

ПРАВОВЫЕ АКТЫ ПРЕЗИДЕНТА ВТОРОЙ ИСПАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ВИДЫ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИХ ЗАКОННОСТИ

Т. А. Алексеева

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

Аннотация: в докладе предложена классификация правовых актов-документов президента Второй Испанской республики. Введенные гарантии их соответствия Конституции 1931 г. демонстрировали адекватность данных актов конституционно закрепляемой модели института главы государства.

Ключевые слова: Испанская республика, Конституция 1931 г., президент, декреты президента, правовые акты.

LEGAL ACTS OF THE PRESIDENT OF THE SPANISH SECOND REPUBLIC: TYPES AND ENSURING THEIR LEGALITY

Т. А. Alexeeva

National Research University "Higher School of Economics"

Abstract: the paper proposes the classification of legal acts of the president of the Second republic in Spain. It presents their correspondence to the model of the head of state established by the Constitution of 1931.

Key words: Republic in Spain, Constitution of 1931, president, president's decree, legal acts.

Поступила в редакцию 15 июля 2021 г.

Введение. Испанский опыт Второй республики является не только замечательным иллюстративным материалом к положениям теории права и государства. Он демонстрирует внимание законодателя к проблеме соответствия конституционно закрепляемой модели главы государства и издаваемых им правовых актов, а также вариант ее разрешения.

*Конституция 1931 г. – основной закон Второй республики*¹. 14 апреля 1931 г. Испания была объявлена республикой² после победы республиканцев на муниципальных выборах, состоявшихся 12 апреля, и король Альфонсо XIII покинул страну³.

¹ См.: текст Конституции по изд.: Конституция Испанской республики от 9 декабря 1931 года / пер. с исп. Т. А. Алексеевой // Алексеева Т. А. История испанской конституции. М. : Проспект, 2021. С. 244–273.

² Decreto del Comité político de la República, nombrando Presidente del Gobierno provisional de la República a D. Niceto Alcalá-Zamora y Torres. 15 de abril, 1931 // Gaceta de Madrid. № 105. 15 abril 1931. P. 193. URL: <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1931/105/A00193-00193.pdf> (дата обращения: 17.03.2020).

³ См.: История Испании / отв. ред. О. Ю. Волосяк, М. А. Липкин. М. : Индрик, 2014. Т. 2. С. 504.

Введение поста президента и его статус вызвали бурную дискуссию в учредительных Кортесах, открывших свои заседания 14 июля и принявших Конституцию 9 декабря 1931 г. Поскольку многие современники опасались, что учреждаемый пост президента может с течением времени стать опасным для республиканского строя, его решили не наделять значительной компетенцией. Конституция закрепила, по оценке значительного числа специалистов, «слабого» президента⁴. Вместе с тем, испанский исследователь Х. Коркуэра обоснованно отметил, что уменьшение полномочий президента в пользу парламента являлось характерной чертой ряда конституций, принятых после I мировой войны и периода «рационализированного парламентаризма»⁵. Форму правления Испании в период Второй республики принято считать смешанной республикой, более парламентской, чем президентской⁶.

Полномочия президента были четко закреплены в тексте Конституции Испанской Республики 1931 г., прежде всего в перечне, содержащемся в ст. 76, а также в иных нормах (например, в ст. 81).

Контрассигнация правовых актов президента. В системе высших органов испанского государства президент занял место, ранее принадлежавшее монарху. По предложению Правительства он издавал декреты, регламенты и инструкции, необходимые для исполнения законов (ст. 79). Данное полномочие ранее закреплялось за королем. В отличие от него президент не являлся главой исполнительной власти, а высшим органом управления было признано Правительство (Совет министров) (ст. 87).

