
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС И РОЛЬ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА РЕСПУБЛИКИ КУБА В СИСТЕМЕ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Наталья Ломакина *

В статье проанализирован правовой статус главы государства Республики Куба, показаны его полномочия в различных сферах государственной деятельности и, особенно, в экономическом развитии страны. Руководство главой государства двумя важнейшими государственными органами – Государственным Советом и Советом Министров фактически, ставит главу государства в центр всей политической системы Республики Куба и формирует особую специфическую модель главы государства, не имеющую аналогов в других зарубежных государствах.

В 2009 году исполнилось пятьдесят лет со дня победы кубинской революции. Полувековой период существования специфической кубинской государственности доказал мировой общественности жизнеспособность и реальность политического выбора кубинских революционеров, поддержанного абсолютным большинством кубинского народа. Сформированные новой властью государственные органы и политический режим Кубы пережили многолетнюю экономическую и политическую блокаду, установленную США, и тяжелые последствия развала мировой социалистической системы, частью которой являлась Куба.

Следует отметить, что опыт пятидесяти лет независимого государственного развития небольшого латиноамериканского государства в условиях иностранной экономической и политической блокады имеет большое международное значение, и прежде всего, с точки зрения прямого воздействия на латиноамериканский регион. Под влиянием опыта независимого государственного развития Республики Куба и грубых внешнеполитических и внешнеэкономических ошибок прежнего американского руководства ряд латиноамериканских государств

(Бразилия, Аргентина, Чили, Венесуэла, Боливия, Эквадор и другие) скорректировали свое государственное развитие в сторону установления левых демократических режимов, а руководство Венесуэлы даже официально заявило о своем стремлении строить в Латинской Америке «социализм двадцать первого века».

На Кубе традиционно институт главы государства всегда занимал особое место в государственном механизме и отражал общее направление развития кубинской государственности в различные исторические периоды. Особое значение этот институт приобрел в послереволюционный период после принятия Конституции 1976 года с последующими поправками 1992 года.

Необходимо подчеркнуть, что глава государства на Кубе имеет специфический конституционно-правовой статус, который отличает его от глав других зарубежных стран в регионе Латинской Америки. Причем это касается не только его обширных полномочий по управлению государством, но и его общественно-политического статуса как главы единственной в стране правящей компартии.

Роль и значение главы государства на Кубе во всех сферах общественной и госу-

* Ломакина Наталья Николаевна, аспирантка кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России

дарственной жизни значительно возрастает, особенно в период мирового экономического кризиса, когда обостряется целый ряд проблем, затрагивающих различные аспекты социально-экономической политики страны. В этих условиях усложняется роль самого государства, его высших органов власти и общественных организаций по противодействию влиянию кризисных явлений на экономику страны. И в центре этого противостояния находится фигура главы кубинского государства.

Действующая Конституция 1976 года закрепила особую систему государственных органов, в центре которой находится глава кубинского государства. Предшествующий опыт государственного развития четко подтвердил, что для Кубы необходима сильная исполнительная власть, поскольку такая система управления складывалась вынужденно в силу сложной внутренней и внешнеполитической обстановки, а также многолетней экономической блокады со стороны США.

Кубинская конституция в специальной главе декларирует принципы, на которых формируются и действуют все государственные органы Республики Куба, в том числе и глава государства¹. Прежде всего, это принцип выборности и периодического обновления, который предусматривает, что все органы государственной власти - законодательные, исполнительные и судебные, избираются и периодически обновляются. Кроме того, конституция закрепляет принцип контроля народных масс за деятельностью всех государственных органов, избираемых депутатов Национальной ассамблеи и назначаемых должностных лиц. Конституция обязывает избираемых должностных лиц отчитываться периодически о своей деятельности непосредственно перед их избирателями, и последние имеют право отозвать своих представителей, если они не оправдывают оказанного им доверия. Предусмотрен принцип централизма в деятельности государственных органов, в соответствии с которым распоряжения вышестоящих государственных органов обязательны для нижестоящих, а нижестоящие государственные органы ответственны перед вышестоящими и отчитываются перед ними в своей деятельности. В деятельности исполнительных органов и местной администрации действует система двойного подчинения: подчинение соответствующему органу народной власти и подчинение вышестоящему органу, занимающемуся административными вопро-

