

ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ ФИЛИППИНЫ

Артур Панков *

В статье проанализированы особенности правового статуса Президента Республики Филиппины на основе Конституции страны 1987 года, рассмотрены главные направления его деятельности, взаимоотношения с Национальным Конгрессом.

Филиппины в течение длительного периода времени являлись крупнейшей колонией США в Юго-Восточной Азии. Получив в 1946 году юридическую самостоятельность, Филиппины восприняли американскую модель государственности в форме президентской республики со значительными полномочиями избираемого прямым голосованием президента. Навязав Филиппинам аналог своей модели республики, США намеревались создать «витрину демократии» в Азии.

Опыт самостоятельного государственного развития Филиппин наглядно показал, что американский опыт с «витриной демократии» потерпел фиаско. Американские институты государственности (президент, Конгресс, Верховный суд, двухпартийная система), искусственно перенесенные в филиппинскую действительность, приняли особые специфические формы во многом отличные от американской модели, как по структурному оформлению, так по характеру деятельности. В качестве наглядного примера такого несоответствия можно указать на положение ведущего института филиппинской государственности – института президентства¹.

Конституция Филиппин формально построена на принципе «разделения властей» – законодательной, исполнительной и судебной, и каждой из отраслей власти посвящена отдельная, довольно обширная статья в Конституции. Интересно отметить, что

сам принцип «разделения властей» в конституции прямо не зафиксирован, что отличает эту конституцию от ряда новейших зарубежных конституций, где этот принцип прямо зафиксирован в качестве одного из основополагающих принципов построения всей системы государственных органов. Не фиксируя прямо принцип «разделения властей», филиппинская конституция, тем не менее, предполагает наличие системы «сдержек и противовесов». В частности, президент имеет право вето на принимаемые Конгрессом законы, Конгресс может объявить президенту импичмент за нарушение конституции и законов, а Верховный суд обладает правом конституционного контроля в отношении актов, принимаемых Конгрессом и президентом².

По конституции исполнительная власть принадлежит президенту Филиппин. Интересно отметить, что конституция Филиппин объявляет носителем исполнительной власти только президента, не упоминая при этом о правительстве как части механизма исполнительной власти. Кроме того, президент не провозглашается конституцией ни главой государства, ни главой правительства. Это тоже отличие от текстов конституций ряда стран Юго-Восточной Азии, где такие позиции главы государства и правительства обозначены.

Конституция закрепляет общие требования, которым должен отвечать кандидат на пост президента. В частности, это должен

* Панков Артур Нодарович, соискатель кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России, сотрудник МИД России

быть гражданином Филиппин по рождению, зарегистрированный в качестве избирателя, т.е. не лишенный по закону активного избирательного права, умеющий читать и писать, достигший ко дню голосования 40 лет и проживающий на Филиппинах не менее 10 лет, непосредственно предшествующих выборам.

Следует отметить, что пост президента может занять только филиппинец по рождению, т.е. все натурализованные граждане исключаются (здесь прямой аналог американской модели), и достаточно высокий возрастной ценз для претендента на пост президента (в большинстве стран, в том числе и в США – 35 лет). Достаточно курьезное требование, на первый взгляд, заключается в умении кандидата на пост президента читать и писать. Здесь, по всей видимости, имеется в виду умение читать и писать на государственном языке, поскольку значительная часть населения говорит на других национальных языках (илокано и др.), и, кроме того, еще со времен колониального прошлого имеют широкое хождение английский и испанский языки³.

Вместе с президентом избирается на тот же срок и на тех же условиях вице-президент, который может быть отстранен от должности тем же способом, что и президент. Конституция разрешает назначать вице-президента членом кабинета.

Президент и вице-президент избираются сроком на 6 лет путем прямого голосования граждан.

Срок президентского правления начинается в полдень 30 июня следующего за днем выборов года и заканчивается в полдень того же дня через 6 лет. Президент не может быть переизбран на второй срок. Вице-президент не может занимать свой пост более двух сроков подряд. А президент, находившийся в своей должности более четырех лет и ушедший в отставку больше уже не может никогда занимать этот пост. Очередные выборы президента и вице-президента проходят во второй понедельник мая, если иное не будет предусмотрено законом.

Результаты подсчета голосов и выборов президента и вице-президента, утвержденные Центральной избирательной комиссией передаются в Конгресс на имя Председателя Сената. Председатель Сената, получив результаты подсчета голосов, должен не позднее 30 дней со дня голосования вскрыть пакеты с результатами подсчета на совместной сессии Сената и Палаты представителей и, после удостоверения Конгрессом их аутен-

тичности и точного соответствия представленных результатов с формой, предусмотренной законом, объявить общий результат подсчета голосов. Кандидат, получивший наибольшее число голосов, объявляется избранным, а в случае, если два или более кандидатов получили равное наибольшее число голосов, один из них должен быть избран большинством всех членов обеих палат Конгресса, голосующих отдельно.