Из испанских монархических конституций XIX в., а также из республиканской Конституции Германии 1919 г.⁷, явившейся главным зарубежным источником при разработке норм о президенте в Конституции 1931 г., была заимствована контрассигнатура: акты президента недействительны и не подлежат исполнению, если они не были подписаны министром (ст. 84). Однако данное положение не переносило ответственность президента за его акты на министра, как это делалось в отношении монарха, и глава государства мог быть привлечен к юридической и политической ответственности за нарушения, допущенные при исполнении своих обязанностей, что подчеркивало его роль как органа, реально принимающего решения⁸. Поэтому в отличие от прежнего назначения

⁴ *Lerroux A.* La pequeña historia. Apuntes para la historia grande vividos y redactados por el autor (1930–1936). Buenos Aires, 1945. P. 216.

⁵ *Corcuera Atienza J.* El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución española de 1931 // Historia contemporánea. 1991. № 6. P. 34.

⁶ Например, в российской литературе см.: *Медушевский А. Н.* Теория конституционных циклов. М. : Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 163.

⁷ См. текст Конституции по изд.: Конституция Германской империи (11 августа 1919 г.) // Конституции буржуазных стран : в 4 т. М. ; Л., 1935. Т. 1: Великие державы и западные соседи СССР. С. 83–115.

⁸ *Giménez Martínez M. A.* El régimen parlamentario de la Segunda República y las relaciones entre su Presidente, el Gobierno y las Cortes // Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea. 2015. № 13. P. 74.

рассматриваемого правила (компенсация неответственности монарха) в 1931 г. контрассигнатура служила обеспечению баланса высших органов государства и действенности поста президента.

Функции президента и его акты. Конституция 1931 г. учредила модель главы государства в виде президентской власти, предназначенной быть властью, «гармонизирующей» функционирование системы органов Испанской Республики⁹, в соответствии с идеями Б. Констана, который предлагал рассматривать королевскую власть как «нейтральную», отличную от четырех других властей.

Президент был назван главой государства (ст. 67) и являлся его представителем, носителем «сдерживающей» власти (с сохранением некоторых управленческих полномочий) и обладателем «резервного» полномочия по принятию чрезвычайных мер в экстраординарных условиях. Данным трем функциям главы государства соответствовали три вида правовых актов-документов, они являлись инструментами реализации президентских полномочий. При этом среди них различались нормативные и ненормативные акты.

Правовые акты президента как представителя Испанской Республики. Российские специалисты по конституционному праву подчеркивают, что именно функция представительства традиционно указывается «первой в ряду иных функций» главы государства¹⁰. Как представитель Испанской Республики президент объявлял войну, заключал мир (п. «а» ч. 1 ст. 76), заключал и ратифицировал международные договоры (п. «е» ч. 1 ст. 76). Однако реализация данных полномочий была подробно регламентирована в Конституции, установившей строгий контроль за его действиями, который не предусматривался ни Конституцией Германии 1919 г., ни конституционными законами Третьей республики во Франции, многие положения которых заимствовали и модернизировали учредители в Испании в 1931 г.

Президент Республики мог объявить войну при соблюдении двух условий: во-первых, если он уполномочен на это законом, принятым Кортесами (ч. 4 ст. 77), во-вторых, если при этом выполнялись требования международного права. Соблюдение международно-правовых норм предполагало предварительное использование для предотвращения войны всех средств невоенного характера, включая судебные, переговорные и согласительные процедуры, предусмотренные Уставом Лиги наций (ч. 1 ст. 71) и зарегистрированными Лигой наций международными соглашениями, участницей которых являлась Испания (ч. 2 ст. 71). Второе условие не было зафиксировано в конституционном законодательстве Франции и Германии. Президент Французской Республики мог объявить войну лишь с «предварительного согласия» Сената и Палаты депу-

⁹ Термин «гармонизирующая» власть введен В. Сантамариа де Паредес: *Santamaría de Paredes V. Curso de Derecho Político según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación vigente.* Madrid : Establecimiento tipográfico de Ricardo Fé, 1890. P. 308.

¹⁰ Глава государства / отв. ред. А. М. Осавелюк. М. : Проспект, 2021. С. 106.

татов (ст. 9 Закона об отношениях между властями 1875 г.); заключение и ратификация мирных договоров осуществлялись президентом, однако, они требовали утверждения (принятия) Сената и Палаты депутатов (ст. 8 того же Закона). По Конституции Германии объявление войны и заключение мира совершались «посредством имперского закона» (ст. 45).

