

§4 ВЛАСТЬ И УПРАВЛЕНИЕ

Прохоров К.В.

ВЫДЕЛЕНИЕ НОВЫХ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ: ОПЫТ ГОСУДАРСТВ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

Аннотация: Исследование посвящено вопросу новых подходов к принципу разделения властей в конституционном праве некоторых стран Латинской Америки. В нем рассмотрены положения конституций Республики Никарагуа и Боливарианской республики Венесуэла, посвященные новым ветвям власти – избирательной и гражданской. Автором проанализированы их организация и функции органов власти, входящих в их состав. Особое внимание в статье уделено венесуэльской гражданской власти, представляющей собой интересный опыт объединения различных государственных структур, обладающих контрольно-надзорными полномочиями. При изучении данного вопроса автор использовал различные методы научного познания, прежде всего собственно-юридический и сравнительно-правовой. Автор приходит к выводу, что предусмотренная конституцией Венесуэлы гражданская власть имеет значительное сходство с контрольной властью, идеи о формировании которой неоднократно высказывались в отечественной научной литературе. В то же время латиноамериканский опыт в данной сфере в литературе практически не рассматривался, в чем и состоит новизна исследования. В силу этого, данная малоизученная тема представляет значительный интерес для науки конституционного права. Рассмотренные в статье материалы и сделанные выводы могут в определенной мере иметь практическое значение.

Ключевые слова: Конституционное право, разделение властей, Латинская Америка, контроль, избирательная власть, гражданская власть, права человека, Боливия, Венесуэла, прокуратура.

Abstract: This research is dedicated to the question of new approaches towards the principle of separation of authorities in the constitutional law of some countries of the Latin America. It explores positions of the Constitutions of the Nicaragua and Venezuela that are dedicated to the new branches of government – electoral and civil. The author analyzes their organization and functions of the branches of government that comprise these bodies. A special attention is given to the Venezuela's civil authority, which offers an interesting experience of uniting various government branches that have control and oversight authority. A conclusion is made that the civil authority formalized by the Constitution of Venezuela has a significant similarity to the controlling authority, the ideas of formation of which have been repeatedly expressed in Russian scientific literature. At the same time, the Latin American experience in this area remains insufficiently studied, which justifies the scientific novelty of this research, thus it presents a significant interest for the study of constitutional law. The materials examined in this article and its conclusions can provide certain practical use.

Keywords: Prosecutor's office, Venezuela, Bolivia, Human rights, Civil authority, Electoral authority, Control, Latin America, Separation of authorities, Constitutional law.

Начиная с мыслителей Эпохи Просвещения в правовой науке принято подразделять государственную власть на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Так, Ш.Л. Монтескье в своем знаменитом труде «О духе законов» отмечал: «В каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского. В силу первой власти государь или учреждение создает законы, временные или постоянные, и исправляет или отменяет существующие

законы. В силу второй власти он объявляет войну или заключает мир, посылает и принимает послов, обеспечивает безопасность, предотвращает нашествия. В силу третьей власти он карает преступления и разрешает столкновения частных лиц. Последнюю власть можно назвать судебной, а вторую – просто исполнительной властью государства»[1]. Толкования отдельных вопросов со временем изменялись, как видно хотя бы из вышеприведенной цитаты, но концепция трех ветвей власти устоялась и вошла в конституционную практику большинства государств мира. Однако в настоящее время эта триада уже не яв-

ляется незыблемой. Появляются мнения, что деление на три ветви не в полной мере отражает существующие сегодня реалии. Их авторы выделяют новые ветви власти – учредительную, муниципальную, избирательную, информационную, контрольную и др. Эти идеи получили своё воплощение и на практике. Например, конституция Алжира, принятая в 1976 г. и действовавшая до 1989 года, закрепляла пять ветвей власти, дополняя традиционную триаду политической и контрольной властями[2].

В отечественной научной литературе данная проблематика неоднократно освещалась[3], однако практической реализации этих концепций, насколько известно, еще не было уделено достаточного внимания. Поэтому представляется полезным рассмотреть действующие конституционные положения, закрепляющие такое расширенное понимание принципа разделения властей.

В настоящее время наиболее разработанные его варианты предусмотрены конституциями двух государств Латинской Америки – Венесуэлы и Никарагуа. В литературе встречаются также упоминания, что конституция Колумбии 1991 г. предусматривает четвертую власть – избирательную. Однако, в ныне действующей ее редакции (2013 г.) список ветвей власти состоит из традиционных трех пунктов.