Конгресс Филиппин принимает свои правила подсчета результатов голосования. Верховный суд в открытом заседании является единственной судебной инстанцией по всем спорам, касающимся выборов, их результатов и квалификации президента и вице-президента, и с этой целью принимает свои собственные правила заседания⁴.

При вступлении в должность президент и вице-президент приносят присягу, текст которой включен в раздел конституции, регулирующий исполнительную ветвь власти. Президент имеет официальную резиденцию. Президенту и вице-президенту установлено вознаграждение на основе закона, которое не может быть уменьшено в период их нахождения в должности. Никакое увеличение данного вознаграждения не должно быть осуществлено до окончания срока полномочий того должностного лица, при котором было установлено такое вознаграждение. Они не могут получать в период осуществления своих полномочий никакого другого вознаграждения от правительства или из другого источника.

Конституция довольно подробно регулирует вопросы, которые касаются проблем неспособности президента занять свою должность или осуществлять свои президентские полномочия.

В случае смерти, постоянной недееспособности, отстранения от должности или отставки президента, вице-президент становится президентом на весь оставшийся президентский срок. Если вице-президент не может выполнять функции президента, то их осуществляет Председатель Сената или Спикер Палаты представителей до тех пор, пока не будут избраны новые президент и вице-президент и они не вступят в свои должности.

В случае, если возникает вакансия поста вице-президента в период срока, на который он был избран вместе с президентом, последний назначает вице-президента из числа членов Сената или Палаты представителей, который вступает в свою должность после утверждения его кандидатуры боль-

шинством голосов всех членов обеих палат Конгресса, голосующих раздельно.

В случае появления вакансии президента и вице-президента Конгресс в течение 7 дней принимает закон о проведении досрочных выборов, которые должны состояться не ранее 45 и не позднее 60 дней с даты появления вакансии. Проведение досрочных выборов не может быть отложено, если они уже назначены. Но досрочные выборы не проводятся, если вакансия появилась в период, не превышающий 18 месяцев до даты следующих президентских выборов.

Интересное положение относительно статуса президента закрепляет филиппинская конституция⁵. Такое положение не встречается в других зарубежных конституциях. Оно касается права большинства членов кабинета министров передать Председателю Сената и Спикеру Палаты представителей письменную декларацию о том, что президент не в состоянии осуществлять свои должностные полномочия, и они переходят к вице-президенту, а Конгресс собирается на специальную сессию в течение 48 часов и решает двумя третями голосов обеих палат, голосующих раздельно, что президент не в состоянии осуществлять свои должностные обязанности.

Конституция даже предусматривает обязательное требование в случае серьезной болезни президента информировать общественность о состоянии его здоровья. Во время болезни президента члены кабинета министров, ответственные за национальную безопасность и внешнюю политику, а также начальник штаба вооруженных сил Филиппин не могут быть лишены ни под каким предлогом доступа к президенту. Такие конституционные нормы необычны для зарубежного конституционного права и, видимо, нацелены на то, чтобы предотвратить возможность изоляции президента в период его болезни и предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций, включая государственный переворот и внеконституционный захват власти.

Конституция вводит для президента, вице-президента, членов кабинета министров, их заместителей или помощников принцип «несовместимости постов», в соответствии с которым они не могут занимать другую должность или пост в период осуществления своих полномочий. В этот период они не должны прямо или косвенно заниматься другой профессией, бизнесом или быть в финансовом отношении заинтересованными в любом контракте, соглаше-

нии или специальных привилегиях, предоставляемых правительством или любым его подразделением, агентством или через их посредничество, включая правительственные или контролируемые правительством компании или их филиалы. Они должны тщательно избегать конфликтов интересов в период нахождения в своей должности. Такие конституционные положения прямо направлены на пресечение коррупции в высших сферах государственного управления Филиппин, тем более, что страна имела печальный опыт в прошлом в этом отношении. Такие антикоррупционные меры предусмотрены конституцией и в отношении супруги и родственников по крови или свойству до четвертой степени родства с президентом, которые не могут в течение срока его полномочий быть назначены в качестве членов конституционных комиссий на должность омбудсмана, секретаря, заместителя секретаря, председателя или руководителя бюро или учреждений, включая принадлежащие или контролируемые правительством компании и их филиалы.

