная власть в отношении «всех вопросов, в связи с которыми Союз вступает в отношения с любым иностранным государством», как и право заключать договоры и осуществлять их, несомненно, принадлежит союзному парламенту; но хотя парламент наделен правом окончательного решения этих вопросов, он не может проявлять инициативу в данной области. Поэтому «задача ведения переговоров о заключении договоров и соглашений с другими странами возложена на Президента, действующего согласно совету

⁹⁴ Басу Д. Основы конституционного права Индии. С. 280.

⁹⁵ Гуреева Н.П. Основы конституционного права КНР // Конституционное право зарубежных стран / под общей ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2000. С. 630.

своих министров, при условии, что такие договоры и соглашения будут ратифицированы в дальнейшем парламентом».⁹⁶

В ЮАР заключение и подписание международных договоров относятся к компетенции исполнительной власти и нуждаются в ратификации Национальным Собранием и Национальным Советом Провинций; но если они имеют технический, административный и исполнительный характер, они не нуждаются в такой ратификации (ст. 231). Председатель КНР на основании решений Постоянного комитета ВСНП лишь объявляет о ратификации и денонсации договоров и важных соглашений, заключенных с иностранными государствами (ст. 81, п. 14 ст. 67). Право же управления делами в области внешних сношений и заключения договоров и соглашений с иностранными государствами принадлежит Государственному Совету (ст. 89.9).

Глава государства традиционно назначает дипломатических представителей, при нем аккредитуются иностранные дипломатические представители. Так, в Конституции Бразилии среди «исключительных полномочий» Президента указана аккредитация дипломатических представителей иностранных государств (ст. 84.7), в Конституции России — право принимать «верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей» (п. «г» ст. 86). Президент России назначает и отзывает дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях, предварительно проконсультивовавшись в соответствующих комитетах или комиссиях палат Федерального Собрания (п. «м» ст. 83). Д. Басу пояснил, что Президент Индии также наделен правом «назначать индийских представителей в другие страны, а также принимать дипломатических представителей других государств, что должно получить признание парламента».⁹⁷

Председатель КНР представляет государство, принимает дипломатических представителей иностранных государств (ст. 81). На основании решений Постоянного комитета Всекитайского Собрания Народных Представителей он направляет и отзывает полномочных представителей Китая в иностранных государствах (ст. 81). В ЮАР Президент принимает и признает иностранных дипломатических и консульских представителей, назначает послов, полномочных представителей, дипломатических и консульских представителей (ст. 84).

Главы государств награждают орденами и почетными отличиями (п. 21 ст. 84 Конституция Бразилии, п. «б» ст. 89 Конституции России, ст. 80 Конституции Китая, п. «к» ст. 84 Конституции ЮАР).

Командование вооруженными силами. Данное правомочие главы государства указано в трех конституциях стран БРИКС. Президент Бразилии наделен обширными полномочиями в военной сфере. Он осуществляет высшее командование вооруженными силами, присваивает генеральские звания и назначает на соответствующие должности (п. 13 ст. 84). Президент вправе

⁹⁶ Басу Д. Основы конституционного права Индии. Р. 283.

⁹⁷ Там же.

объявить войну в случае иностранной агрессии «по уполномочию» Национального Конгресса либо в случае, когда она имела место в промежутке между сессиями — «по утверждению» Конгресса, а также при соблюдении этих же условий декретировать всеобщую или частичную мобилизацию (п. 19 ст. 84). Он также может заключить мир «с уполномочиями или утверждения Национального Конгресса» (п. 20 ст. 84). Президент вправе разрешать в случаях, предусмотренных дополняющим законом, проход иностранных вооруженных сил через национальную территорию или временно останавливаться на ней (п. 22 ст. 84).

Значительными полномочиями наделен и Президент Российской Федерации. Он утверждает военную доктрину Российской Федерации (п. «з» ст. 83), назначает высшее командование вооруженных сил (п. «л» ст. 83), является верховным главнокомандующим вооруженных сил (ч. 1 ст. 87).