К компетенции президента относилось заключение международных договоров и соглашений: их подготовка, подписание, ратификация, т.е. подписание ратификационных грамот, и контроль за исполнением международных обязательств Испании на всей ее территории (п. «е» ч. 1 ст. 76).

Президент был связан конституционным запретом заключать международные соглашения и договоры, в соответствии с которыми осуществлялась экстрадиция лиц, совершивших преступления общественно-политического характера (ст. 30). Он также не мог подписывать тайные договоры в связи с общим и принципиальным отказом от них (ч. 5 ст. 76).

Определенные договоры нуждались для вступления их в силу в одобрении Кортесов. К числу таковых отнесены договоры политического характера, торговые договоры, договоры, которые могли повлечь установление обязательств со стороны государственной казны или отдельных испанских граждан, а также договоры, для исполнения которых требовалось принятие законов (ч. 2 ст. 76).

Международные договоры, заключенные президентом Испанской Республики, подлежали регистрации и официальному опубликованию Лигой Наций. Испания была в числе ее первых членов – государств, «приглашенных приступить к Уставу» Лиги, и состояла в ней с 1920 г. до мая 1939 г. В соответствии со ст. 18 Устава Лиги Наций, к которому отсылал законодатель в ст. 76, «международные договоры или международные обязательства» ее члена подлежали немедленной регистрации Секретариатом Лиги¹¹.

Особый порядок устанавливался для заключения соглашений по вопросам, относящимся к ведению Международной организации труда. После их принятия конференцией МОТ они подлежали направлению в Кортесы. Лишь после получения их одобрения президент мог подписать ратификационную грамоту, направляемую для регистрации в Лигу Наций.

Порядок денонсации международных договоров главой государства определялся отсылкой к правилам, установленным в каждом из них. Однако в Конституции было четко указано: инициатива денонсации требует одобрения Кортесов. Специальное правило устанавливалось для выхода Испании из Лиги Наций (ст. 78): президенту требовалось полномочие, закрепленное Кортесами в специальном законе, принятом абсолютным большинством голосов, и выполнение требований, предусмотренных ее Уставом.

¹¹ См.: Версальский мирный договор / пер. с фр. под ред. Ю. В. Ключникова и А. Сабанина. М., 1925. С. 7–15.

Аргументируя необходимость контролировать президента в сфере международного общения, депутаты учредительных Кортесов обращались к недавнему опыту диктатуры М. Примо де Риверы, который они стремились избежать впредь: «...Во время диктатуры не существовало в сфере международного права иного закона, кроме каприза диктатора»¹². Указанные правила также демонстрировали придаваемую учредительными Кортесами значимость принадлежности Испании к международному сообществу и международного права для правовой системы страны. При этом президент играл ключевую роль во вводимом механизме «согласования» международного и внутригосударственного права.

Правовые акты президента при осуществлении «сдерживающей» функции. Обеспечивая гармоничное функционирование системы государственных органов, президент объявлял нормативные и индивидуальные правовые акты.

Помимо актов, инициированных Правительством для обеспечения исполнения законов (ст. 79), он был уполномочен издавать декреты, имеющие высшую юридическую силу по вопросам, относящимся к компетенции Кортесов. Они должны были отвечать нескольким требованиям (ст. 80): трем формальным и одному содержательному. Процедура их издания могла иметь место, во-первых, лишь в период между заседаниями Кортесов; во-вторых, по предложению, единогласно принятому Правительством; в-третьих, при одобрении данной инициативы двумя третями постоянной депутации Кортесов. Содержательно декрет издавался по вопросу, требующему незамедлительного решения, или если это было необходимо для обороны Республики. Таким образом, данные акты издавались президентом самостоятельно, и его участие в процессе их создания придавало авторитет и сдерживало возможное усиление Правительства в межсессионный период. В отличие от делегированного законодательства данные акты имели силу законов, но являлись временными, действовавшими лишь до принятия Кортесами соответствующего решения или закона. Подобных положений, регулирующих участие президента в нормотворчестве, не было ни в конституционных законах Третьей Французской Республики, ни в Конституции Германии. Процедура подготовки и издания указанных декретов должна была обеспечить их законность и не допустить злоупотребление президентом сложившейся ситуацией.