сами, входящими в компетенцию местного органа. Кроме того, во всех коллегиальных государственных органах действует принцип подчинения меньшинства большинству, свобода дискуссий и принцип критики и самокритики. Конституция устанавливает, что каждый государственный орган обязан привлекать к своей деятельности массовые общественные организации. Эти принципы распространяются и на деятельность главы государства и возглавляемые им высшие государственные органы - Государственный Совет и Совет Министров.

Специфической особенностью конституционного статуса главы государства на Кубе является отсутствие единоличного поста президента. Конституция вообще не вводит понятия «президент республики» и лингвистический парадокс заключается в том, что Куба, являясь республикой по форме государственного правления, не имеет единоличного президента, как это обычно принято в традиционных республиках. Кроме того, определенной особенностью кубинской конституции является отсутствие в тексте основного закона специальной главы или раздела о самом главе государства или его месте в системе государственных органов. Конституция использует термин «глава государства» в разделе о высших органах народной власти. Статья 74 Конституции декларирует, что «Председатель Государственного Совета является главой государства и главой правительства»². А статья 96 устанавливает, что «в состав Совета Министров входит Глава Государства и Правительства, который является его Председателем»³.

Конституция не фиксирует отдельно полномочия главы государства, а закрепляет лишь перечень полномочий Председателя Государственного Совета и главы Правительства одновременно, не разделяя их, хотя в той же главе о высших органах государственной власти закрепляются отдельно полномочия Государственного Совета как органа Национальной Ассамблеи и компетенция Совета Министров как Правительства Республики Куба. Конституция устанавливает даже компетенцию членов Совета Министров, но не устанавливает отдельно полномочия Председателя Совета Министров. Фактически полномочия главы государства в значительной степени растворяются в полномочиях двух важнейших коллегиальных органов: Государственного Совета и Совета Министров, которые и возглавляет глава государства.

Куба пошла по пути избрания главы государства парламентом, т.е. Национальной Ассамблеей народной власти, которая сама формируется путем всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, т.е. общепринятым в зарубежных странах демократическим способом. Национальная Ассамблея из числа своих депутатов избирает Государственный Совет в составе Председателя Совета, первого заместителя Председателя, пяти заместителей Председателя, секретаря и двадцати трех членов.

Председатель Государственного Совета по Конституции является главой государства и главой правительства. Иными словами, избирая Председателя Государственного Совета на срок своих полномочий в пять лет, Национальная Ассамблея предоставляет ему мандат на формирование правительства, причем каких-либо особых требований к кандидату на пост Председателя Государственного Совета конституция не устанавливает – эти требования совпадают с требованиями, предъявляемыми к кандидатам на должности депутатов Национальной Ассамблеи. А сами требования к депутатам и порядок их избрания регулируется помимо Конституции и специальным избирательным законодательством⁴. Избранные депутаты могут быть отозваны в любое время по основаниям, в форме и в соответствии с процедурой, установленной действующим законодательством. Следует отметить, что контроль за избирательным процессом главы государства осуществляет независимая Национальная избирательная комиссия и под ее руководством механизм избрания главы государства действует четко, в соответствии с конституцией и действующим законодательством.

Избирательное законодательство устанавливает серьезные санкции за правонарушения на выборах. Прежде всего, это денежный штраф в размере от десяти до ста восьмидесяти штрафных квот (минимального размера штрафа), если деяние не является более серьезным преступлением. К преступным деяниям относятся: нарушения основных принципов избирательного права; голосования лиц, не обладающих избирательным правом; повторное голосование на одних и тех же выборах; фальсификация избирательных документов, в том числе избирательных бюллетеней; искажение результатов голосования.