На Президента Индии возлагается верховное командование силами обороны, однако в Конституции прямо указано, что форма осуществления этого полномочия регулируется законом (п. 2 ст. 53). Д. Басу отметил: «В военной сфере президент Индии обладает меньшими полномочиями, чем американский президент или английская королева», поскольку, «хотя он обладает правом объявления войны или заключения мира или использования сил обороны, регулирование и контроль за осуществлением этого полномочия возлагается на парламент».⁹⁸

В КНР руководство вооруженными силами не отнесено к компетенции Председателя КНР. Руководство всеми вооруженными силами государства осуществляется Центральным военным советом, а его Председатель ответствен перед Всекитайским собранием народных представителей и Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей (ст. 93–94). К компетенции последних отнесены и вопросы войны и мира. Конституция ЮАР также не указывает данную функцию Президента.

Право вводить чрезвычайное положение. В Конституциях государств БРИКС главы государств наделены полномочиями по урегулированию чрезвычайных ситуаций. Президент Бразилии вправе декретировать состояние обороны и чрезвычайного положения, а также положение о федеральном вмешательстве и осуществлять его (п. 9–10 ст. 84). Порядок введения чрезвычайного положения весьма подробно закреплен в Конституции (ст. 137–141). Основания для его введения четко и исчерпывающе перечислены: серьезные волнения, имеющие последствия на национальном уровне, или возникновение событий, указывающих на неэффективность мер, принятых во время действия состояния обороны, объявление состояния войны или принятие ответных мер на вооруженную агрессию. Президент обязан заслушать мнения Совета Республики и Совета национальной обороны, после чего может запросить у Национального Конгресса разрешение декретировать чрезвычайное положение, указав основания его введения. Разрешение Национального Конгресса должно быть поддержано при голосовании

абсолютным большинством депутатов. Законодатель предписал требования, предъявляемые к декрету о введении чрезвычайного положения: продолжительность чрезвычайного положения; правила, необходимые для его исполнения, и конституционные гарантии, которые данным декретом приостанавливаются. Объявляя декрет, Президент Республики должен назначить исполнителя принимаемых мер и указать, в каких местностях они применяются. По окончании действия состояния обороны или чрезвычайной ситуации Президент отчитывается перед Национальным Конгрессом.

Президент Российской Федерации при наличии определенных обстоятельств и в порядке, предусмотренном федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении», вводит чрезвычайное положение на территории государства или в его отдельных местностях «с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе» (ст. 88).

Президент Индии, как отметил В.В. Маклаков, обладает тремя чрезвычайными полномочиями.⁹⁹ Он обладает правом объявления чрезвычайного положения (ст. 352), введения президентского правления в штатах (в случае, «когда конституционный механизм в штатах оказывается несостоятельным» — ст. 356), объявления чрезвычайного положения в области финансов (при возникновении угрозы финансовой устойчивости или кредиту Индии — ст. 360).

Правила, установленные Конституцией Индии в части введения чрезвычайного положения (ст. 352–358), близки российским: президент вводит его своей прокламацией, которая направляется для одобрения обеим палатам парламента. Глава Индийского государства может сделать это, если он «приходит к убеждению, что существует чрезвычайное положение, при котором безопасность Индии или любой части ее территории находится под угрозой вследствие войны, или внешней агрессии, или вооруженного восстания» (п. 1 ст. 352). При этом он должен указать территорию действия чрезвычайного положения.

Председатель КНР лишь публикует указы о введении чрезвычайного положения по решению Постоянного комитета Всекитайского Собрания Народных Представителей. В ЮАР чрезвычайное положение может быть объявлено только на основании акта парламента исключительно в случаях, когда нации угрожает война, агрессия, общее восстание, беспорядок, стихийное бедствие или другая критическая ситуация; а также для восстановления мира и порядка является необходимым объявление чрезвычайного положения (ст. 37).