Согласно конституции Республики Никарагуа 1987 года[4], власть подразделяется на четыре ветви – законодательную, исполнительную, судебную и избирательную (статья 129). Избирательной власти посвящена глава 6 восьмого титула конституции (статьи 168-174). В исключительные полномочия этой ветви власти входят организация, управление и наблюдение за выборами, плебисцитами и референдумами. Носителями избирательной власти являются Верховный избирательный совет и подчиненные ему организации. Совет избирается Национальным собранием сроком на 5 лет и состоит из семи членов и трех кандидатов в члены. Из своего числа Совет избирает президента и вице-президента сроком на один год с правом переизбрания.

Конституция подробно перечисляет требования для членства в Верховном избирательном совете (статья 171). Необходимо быть гражданином Никарагуа, а при наличии иностранного гражданства – отказаться от него не менее чем за четыре года до избрания на пост. Возраст на момент избрания должен составлять от 36 до 75 лет. Лицо должно непрерывно проживать в стране четыре года, предшествующие избранию (исключения предусмотрены для случаев дипломатической службы, работы в международных организациях и учебы за рубежом). Не могут состоять членами ВИС родственники кандидатов на пост президента и

вице-президента, государственные служащие (за исключением работников образования и медицины), а также действующие военнослужащие.

В соответствии со статьей 173, в функции Верховного избирательного совета входит организация и проведение выборов и референдумов, назначение членов других избирательных органов, обеспечение свободы избирательного процесса, регистрация политических партий, утверждение результатов выборов и т.д.

Конституция Боливарианской республики Венесуэла 1999 г.[5] в вопросе реформирования системы разделения властей идет еще дальше. Статья 136 делит государственную власть на пять ветвей: законодательную, исполнительную, судебную, гражданскую и избирательную.

Как и в Никарагуа, избирательную власть осуществляет специальный орган – Национальный избирательный совет – и подчиненные ему органы (статья 292). Совет состоит из пяти членов, которые не должны иметь связей с политическими организациями. Три из них выдвигаются гражданским обществом, один юридически и политологическими факультетами университетов и один – гражданской властью. Члены выдвинутые гражданским обществом имеют 6 заместителей, выдвинутые университетами и гражданской властью – по два. Члены НИС избираются Национальным собранием большинством в 2/3 голосов. Срок их полномочий составляет 7 лет, причем они избираются раздельно: представители гражданского общества избираются Национальным собранием в начале работы каждого созыва, а остальные – в середине срока его полномочий (статья 296). Порядок выдвижения кандидатов в члены НИС устанавливается специальным законом.

Функции избирательной власти устанавливаются статьей 293. Среди них – организация выборов и референдумов всех уровней, контроль за их проведением, регистрация партий, установление правил предвыборной агитации, право объявлять выборы полностью или частично недействительными.

Статья 298, завершающая соответствующую главу венесуэльской конституции, оговаривает что закон, регулирующий избирательный процесс, не может подвергаться никаким изменениям в шестимесячный период, предшествующий выборам.

Таким образом, понятия избирательной власти в Никарагуа и Венесуэле довольно схожи, хотя и не идентичны. Гораздо более оригинальную и сложную конструкцию представляет собой гражданская власть, которой посвящена четвертая глава конституции БРВ (статьи 273-291). Ее задачи – предотвращать, расследовать и наказывать действия, подрывающие публичную этику и мораль, а также следить за ис-

пользованием общественной собственности и соблюдением принципа законности во всех действиях государства (ст. 274). Гражданскую власть осуществляет «Республиканский совет по этике» в составе Народного защитника, Генерального прокурора и Генерального контролера Республики. Один из них становится председателем совета сроком на один год с правом переизбрания. Он (как и главы других органов гражданской власти) должен ежегодно представлять отчет пленарному заседанию Национального собрания (ст. 276). Кроме того, они обязаны предоставлять отчеты каждый раз, когда Национальное собрание того потребует. Как регулярные, так и специальные отчеты подлежат публикации.

Процедура избрания названных должностных лиц устанавливается статьей 279. Кандидатуры выдвигаются специальным комитетом, состоящим из представителей различных слоев общества, по результатам публичных слушаний. После этого, список из трех кандидатов на каждый пост представляется Национальному собранию. Оно должно сделать выбор большинством в 2/3 голосов в течение 30 дней. Если этого не произошло, список трех кандидатур выносится на референдум.

Помимо контрольно-надзорных функций, совет наделен и просветительскими. Он призван способствовать образовательной деятельности, направленной на изучение конституции, воспитание любви к Родине, гражданских и демократических достоинств, высших ценностей Республики, соблюдение и уважение прав человека (ст. 278).