Декреты президента, предусмотренные ст. 81, могли быть обжалованы в связи с их неконституционностью. Это стало возможным в результате расширительного толкования учредителем термина «закон» (п. «а» ст. 121), содержащегося в Органическом законе «О Суде конституционных гарантий» (п. 2 ст. 28); в нем были закреплены порядки рассмотрения соответствующих жалоб и их последствия. При обнаружении нарушения

процедуры издания декрета, по решению указанного Суда, он подлежал отмене, но при этом не аннулировались юридические последствия, которые возникли во время его действия (ст. 42.1). Решение Суда в связи несоответствием Конституции содержания акта имело значение лишь для конкретного случая, в отношении которого жалобой или запросом суда было инициировано дело (ст. 42.2)¹³.

Конституция 1931 г. закрепила право главы государства подтверждать своей подписью декреты, принятые Правительством, при этом он мог направить проект в Кортесы, если считал, что тот противоречит действующим законам (п. «в» ст. 76). Данное участие президента в создании «специфических правительственных норм» являлось не только проявлением его «сдерживающей» власти, но и, по мнению отдельных исследователей, свидетельством более высокого положения по сравнению с другими высшими органами власти¹⁴.

В тексте Конституции указывались и отдельные правовые акты, не являвшиеся нормативными, которые мог издавать президент Испанской Республики. К числу таковых относились, например, акты о назначении председателя правительства, о созыве экстраординарных Кортесов (ч. 1 ст. 81), о приостановлении их заседаний на срок до одного месяца в зимне-весеннюю сессию и до 15 дней в осеннюю (ч. 2 ст. 81). Предметом конституционной регламентации стало издание декретов о досрочном роспуске кортесов (ч. 3 ст. 81). Такой акт требовал мотивировки и сопровождался декретом о проведении новых выборов в течение 60 дней. Соблюдение данного правила гарантировало право распущенных Кортесов собраться и продолжить свою деятельность с момента, когда президент должен был исполнить обязанность по назначению выборов, но не сделал этого (ст. 59).

Кроме того, в случае второго роспуска новые Кортесы были обязаны начать свою деятельность с проверки правомерности данных актов, и при негативном решении президент отрешался от должности (ч. 4 ст. 81). Это положение было реализовано в отношении президента Н. Алкала Самора. Решением, принятым Кортесами 7 апреля 1936 г., его декрет от 7 января 1936 г. о роспуске Кортесов был признан не имевшим достаточных оснований; и президент был отрешен от должности¹⁵.

«Резервное» полномочие президента. Особого внимания заслуживает право президента «принимать неотложные меры, которые требуются для обеспечения целостности или безопасности нации, представляя об этом немедленный отчет Кортесам» (п. «г» ст. 76). Данное полномочие

¹² Sesión celebrada el día 3 de noviembre de 1931 // Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española. Legislatura de 1931–1933. № 67. Madrid : Cesores de Rivadeneyra, 1933. T. IV. P. 2077–2110.

¹³ См.: Ley relativa al Tribunal de Garantías Constitucionales // Gaceta de Madrid. 30 de junio de 1931. № 181. P. 2331–2341. URL: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1933/181/A02331-02341.pdf> (дата обращения: 17.03.2021).

¹⁴ См.: Varela Díaz S. Partidos y parlamento en la Segunda república. Barcelona : Editorial Ariel, 1978. P. 102.

¹⁵ См.: Sesión celebrada el martes 7 de abril de 1936 // Diario de las sesiones de Cortes. Congreso de los diputados. Legislatura 1936. Madrid : Sucesores de Rivadeneyra, 1936. № 15. T. I. P. 242, 268.