Глава государства и правительство. В трех из пяти государств БРИКС Президент признается носителем исполнительной власти: в Бразилии, Индии и ЮАР. В конституциях Бразилии и ЮАР не закреплено наличия правительства как коллегиального органа, что напоминает о влиянии основного закона США. В Бразилии лишь указано на наличие государственных министров, которые

⁹⁸ Басу Д. Основы конституционного права Индии. С. 282–283.

⁹⁹ Маклаков В.В. Конституция Индии (вступительная статья) // Конституции зарубежных государств / сост. В.В. Маклаков. М., 2006. С. 417.

«помогают» Президенту Республики осуществлять «высшее управление федеральной администрацией» (ст. 76 и п. 2 ст. 84). Отсутствие коллегияльного правительства и признание министров советниками главы государства в российской теории конституционного права рассматривается как одна из особенностей президентской республики.¹⁰⁰ Отношение к министрам как к помощникам Президента нашло развитие и в конституционной доктрине Бразилии.¹⁰¹ Они назначаются и освобождаются от должности Президентом (п. 1 ст. 84). На должности министров могут быть назначены граждане Бразилии, достигшие 25-летнего возраста и обладающие политическими правами. Обязанностями каждого из них являются: ориентирование, координация и контроль за органами и учреждениями федеральной администрации в сфере его компетенции и решение вопроса о контрассигнации актов и декретов, подписанных Президентом; дача инструкций об исполнении законов, декретов и постановлений; представление Президенту ежегодного доклада об управлении своим министерством; совершение действий в соответствии с полномочиями, которые ему были предоставлены или делегированы Президентом и иных актов в соответствии с Конституцией (ст. 87). Государственные министры могут быть привлечены к уголовной ответственности по тем же основаниям и в том же порядке, что и Президент Республики.

В Конституции ЮАР Президент определяется как глава Кабинета, который и осуществляет исполнительную власть, включающую исполнение законов; развитие и выполнение государственной политики; координацию деятельности государственных департаментов и администраций; а также иные функции, предусмотренные Конституцией или национальным законодательством. Глава государства формирует состав Кабинета и назначает помощника Президента и министров из числа членов Национального Соборания, при этом максимум два министра могут не являться депутатами. Президент определяет полномочия и функции членов Кабинета, обладает правом освобождения их от должности; одного члена Кабинета он назначает руководителем правительственных дел в Национальном Соборании (ст. 91). В Конституции ЮАР, в отличие от бразильской, закреплена коллективная и индивидуальная ответственность членов Кабинета перед парламентом относительно осуществления своих полномочий и выполнения своих функций, которые были закреплены за ними Президентом (ч. 1 ст. 92).

В Конституции Индии закреплено, что исполнительная власть на федеральном уровне «принадлежит Президенту и осуществляется им либо непосредственно, либо через должностных лиц, подчиненных ему в соответствии с настоящей Конституцией» (ч. 1 ст. 52). Коллегияльный орган исполнительной власти — Совет Министров объявляется учрежденным «для оказания помощи и дачи советов» Президенту (ст. 74). Однако исполнительные полномочия должны осуществляться президентом Индии в соответствии

¹⁰⁰ Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 19.

¹⁰¹ Ramos Tavares A. Curso de Direito Constitucional. P. 1049.

с советом, данным ему Советом Министров (п. 1 ст. 74). В случае несогласия Президент вправе потребовать повторного рассмотрения такого совета полностью или частично, впоследствии Президент должен действовать в соответствии с советом, данным после такого рассмотрения. Конституционалист Д. Басу пояснил, что отказ действовать в соответствии с таким советом влечет за собой привлечение Президента к ответственности «за нарушение Конституции в порядке импичмента».¹⁰²

Однако именно Совет Министров фактически осуществляет исполнительную власть в Индии. Президент наделен правом формировать данный орган: назначать премьер-министра, а «по совету» последнего, и министров (ст. 75). Однако в стране укоренился конституционный обычай английского происхождения, обязывающий главу государства назначить премьер-министром лидера партии, победившей на выборах в нижнюю палату парламента — Народную Палату. А тот, в свою очередь, комплектует Совет Министров из лидеров фракции большинства в данной палате. Кроме того, премьер-министр стремится обеспечить представительство в нем основных национальностей, религиозных общин, каст, крупных штатов и т. д.¹⁰³ Президент издает правила для обеспечения более целесообразной организации ведения дел Правительства Индии и о распределении этих дел между министерствами» (ст. 77).