В условиях кубинской конституционно-правовой действительности особыми кон-

трольными полномочиями в отношении Правительства обладает Национальная Ассамблея, которая, являясь высшим законодательным и представительным органом страны, осуществляет прямой конституционный контроль за органами центральной администрации. Так, кубинские парламентарии в значительной мере контролируют кадровую политику Председателя Государственного Совета и Совета Министров, поскольку все кандидатуры, представленные главой государства в эти два важнейших государственных органа, требует обязательного одобрения со стороны депутатов Национальной Ассамблеи. Кроме того, Национальная Ассамблея обладает полномочиями досрочно отзывать лиц, избранных или назначенных ею на государственные должности⁵, т.е. устанавливается своего рода ответственность главы государства, хотя такая процедура прямо законом не устанавливается. Во время сессии Национальной Ассамблеи любой депутат может предложить отозвать члена Государственного Совета, в том числе и его Председателя, изложив при этом мотивы возможного отзыва, такое предложение должно быть поддержано не менее 20% депутатов, чтобы начать обсуждение этого вопроса, отзыв осуществляется путем тайного голосования. Член Государственного Совета объявляется отозванным со своей должности, если за это предложение проголосовало простое большинство присутствующих депутатов. Таким образом, любой член Государственного Совета, в том числе и его Председатель, могут быть довольно легко отстранены со своих должностей, хотя в конституционной практике Республики Куба таких прецедентов не было.

Национальная Ассамблея осуществляет контроль за финансовыми ресурсами правительства, прежде всего путем рассмотрения и утверждения ежегодного Единого плана экономического и социального развития страны и государственного бюджета. Проекты обоих законодательных актов со всей необходимой документацией Совет Министров обязан представить в Национальную Ассамблею до 10 ноября текущего года. Эти материалы первоначально изучаются в постоянной комиссии Национальной Ассамблеи по планированию, финансам и бюджету, которая может потребовать разъяснений и дополнительных данных, которые правительство обязано предоставить. В окончательном виде оба закона должны быть приняты до 31 декабря. Совершенно очевидно, что Национальная Ассамблея в полной мере, как это

принято в других странах, может использовать свою так называемую «власть кошелька», и от того, сколько именно бюджетных средств Национальная Ассамблея выделит тому или иному министерству, под ту или иную финансово-экономическую программу, во многом зависит осуществление главой государства своего политического курса и определение основных направлений государственной политики. Кроме того, Национальная Ассамблея обладает правом одобрять или отказывать в одобрении общих направлений внутренней и внешней политики, предлагаемых главой государства. Депутаты Национальной Ассамблеи имеют право вносить письменные запросы и задавать устные вопросы, как в целом, Государственному Совету и Совету Министров, так и отдельным членам этих государственных органов и их Председателю. На запросы, обращенные в целом к Государственному Совету или Совету Министров, ответ дает обязательно глава государства. Таким образом, глава государства находится постоянно в сфере контроля со стороны депутатов законодательного органа власти, которые имеют достаточно способов воздействия на главу государства вплоть до возможности досрочного освобождения его от должности.

Кроме того, контрольные полномочия Национальной Ассамблеи за деятельностью правительства, в том числе и в финансовой области, дают основания утверждать, что подобного рода взаимоотношения главы государства с Национальной Ассамблеей гарантируют невозможность установления в стране единоличной власти главы государства, о чем неоднократно заявляют враждебные Кубе зарубежные средства массовой информации.

Глава государства, возглавляя Государственный Совет и Совет Министров, организует их деятельность, созывает заседания этих органов и председательствует на них. Он контролирует и координирует деятельность всех министерств и других центральных органов управления. Как глава правительства при необходимости он может принять на себя руководство любым министерством или любым другим органом управления. Только он имеет право вносить предложения о заменах в составе Совета Министров. Национальная Ассамблея и Государственный Совет такими полномочиями не обладают.

Важно отметить, что Председатель Государственного Совета не обладает правом вето на решения этого органа, что подчер-

кивает демократический характер этого государственного органа. Кроме того, Государственный Совет и его Председатель подотчетны в своей деятельности Национальной Ассамблее и могут быть ею отправлены в отставку.