Задачами «Ведомства Народного защитника» являются содействие, защита и надзор в сфере прав и гарантий, закрепленных конституцией и международными договорами в области прав человека. Срок полномочий Народного защитника составляет 7 лет. Он должен быть гражданином Венесуэлы, достигшим 30 лет и обладающим несомненной компетентностью в сфере прав человека (ст. 280). Народный защитник наделен правом неприкосновенности (статья 282).

Народный защитник призван, в соответствии со статьей 281, следить за соблюдением гарантированных прав человека и расследовать (по запросам или по собственной инициативе) их нарушения. Он наделен надзорными функциями в отношении государственного аппарата; регистрирует случаи произвола, злоупотреблений и ошибок в его деятельности чтобы требовать государственной компенсации для потерпевших. За принятием мер в отношении нарушений прав человека он может обращаться к Генеральному прокурору, Республиканскому совету по этике и иным компетентным органам. В связи с местной специфи-

кой, Народный защитник призван также принимать меры для защиты прав коренных народов (индейцев).

Вопросы организации и функционирования «Ведомства Народного защитника» на уровнях федерации, штатов и муниципалитетов должны быть определены законом (статья 283). Согласно той же статье, деятельность Ведомства строится на принципах безвозмездности, доступности, быстроты, свободы от формальностей и инициативности.

В задачи «Ведомства Генерального контролера Республики» входят контроль и аудит доходов, расходов, государственной собственности и связанных с ней сделок (ст. 287). Генеральный контролер должен быть венесуэльским гражданином, достигшим 30-летнего возраста и обязан обладать способностями и опытом для исполнения своих обязанностей. Он также назначается на семилетний срок.

Как и в случае с Народным защитником, вопросы организации и функционирования Ведомства Генерального контролера Республики, а также национальной системы налогового контроля, определяются законом (статья 290).

Отдельно (статья 291) оговорено существование такого органа как «Ведомство Генерального контролера Вооруженных сил». Не вмешиваясь в компетенцию Генерального контролера Республики, оно призвано заниматься контролем и аудитом в отношении доходов, расходов и собственности Национальных вооруженных сил.

Что касается прокуратуры, также отнесенной в Венесуэле к гражданской власти, то ее функции в целом не отличаются от таковых в других государствах. Генеральный прокурор Республики также имеет семилетний срок полномочий.

Можно сделать вывод, что органы с похожими функциями существуют во многих государствах. Органы избирательной власти можно сравнить с избирательными комиссиями, ведомство Генерального контролера – со Счётной палатой. Народный защитник по своим полномочиям схож с Уполномоченным по правам человека. Новизна современного латиноамериканского подхода состоит именно в признании за ними статуса самостоятельных ветвей власти. Наибольший интерес представляет венесуэльская концепция гражданской власти, объединяющей в себе различные виды надзорных полномочий в отношении деятельности иных государственных органов и должностных лиц. Она во многом напоминает контрольную власть, о которой неоднократно говорил в своих работах В.Е. Чиркин[6,7]. Насколько она будет эффективной – покажет время. Но в любом случае этот новаторский подход к принципу разделения властей заслуживает внимательного изучения.

Библиография:

1. Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., ГИПЛ, 1955. С.290
2. Муромцев Г.И. Конституции арабских государств социалистической ориентации// Правоведение. 1980, № 4. С. 62-68
3. Андриянов В.Н. Контрольная власть в системе разделения властей и ее реализация в современной России // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). Иркутск, 2011. № 1. С. 146-150
4. Constitution of the Republic of Nicaragua//Constitute: the world's constitution to read, search and compare. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Nicaragua_2005?lang=en (дата обращения 20.11.2015)
5. Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela//Constitute: the world's constitution to read, search and compare. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009?lang=en (дата обращения 20.11.2015)
6. Чиркин В.Е. Контрольная власть//Государство и право.1993. № 4. С. 10-18
7. Чиркин В. Е. Государствоведение. – М.:Юрист, 2000. С. 358-374.

References (transliterated):

1. Montesk'e Sh.L. Izbrannye proizvedeniya. M., GIPL, 1955. S.290
2. Muromtsev G.I. Konstitutsii arabskikh gosudarstv sotsialisticheskoi orientatsii// Pravovedenie. 1980, № 4. S. 62-68
3. Andriyanov V.N. Kontrol'naya vlast' v sisteme razdeleniya vlastei i ee realizatsiya v sovremennoi Rossii // Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii (Baikal'skii gosudarstvennyi universitet ekonomiki i prava). Irkutsk, 2011. № 1. S. 146-150
4. Chirkin V.E. Kontrol'naya vlast'//Gosudarstvo i pravo.1993. № 4. S. 10-18
5. Chirkin V. E. Gosudarstvovedenie. – M.:Yurist, 2000. S. 358-374.