Формально министры ответственны перед лицом, назначившим их, и могут быть освобождены от должности Президентом: в Конституции закреплено правило: «министры занимают свои должности, пока это угодно Президенту» (ч. 2 ст. 75). Совет Министров несет также коллективную ответственность перед Народной Палатой (ч. 3 ст. 75), что может быть выражено в вотуме недоверия правительству, после чего Президент отправляет его в отставку. Однако по совету премьер-министра Президент может вместо этого досрочно распустить Народную Палату. Таким образом, еще один конституционный обычай из английской неписаной конституции прижился в Индии и реализуются в ней.

В Российской Федерации исполнительную власть осуществляет Правительство, состоящее из Президента, его заместителей и федеральных министров (ст. 110). Президент формирует данный орган, назначает Председателя Правительства с согласия Государственной Думы, трехкратное отклонение нижней палатой кандидатур Председателя влечет назначение Президентом главы правительства, роспуск Государственной Думы и назначение новых выборов (ст. 111). Заместителей Председателя и федеральных министров Президент назначает и освобождаст от должности по предложению Председателя, который также представляет главе государства структуру федеральных органов исполнительной власти в течение недели после назначения (ст. 112). Кроме того, Президент вправе отменять постановления и

¹⁰² Басу Д. Основы конституционного права Индии. С. 279.

¹⁰³ Капкин С.Ю. Основы конституционного права Индии // Конституционное право зарубежных стран. С. 660.

распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента (ч. 3 ст. 115). Срок полномочий Правительства связан с пребыванием в должности Президента, поскольку Конституция обязывает Правительство сложить свои полномочия перед «новым избранным Президентом» (ст. 116). Он вправе принять или отклонить отставку инициированную Правительством; может сам принять решение о его отставке. Глава государства после выражения Государственной Думой недоверия Правительству может отправить его в отставку или не согласиться с решением Государственной Думы. Лишь повторное (в течение трех месяцев) выражение недоверия обязывает Президента объявить об отставке Правительства или распустить Государственную Думу. Такая же альтернатива предстает перед Президентом, если недоверие выражено в связи с вопросом, поставленным Председателем, о доверии Правительству (ч. 1-4 ст. 117).

В КНР «центральный народным правительством, исполнительным органом государственной власти, высшим государственным административным органом» является Государственный совет (ст. 85). Председатель КНР представляет ВСНП на утверждение кандидатуру премьера Государственного Совета, на основании решений ВСНП назначает и смещает премьера, а также утвержденных по его представлению заместителей премьера, членов Государственного совета, министров, председателей комитетов, главного ревизора, начальника секретариата (ст. 80, 62). В период между сессиями ВСНП утверждения на некоторые должности осуществляет Постоянный совет во главе с Председателем КНР.

Участие главы государства в организации деятельности законодательного органа. Главы государств БРИКС обладают полномочиями, направленными на организацию деятельности органов законодательной власти. Исключение составляет лишь Китай, где указанные полномочия осуществляет Постоянный комитет ВСНП.

Особое положение среди глав государств БРИКС занимает Президент Индии, который, подобно английскому монарху, он признается частью парламента (ст. 79). Единственный из глав государств БРИКС, он принимает участие в формировании одной из двух его палат: 12 членов Совета Штатов назначаются Президентом из лиц «имеющих специальные знания или практический опыт в следующих областях: литература, наука, искусство и общественная деятельность» (п. «а» ч. 1 ст. 80). Кроме того, он вправе назначить в Народную Палату не более двух членов англо-индийской общины, если, по его мнению, эта община не имеет адекватного представительства в Народной Палате (ст. 331). Члены обеих палат, вступая в должность, приносят и подписывают присягу перед Президентом или лицом, им для этого назначенным (ст. 99).