Глава государства организует и руководит деятельностью Совета Министров не только в экономической, но также в политической, культурной, научной, социальной и оборонной сферах в соответствии с актами, принимаемыми Национальной Ассамблеей. Правительство во главе с главой государства несет ответственность за подготовку проекта государственного бюджета на очередной финансовый год, представляет его на утверждение в Национальную Ассамблею и затем обеспечивает его исполнение. Совет Министров под руководством главы государства разрабатывает законопроекты, в том числе и по различным аспектам экономического развития страны, разрабатывает планы социально-экономического развития Кубы и после их одобрения Национальной Ассамблеей реализует их выполнение. Следует отметить, что Совет Министров под руководством главы государства довольно часто пользуется правом законодательной инициативы.

Председатель Совета Министров, являясь одновременно главой государства, выступает фактически руководителем всей системы исполнительных органов власти и довольно мощного административного аппарата страны. Именно руководство исполнительным механизмом власти ставит главу государства на Кубе в особое правовое и фактическое положение по отношению к другим государственным органам. Декреты, распоряжения и другие акты общегосударственного значения подписываются его председателем, секретарем Совета Министров, а в необходимых случаях еще и руководителем соответствующего ведомства, которое готовило проект данного акта или которому они адресованы. Законом об организации центральной государственной администрации устанавливаются общие полномочия Председателя Совета Министров, которые являются довольно обширными и которые определяют его деятельность. В этой деятельности ему оказывает серьезную помощь Исполком Совета Министров, в состав которого входят заместители Председателя Совета Министров и некоторые другие высшие должностные лица.

В обязанности главы государства входит распределение должностных полномочий

между членами Исполкома Совета Министров по обеспечению контроля и координации работы ведомств центральной государственной администрации. Важные полномочия Председателя Совета Министров заключаются в том, что он может определять случаи, когда Исполком Совета Министров в силу крайней необходимости должен принимать решения по вопросам, отнесенным к ведению всего Совета Министров. Такие полномочия главы государства дают возможность принимать от имени Правительства наиболее срочные и крайне необходимые государственные решения, что в условиях экономической блокады является серьезной гарантией сохранения существующего государственного и общественного строя на Кубе.

Глава государства председательствует на заседаниях Совета Министров и его Исполкома. Это значит, что он может определять повестку дня этих органов, по своему усмотрению принимать участие в прениях, вносить предложения, давать справки по существу обсуждаемых проблем. Все процедурные вопросы рассматриваются в рамках регламента, принимаемого самим Советом Министров по предложению его Председателя.

Кубинский вариант исполнительного механизма власти включает в себя помимо Исполкома Совета Министров специальные ведомства, такие как Комитет по планированию и Совет по государственному управлению, которые также работают под руководством главы государства и обязаны выполнять его директивы. В частности, полномочия Комитета по планированию включают подготовку проекта и основных директив по национальному экономическому развитию, контроль за исполнением Единого плана социально-экономического развития страны и т. д. А комитет по государственному управлению решает вопросы исполнения приказов главы государства, разработки стратегии кадровой политики государства и т. п.

Помимо руководства основными направлениями политики внутри страны глава государства осуществляет очень серьезные мероприятия на международной арене по укреплению и развитию связей с дружественными Кубе государствами. Стремясь укрепить свои международные позиции, Республика Куба за последние годы предприняла особые усилия по укреплению партнерских отношений со странами, которые близки ей по своим государственным

идейно-политическим концепциям и установкам. Это касается в первую очередь государств, которые стоят на позиции социалистической ориентации.

Другим стратегическим направлением внешнеполитического и внешнеэкономического сотрудничества Кубы является растущее сближение с теми государствами Латинской Америки, которые ставят своей целью поиск альтернативных вариантов государственно-политического развития. В первую очередь, это касается отношений с Венесуэлой. Так, в свое время Уго Чавес с симпатией воспринимал кубинский опыт, провозгласив построение в Латинской Америке модели «социализма двадцать первого века». Венесуэла подписала соглашение о сотрудничестве с Кубой в различных областях экономики, в том числе и о поставках на Кубу на льготных условиях венесуэльской нефти, что позволило Кубе отказаться от импорта нефти из других стран. Свыше 20 тысяч кубинских специалистов были направлены для работы в качестве советников в различные сферы социально-экономической и общественной жизни Венесуэлы. Налаживаются активные внешнеэкономические и политические связи Кубы с режимами левой ориентации Боливии, Никарагуа, Эквадора, с главами государств Бразилии, Аргентины, Чили и других демократических латиноамериканских стран.