Конституция Филиппин не устанавливает подробным образом полномочия президента в различных сферах государственной жизни, а полномочия вице-президента конституцией вообще не определены, и его оперативные функции определяются президентом по мере необходимости.

Одни из основных полномочий президента, регулируемые конституцией – это полномочия в управленческой деятельности, включающие назначения на высшие государственные должности. С согласия Комиссии по назначениям президент назначает глав исполнительных департаментов, послов, посланников и консулов, офицеров вооруженных сил, начиная с ранга полковника или капитана военно-морских сил и других должностных лиц, право назначения которых предоставлено ему действующей конституцией. Президент может назначать остальных должностных лиц правительства, прямое назначение которых не предусмотрено законом. Конгресс может путем принятия специального закона уполномочить президента назначать с одобрения Комиссии по назначениям и других должностных лиц системы государственного управления.

Комиссия по назначениям формируется законодательным органом – Конгрессом в составе председателя Сената, который является *ex officio* ее председателем, а также 12 сенаторов и 12 членов Палаты представителей, избираемых каждой палатой на основе

пропорционального представительства от политических партий, а также политических организаций, зарегистрированных по системе партийных списков и представленных в палате. Комиссия рассматривает все предложения по назначениям, представленным президентом в течение 30 дней и принимает решения большинством голосов своих членов. Председатель комиссии не принимает участие в голосовании, за исключением случаев, когда голоса разделились поровну. Комиссия по назначениям заседает только тогда, когда Конгресс находится на сессии.

Конституция закрепляет военные и чрезвычайные полномочия президента. Президент является Верховным главнокомандующим вооруженными силами страны, и в этом качестве он может призвать вооруженные силы предотвратить или подавить незаконные насильственные действия, вторжение или восстание. Иными словами, конституция разрешает президенту использовать вооруженные силы для решения внутриполитических проблем. В случае вторжения или восстания, когда этого требуют интересы сохранения общественной безопасности, он может на срок не более 60 дней приостановить гарантии осуществления прав и свобод граждан или объявить военное положение на территории всей страны или отдельной ее части. Но эти действия президента осуществляются под контролем Конгресса. Не позднее 48 часов после осуществления этих действий, президент обязан в письменной форме или лично проинформировать об этом Конгресс.

Конгресс может отменить введение чрезвычайного положения или приостановки конституционных гарантий, если этого требуют интересы национальной безопасности. Конституция допускает обжалование введения чрезвычайного положения или приостановки конституционных гарантий по иску любого гражданина в Верховный суд страны. В иске должно быть указано, достаточно ли фактических оснований для введения военного положения, приостановки конституционных гарантий или продления этих состояний на основе решений Конгресса. Верховный суд обязан принять решение по данным искам в срок не позднее 30 дней с момента получения соответствующего запроса.

Отмена конституционных гарантий может быть применена только к лицам, обвиненным в судебном порядке в восстании или сходных преступлениях, или преступлени-

ях, непосредственно связанных с вторжением на национальную территорию. В период действия приостановки конституционных гарантий любое лицо, арестованное или заключенное под стражу в течение 3 дней должно быть доставлено в суд для предъявления обвинения, в противном случае оно должно быть освобождено.

Президент обладает по конституции и определенными полномочиями в области личного статуса гражданина. Например, за исключением случаев осуждения должностных лиц в соответствии с процедурой импичмента, президент может отложить исполнение вынесенного приговора, смягчить наказание, объявить помилование, освобождать от уплаты штрафа и конфискации имущества после вынесения окончательного судебного решения. Президент имеет право также объявлять амнистию с согласия большинства членов Конгресса.

Президент обладает правом заключения соглашений, в том числе на получение иностранных займов от имени Республики Филиппины с предварительного одобрения Монетного двора и при соблюдении ограничений, установленных законом. Монетный двор в свою очередь не позднее 30 дней после окончания каждого квартала календарного года предоставляет в Конгресс полный доклад о своем решении по использованию займов, заключенных или гарантированных правительством или принадлежащими или контролируемыми правительством компаниями, что могло бы привести к увеличению иностранного долга. Такой довольно жесткий контроль со стороны Конгресса за финансовой политикой правительства и расходованием средств, полученных от международных займов, вполне объясним, поскольку в недавней истории Филиппин были вопиющие случаи разворовывания правительством огромных сумм, полученных от международных займов⁶.

Контроль Конгресса заключается еще и в том, что любой договор или соглашение, подписанное президентом не будет действительным и не вступит в силу до тех пор, пока не будет ратифицировано не менее чем двумя третями всех членов Сената.