Глава государства может назначать выборы в законодательный орган. Так, к числу прав Президента России отнесено назначение выборов Государственной Думы, проводимых в соответствии с Конституцией и федеральными законами (п. «а» ст. 84). Назначение выборов в Национальное собрание в установленном порядке отнесено к компетенции Президента ЮАР

(ч. 2-3 ст. 49).

К числу полномочий глав государств относятся и созыв парламента на внеочередное заседание. В Бразилии Президент может инициировать созыв Национального Конгресса на внеочередную сессию «в случаях срочности или публичного интереса исключительной важности» (§ 6 ст. 57). В ЮАР Президент может созывать Парламент на внеочередное заседание для рассмотрения экстренных вопросов (п. 5 ст. 42).

Президент Индии созывает палаты парламента в пределах шестимесячного срока со дня окончания предыдущей сессии. Он также вправе их на совместное заседание в случае разногласий (ч. 3 ст. 108). Кроме того, Президент Индии закрывает сессию палат или одну из палат (п. «а» ч. 2 ст. 85). Он может после консультации с председателем Совета Штатов и спикером Народной Палаты издать правила процедуры, касающиеся совместных заседаний обеих палат и регулирующие сношения между ними (ч. 3 ст. 118).

Президенты могут распустить парламент или одну из его палат. Президент России вправе распустить лишь Государственную Думу в случаях и в порядке, определенных Конституцией (п. «б» ст. 84). Конституцией ЮАР установлено, что Президент обязан распустить Национальное Собрание, если оно приняло соответствующую резолюцию большинством голосов своих членов или прошло три года после выборов. Исполняющий обязанности Президента должен распустить Национальное Собрание, если должность Президента является вакантной или Собрание не смогло избрать нового Президента в течение 30 дней после того, как его должность стала вакантной. Кроме того, Президент ЮАР путем официального заявления должен установить дату выборов, которые должны быть проведены в течение 90 дней после роспуска Собрания. Президент Индии также наделен правом роспуска Народной Палаты (п. «б» ч. 2 ст. 85).

Право главы государства обращаться к парламенту и направлять ему послания известно многим современным конституциям. Президент Бразилии направляет послание и план деятельности правительства Национальному Конгрессу при открытии его сессии, информируя о положении в стране и предлагая принятие мер, которые он считает необходимыми (ст. 84). Президент Бразилии направляет Национальному Конгрессу многолетний план, проект закона о бюджетных директивах и предложения о бюджете; ежегодно в шестидесятидневный срок после начала законодательной сессии представляет в Национальный Конгресс отчеты за предыдущий год.

Конституция России закрепляет обращение Президента с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «с» ст. 84). Президент Индии может обращаться к одной из Палат или к обеим, собранным на совместное заседание (ч. 1 ст. 86). Он может направлять послания любой палате Парламента в связи с законопроектом, находящимся на рассмотрении Парламента, либо по другому поводу. Палата, которой направлено такое послание, в возможно короткий срок рассматривает любой вопрос, который подлежит рассмотрению в связи с посланием (ст. 86.2). В начале первой сессии после каждых всеобщих

выборов в Народную палату и в начале первой сессии каждого года глава государства обращается к обеим палатам Парламента, собранным на совместное заседание, и информирует Парламент о причинах его созыва (ст. 87.1).

Все главы государств БРИКС принимают участие в законодотворчестве. Президент Бразилии, наряду с другими определенными субъектами, вправе инициировать изменения Конституции, принятие дополняющего и простого законов (ст. 60, 61). Изменения Конституции принимаются в особом порядке: предложение обсуждается и голосуется в каждой из палат Национального Конгресса в два тура и рассматривается как принятое, если оно получило в каждом из обоих туров три пятых голосов соответствующих членов. Принятые поправки промульгируются президиумом Палаты Депутатов и Федерального Сената под своими номерами в соответствующем порядке (ст. 60).