Важно отметить, что за прошедшие годы постепенно стала формироваться новая договорно-правовая основа российско-кубинского сотрудничества, на основе которой стороны предоставили друг другу режим наиболее благоприятствуемой нации. Торговля стала осуществляться на основе тех контрактов, которые заключаются между российскими и кубинскими участниками внешнеэкономической деятельности в соответствии с новым законодательством двух стран, по ценам международных рынков на товары и услуги соответствующего качества и технического уровня, отвечающего насущным потребностям обеих стран.

Таким образом, можно констатировать, что институт главы государства на Кубе является основным звеном в государственном механизме этой страны, который определяет основные направления внутренней и внешней политики. Возглавляя сразу два важнейших государственных органа – Государственный Совет и Совет Министров, а также являясь лидером единственной правящей в стране партии и Верховным главнокомандующим вооруженными силами,

глава кубинского государства концентрирует в своих руках значительные полномочия по управлению страной, оставаясь в то же время подконтрольным Национальной Ассамблее должностным лицом. Все это в совокупности фактически выводит главу государства на Кубе за рамки традиционного для зарубежных государств института главы государства, создавая особую кубинскую модель института главы государства, не имеющую аналогов в современных зарубежных государствах.

Уголовное законодательство Кубы устанавливает серьезные санкции в отношении лиц, которые активно препятствуют осуществлению деятельности высших органов государственной власти – национальной

Ассамблеи, Государственного Совета и правительства, а также осуществляют деятельность, направленную на изменение экономического, политического и социального строя социалистического государства, изменение конституции или установленной ею формы правления или другие принципиальные положения. Такие лица могут быть приговорены к лишению свободы на срок от десяти до двадцати лет. Если же эти цели реализуются с применением оружия или другим насильственным путем, может последовать наказание в виде смертной казни. Таким образом, кубинское государство ставит серьезный заслон попыткам враждебных элементов изменить установленный в стране конституционный строй.

THE CONSTITUTIONAL STATUS OF THE HEAD OF STATE OF THE REPUBLIC OF CUBA AND HIS ROLE IN THE SYSTEM OF SUPREME ORGANS OF GOVERNMENT

The paper explores the legal status of the head of state of the Republic of Cuba, his powers in different spheres of state activity, especially in the sphere of the economic development of the country. The fact that the head of state is in charge of the two key state bodies of the country – The State Council and The Council of Ministers – makes the head of state the center

of the whole political system of the Republic of Cuba and produces the unique head of state model unseen in other nation-states.

Natalia Lomakina,
Postgraduate Researcher, MGIMO
(University) under the Ministry for Foreign
Affairs of Russia

Ключевые слова:

глава государства, Национальная Ассамблея, Государственный Совет, Совет Министров, Исполком Совета Министров, депутатские запросы, государственный бюджет, взаимоотношения главы государства с Национальной Ассамблеей.

Keywords:

head of state, National Assembly, State Council, Council of Ministers, Ex-ecutive Committee of the Council of Ministers, interpellation, state budget, relationships between the head of state and the National Assembly.

Литература:

- ¹ Constitucion de la República de Cuba (redaccion del año 1992). Titulo IX.
- ² Ibid., Artículo 74.
- ³ Ibid., Artículo 96.
- ⁴ Ley Electoral del año 1992.
- ⁵ Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular, 1992. Artículo 4. P. 305.
6. Конституции государств Америки. Т. 1-3. М., 2006.
7. Республика Куба. Конституция и законодательные акты. М., 1980.
8. Ley de la Defensa Nacional del año 1994.
9. Decreto –Ley de Organizacion de la Administracion Central del Estado del año 1983.