Президент обладает полномочиями и по отношению к законодательному органу власти страны – Конгрессу. Президент обращается к Конгрессу при открытии каждой очередной сессии с государственным посланием. Кроме того, он может выступить в Конгрессе в любое другое время по различным вопросам общегосударственного зна-

чения. Именно президенту предоставлено право представить в Конгресс не позднее 30 дней со дня открытия очередной ежегодной сессии законопроект об общих ассигнованиях государственного бюджета, включающего общие государственные расходы и источники их финансирования, включая доходы от действующих и предполагаемых таможенных источников.

Президент дает свое согласие на выступление членов правительственных департаментов в палатах Конгресса по вопросам, относящимся к деятельности данного департамента. По письменному требованию президента главы правительственных департаментов обязаны присутствовать на сессии, созванной исполнительной властью, когда это требуется по основаниям безопасности государства или в связи с общественными интересами. Конгрессу запрещено увеличивать предложенные президентом ассигнования на деятельность правительства, если ассигнования были уже утверждены бюджетом. Президенту разрешено увеличивать статьи расходов в общем законе об ассигнованиях для своих соответствующих подразделений лишь за счет экономии по другим статьям ассигнований⁷.

В соответствии с парламентской процедурой любой законопроект, одобренный одной из палат, становится законом после утверждения его в трех чтениях, за исключением тех случаев, когда президент указывает на необходимость их немедленного принятия в условиях общественного бедствия или чрезвычайных обстоятельств. Тогда Конгресс может их принять сразу в трех чтениях.

Любой законопроект, одобренный Конгрессом, передается на подпись президенту. Президент либо подписывает законопроект в случае его одобрения, либо накладывает вето и возвращает его со своими поправками в ту палату, которая его приняла⁸.

Палата обязана рассмотреть поправки президента и в случае принятия законопроекта с поправками президента передает его в другую палату. Если двумя третями всех голосов другой палаты законопроект будет одобрен, он становится законом и президент обязан его подписать.

Президент обязан направить свои возражения на любой законопроект в ту палату, где он был принят, не позднее 30 дней с даты его получения из палаты, в противном случае законопроект становится законом автоматически, как если бы он был одобрен президентом.

Важно отметить, что президент имеет право вето на любую отдельную статью или статьи законопроектов об ассигнованиях, расходах или тарифах, но вето не затрагивает статью или статьи законопроекта, которые президент одобряет. В практике взаимоотношений президента Филиппин и законодательного органа власти – Конгресса довольно четко просматривается принцип «разделения властей» в его жесткой форме, когда президент Филиппин по американскому образцу лишен права законодательной инициативы, а его бюджетные полномочия в значительной степени контролируются Конгрессом. Кроме того, Конгресс через Комиссию по назначениям контролирует назначения, осуществляемые президентом в сфере государственного управления.

SPECIFIC FEATURES OF THE CONSTITUTIONAL STATUS OF PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF PHILIPPINES

The article analyzes specific features of the legal status of President of the Republic of Philippines proceeding from the 1987 Constitution, explores the most important directions of President's activity and President's relations with National Congress.

Artur Pankov,
Postgraduate Researcher, Department of
Constitutional Law, MGIMO (University)
under the Ministry for Foreign Affairs of
Russia, MFA official.

Ключевые слова:

Президент, Вице-президент, Национальный Конгресс, Палата представителей, Сенат, Конституция 1987 года, Комиссия по назначениям, Верховный суд.

Keywords:

president, vice-president, national congress, chamber of representatives, senate, the 1987 constitution, commission on appointments, supreme court.

Литература:

¹ Milagros Santos-Ong (Director of the Library Services of the Supreme Court of the Philippines). Philippine Legal Research. March, 2012.

² Ралько В.В. Трансформация правовых систем в условиях глобализации: онтология и перспективы процесса // Право и управление. XXI век. 2008. № 4. С. 38-43.

³ Sison, Carmelo V. Essentials of the 1987 constitution - Quezon City. C & E Pub., 2005. 269 p.

⁴ Batas Pambansa Blg. 881. Omnibus election code of the Philippines. December 3. 1985.

⁵ Текст Конституции Республики Филиппины 1987 г. // www.gov.ph/the-philippine-constitutions/the-1987-constitution-of-the-republic-of-the-philippines/

⁶ Кондрат Е.Н. Значение финансового контроля и финансовой безопасности в системе национальной безопасности государства // Право и управление. XXI век. 2012. № 1. С. 32-36.

⁷ Caesar P.Poble. Philippine Legislature 100 years. 2000.

⁸ The proposed revision of the 1987 Constitution by the Consultative Commission, submitted to the President and the Congress, December 16, 2005, with highlights and primers on the major proposals and background information on the Consultative Commission / edited by Jose B. Abueva. - 2006. - 253 p.