Обсуждение и голосование по проектам законов, инициированных Президентом Бразилии, Федеральным Верховным Судом и высшими судами сначала проходит в Палате Депутатов. Отдельные бразильские законы могут быть инициированы исключительно Президентом. К их числу относятся законы, устанавливающие и изменяющие численный состав вооруженных сил, а также затрагивающие вопросы, исчерпывающим образом указанные в ст. 61: «введение постов, функций и должностей в органах публичной администрации, или выполняющей функции непосредственно или косвенным образом, или увеличения оплаты лиц, работающих на названных постах, должностях и выполняющих названные функции; административной и судебной организации, налоговых и бюджетных вопросов, публичных служб и персонала администрации территорий; служащих органов публичной власти Союза и территорий, их правового статуса, назначения на посты, пребывания в должности и ухода в запас гражданских служащих, увольнения в отставку или перевода в запас военных служащих органов публичной власти; организации прокуратуры и публичной защиты Союза, а также общих положений об организации прокуратуры и публичной защиты штатов, Федеральной территории и территорий; образования, организации и полномочий министерств и органов публичной администрации».

Президент Российской Федерации обладает правом законодательной инициативы в числе других субъектов (ст. 104).

Согласно Конституции Индии для внесения ряда законопроектов требуется предварительная санкция или рекомендация Президента, за которым прямо не закреплено право законодательной инициативы. К таковым относятся: законопроекты об образовании новых штатов или изменении границ между штатами (ст. 3); относящиеся к вопросам, перечисленным в п. «а» ч. 1 ст. 31; денежные законопроекты (п. 1 ст. 117); законопроекты, принятие которых может повлечь расходы из средств Консолидированного фонда Индии, даже если он не является в строгом смысле слова денежным (ст. 113.3); законопроекты по вопросам налогообложения, которые затрагивают интересы штатов, либо касающиеся принципов, установленных в отношении

распределения средств между штатами, либо изменяющие значение выражения «сельскохозяйственный доход» для целей обложения налогом, либо устанавливающие дополнительное обложение для целей Союза (п. 1 ст. 274); законопроекты штатов, предусматривающие ограничение свободы торговли (ст. 304, оговорка). В ЮАР Президент «вместе с другими членами Кабинета» имеет право подготовки законопроектов и реализации права законодательной инициативы (п. «г» ч. 2 ст. 85).

Таким образом, четыре из пяти глав государств БРИКС имеют право законодательной инициативы.

Принятие закона — это сфера компетенции парламента. Главы государств БРИКС наделены правом одобрять, санкционировать, подписывать законы и промульгировать их. Президенту Бразилии направляются законопроекты, относящийся к указанным видам, принятый обеими палатами. Он может подписать его, и тем самым санкционировать, или наложить на него вето (ст. 66). Данным правом он может воспользоваться лишь в течение 15 рабочих дней с момента получения законопроекта, и обязан в течение 48 часов известить председателя Сената о его мотивах. Основанием для наложения вето признается оценка Президентом акта как неконституционного или противоречащего публичным интересам. Вето может быть полным или частичным. Последнее может иметь место в отношении отдельной статьи, параграфа, абзаца. Вето Президента является отлагательным и может быть преодолено, если в результате повторного рассмотрения законопроекта, проводимого на совместном заседании Палат, проведенное тайное голосование обнаружит, что его поддерживает абсолютное большинство голосов депутатов и сенаторов.

Если вето преодолено, то проект направляется для промульгации Президенту и подлежит обнародованию в течение 48 часов. Если в данный срок Президент не промульгирует закон, это должен сделать председатель Сената; а если и он этого не сделает в тот же срок, то промульгация закона становится обязанностью вице-председателя Сената.

Президент Российской Федерации наделен правомочиями по подписанию и обнародованию законов. При этом в течение 14 дней он может отклонить федеральный закон, при этом он не связан условиями, как это сделано в отношении главы государства в Конституции Бразилии. Однако если федеральный закон вновь будет одобрен в той же редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов каждой из палат, то он должен быть одобрен Президентом в течение семи дней и обнародован. В отношении федеральных конституционных законов он наделен лишь правом подписания и обнародования (ст. 107, 108).