президента Испанской Республики существенно отличалось от известного с XIX в. и четко зафиксированного права Правительства приостанавливать реализацию и гарантии отдельных прав личности «полностью или частично на всей территории государства или в отдельных его частях, если этого потребует безопасность государства при наличии очевидной и неотвратимой угрозы». Правительство осуществляло данные действия на основе закона и под контролем Кортесов (ст. 42). Вышеуказанное президентское полномочие, очевидно, требовало издание его декрета.

Заключение. Правовые акты-документы, на издание которых был уполномочен президент по Конституции 1931 г., должны были стать инструментом деятельности введенной модели главы государства, не являющегося верховным органом или высшим органом управления (или исполнительной власти). Данная модель должна была обеспечить гармоничное функционирование системы высших государственных органов, закрепленной в Конституции. Поэтому все акты и самого президента должны были строго соответствовать нормам Основного закона, в тексте которого предусматривались средства обеспечения законности его правовых актов. Таковыми явились: их соответствие Конституции и законам, а в отдельных случаях – и нормам международного права; участие иных органов, прежде всего Кортесов и Правительства, в процедуре их подготовки, издания и контроля; процедура обжалования декретов, временно имеющих высшую юридическую силу, в Суд конституционных гарантий в случае их несоответствия Конституции; возможность отрешить президента от должности (ст. 82) и привлечь его к юридической ответственности за допущенные правонарушения при исполнении своих конституционных обязанностей (ст. 85).

Однако положения Конституции не получили должной реализации. За время существования Второй республики президентская власть не стала институтом, гармонизирующим ситуацию в стране, а его акты – инструментом в реализации политики «сдерживания» других государственных органов и политических сил. Причиной тому явился весь комплекс социально-экономических проблем, с которыми не смогли справиться республиканцы, что породило недовольство народа. Начавшаяся в июле 1936 г. гражданская война завершилась в 1939 г. приходом к власти в Испании Ф. Франко.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Алексеева Т. А., кандидат юридических наук, доцент, профессор-исследователь факультета права

E-mail: ta_al@mail.ru

National Research University “Higher School of Economics”

Alexeeva T. A., Candidate of Legal Sciences, professor of Law School

E-mail: ta_al@mail.ru

О ПРИРОДЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ ТРЕТЬЕГО УРОВНЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Б. Х. Раззоков

Таджикский государственный университет коммерции

Аннотация: статья посвящена природе правовых актов третьего уровня правотворчества, к которым автор преимущественно относит нормативные правовые акты органов исполнительной власти. В контексте поднятой проблематики внимание обращается на роль и значимость нормативных административных правовых актов, вносятся предложения по адресному законодательному закреплению его акторов.

Ключевые слова: уровни правотворчества, нормативный административно-правовой акт, органы исполнительной власти, контроль административного нормотворчества.

ON THE NATURE OF LEGAL ACTS THIRD LEVEL OF LAWMAKING

B. H. Razzokov

Tajik State University of Commerce

Abstract: the article is devoted to the nature of legal acts of the third level of lawmaking, to which the author primarily refers to regulatory legal acts of executive authorities. In the context of the issues raised, attention is drawn to the role and significance of regulatory administrative legal acts, proposals are made for the targeted legislative consolidation of its actors

Key words: levels of law-making, normative administrative-legal act, executive authorities, control of administrative rule-making.

Поступила в редакцию 13 июля 2021 г.

Правовой акт представляет собой сердцевину правовой материи. Признание и поднятие на уровень конституционного положения естественных прав человека ставит на повестку выработку новой парадигмы права и выявление его составляющих компонентов. На базе новых подходов следует также пересмотреть устоявшиеся представления, рассматривающие правовой акт как вердикт, исходящий лишь от волеизъявления государства. Новая постановка вопроса позволит выявить и обозначить обновленный круг акторов, посредством которых «путевку в жизнь» получают правовые акты.

Обобщения на уровне конституционных положений и законодательных установок (скажем, на примере Республики Таджикистан) позволяют условно обозначить пять уровней правотворчества в зависимости от иерархического положения его акторов в формировании правовой материи в целом:

– первый уровень – правотворчество народа как носителя суверенитета и единственного источника государственной власти. Посредством