Президент Индии наделен полномочиями, подобными тем, что обладают главы Бразилии и России в отношении законов, принятых обеими палатами Парламента. Однако права его представляются более обширными. Д. Басу отметил, что «право вето президента Индии представляет собой «сочетание

элементов абсолютного, отлагательного и карманного вето».¹⁰⁴

Он объявляет об одобрении закона или отказывает в нем. Он также вправе как можно скорее после получения законопроекта, не являющегося «денежным», направить его в парламент на повторное рассмотрение с посланием, в котором предлагаются поправки или без таковых. Если законопроект вновь принимается простым большинством¹⁰⁵ в обеих палатах парламента с поправками или без таковых и представляется на одобрение Президенту, он уже не может отказаться одобрить его (ст. 111).

Также Президент Индии имеет право одобрить или отказать в одобрении законопроекта, принятого легислатурой штата и направленного ему для одобрения губернатором, обладающим правом одобрить законопроект или отказать в одобрении, направить его в легислатуру для нового рассмотрения или зарезервировать для рассмотрения Президентом. Кроме того, Президент может предложить губернатору штата возвратить законопроект в легислатуру штата на новое рассмотрение, при условии, что он не относится к категории «финансовых» (ст. 200–201). Следует отметить, что оставление законопроекта для рассмотрения Президентом — это право губернатора, и оно является обязательным только в одном случае — когда акт став законом, умалил бы полномочия Высшего Суда, закрепленные конституционно. Однако повторное принятие закона легислатурой не порождает обязанности Президента одобрить его, что отличает процедуру принятия закона штата.

Президент ЮАР вправе одобрить и подписать закон, принятый Национальным Собранием или вернуть его на повторное рассмотрение, если он имеет замечания относительно конституционности законопроекта (ст. 79, 84). Если повторное рассмотрение законопроекта, привело к учету в его тексте всех замечаний Президента, то он обязан одобрить и подписать законопроект. Если же не все замечания устранены, но законопроект вновь принят, то Президенту предоставлена альтернатива: одобрить и подписать законопроект или передать Конституционному Суду для принятия решения о его конституционности. Однако решение Конституционного Суда о признании законопроекта конституционным обязывает Президента одобрить и подписать данный билль (ст. 79).

В свою очередь, Председатель КНР лишь публикует законы, принятые ВСНП (ст. 62, 80). Наконец, распоряжение об опубликовании закона отнесено и к полномочиям Президента Бразилии (п. 4 ст. 84), в связи с этим стадия опубликования выделяется и в конституционной доктрине страны в качестве стадии законотворческого процесса.¹⁰⁶

Право издания указов. Главы государств БРИКС, осуществляют и самостоятельную нормотворческую деятельность, издают подзаконные

¹⁰⁴ Басу Д. Основы конституционного права Индии. С. 289.

¹⁰⁵ Индийский конституционалист Д. Басу обратил особое внимание на то, что данное положение отличается от требования двух третей голосов в каждой палате Конгресса, необходимых для преодоления вето президента США (Там же. С. 290).

¹⁰⁶ Ramos Tavares A. Curso de Direito Constitucional. P. 1013.

нормативные и ненормативные акты. В ряде случаев акты президентов Бразилии и Индии имеют силу закона. Так, к числу полномочий Президента Бразилии относится издание подзаконных декретов и постановлений для «добросовестного исполнения» законов (п. 4 ст. 84). Кроме того, «в случаях особой важности или неотложности» у Президента есть право на принятие «временных мер, имеющих силу закона». Однако он обязан «немедленно сообщить о них Национальному Конгрессу», в каникулярное время Президент созывает его в пятидневный срок на внеочередную сессию. Данные акты имеют временный характер, поскольку «перестают действовать, если они не будут преобразованы в законы в 30-дневный срок со времени их опубликования» (ст. 62).

Акты Президента Индии не требуют контрасигнатуры Премьер-министра или министров, хотя, как уже отмечалось, он обязан следовать советам правительства. Подобно бразильскому коллеге Президент Индии вправе издавать указы, имеющие силу закона, если он придет к выводу о наличии обстоятельств, требующих немедленного принятия им соответствующих мер. Однако указы, имеющие такую силу, он может издать лишь в то время, когда не проводятся сессии обеих палат. Как и Президент Бразилии, глава индийского государства должен представить данный акт обеим палатам парламента. Как и в Бразилии, указ Президента Индии, имеющий силу парламентского акта, имеет временный характер и прекращает свое действие по истечении установленного срока (шесть недель с момента созыва Парламента), в случае отклонения его обеими палатами до истечения этого срока, а также в случае его отмены самим Президентом (ст. 123).

Президент России издает акты, обязательные для исполнения на всей территории страны, — указы и распоряжения, которые не должны противоречить Конституции и федеральным законам (ст. 90). Председатель КНР издает указы по вопросам, четко указанным в Конституции. Акты Президента ЮАР, имеющие нормативный характер (единственного из глав государств БРИКС!), нуждаются в контрасигнации членом Кабинета, к компетенции которого относится предмет регулирования.

Глава государства и правосудие. Главы государств БРИКС обладают традиционным правом помилования. Так в Бразилии Президент осуществляет помилование и смягчает наказание после заслушивания, если в этом есть необходимость, органов, учрежденных законом (ст. 84). Президент России наделен правом помилования (п. «в» ст. 89). Помимо этого права, Президент Индии наделен правами приостанавливать исполнение приговора, сокращать срок или смягчать меру наказания, предусмотренного приговором в некоторых случаях. Председатель КНР издает указы о помиловании (ст. 80), в случае принятия об этом решения Постоянным комитетом ВСНП (п. 17 ст. 67). В ЮАР он осуществляет помилование преступников или отсрочивает приведение приговора в исполнение; освобождение от взыскания, штрафа или конфискации (п. «р» ст. 84).

Главы государств также участвуют в формировании высших судов. Президент Бразилии после получения одобрения Федерального Сената

назначает судей Федерального Верховного Суда, высших судов, Генерального прокурора Республики. Он также назначает судей Счетного Трибунала Союза, магистратов в случаях, предусмотренных Конституцией, а также Генерального адвоката Союза (ст. 84). Президент России представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного и Верховного Суда, назначает судей других федеральных судов (п. «е» ст. 83).

В Индии Верховный Суд состоит из главного судьи и судей, количество которых должно быть не более семи, при этом увеличить их число вправе Парламент. Президент назначает судей Верховного Суда из числа тех, кто может быть назначен на высокую судебскую должность, после консультации с судьями Верховного Суда и высших судов штатов, с которыми сочтет необходимым проконсультироваться, а при назначении любого судьи, кроме Главного судьи, он должен проконсультироваться с ним (ч. 1-2 ст. 124). Когда должность Главного судьи Индии оказывается вакантной, Президент назначает исполняющего обязанности из числа судей Верховного Суда (ст. 126). Судьи, вступая в должность, подписывают присягу перед Президентом или лицом, им назначенным (п. 6 ст. 124). Президент и отстраняет своим приказом судей Верховного Суда от должности после того, как каждая палата парламента поддержала большинством голосов от общего числа и не менее двух третей голосов участвовавших в голосовании обращение об отстранении от должности на основании «доказанного недостойного поведения или неспособности» (ч. 4 ст. 124).

*

* *

В рамках данной статьи не ставилась задача сравнить все функции и права глав государств БРИКС, эта работа может стать перспективной в будущем, в процессе развития объединения Бразилии, России, Китая и Южно-Африканской республики. Очевидно, что большую роль в его функционировании и должны играть главы государств, каждый из которых является «объединяющим центром, сплачивающим началом»¹⁰⁷ внутри своей страны, и представляет логичное продолжение данного образа во внешнеполитической деятельности государств.

¹⁰⁷ Кутафин О.Е. Глава государства. М., 2013. С. 6.