

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РЕСПУБЛИКЕ МАЛИ: ВОПРОСЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ И МИРОВОЙ ОПЫТ**

.....

**Я. Коне<sup>1</sup>**

**Ключевые слова:** разделение властей, демократия, конституция, законодательство.  
**Keywords:** power branches, democracy, constitution, laws.

Взаимоотношения между ветвями власти, безусловно, занимают центральное место в институциональной жизни любого государства. Данному вопросу уделено особое внимание в развитых демократиях. Следует признать, что взаимоотношения между высшими органами государственной власти Республики Мали еще мало исследованы. Анализ данного вопроса для молодой малийской демократии позволит, на наш взгляд, оценить эффективность институциональной практики в целом.

Республика Мали – молодая суверенная страна, которая делает первые шаги на пути построения правового демократического государства, основанного на базе развитого гражданского общества. Это очень сложный и продолжительный процесс, предусматривающий ломку старой тоталитарной системы, пересмотр ранее действовавшей Конституции и создание новых структур власти.

Со дня провозглашения независимости Республики Мали 22 сентября 1960 г. и до настоящего времени страна знала два конституционных режима (с 1960 до 1968 г. и с 1979 по 1991 г.) с одним промежуточным чрезвычайным режимом Военного Комитета Национального Освобождения (1968–1979 гг.). Конституция, принятая 22 сентября 1960 г., создала парламентский режим, обычно называемый режимом Модибо. Согласно этой Конституции президент республики избирался парламентом [10, с. 16]. 19 ноября 1968 г., после свержения власти, военная хунта для легитимации разработала проект новой Конституции. Она была принята референдумом 2 июня 1974 г. Президент Республики одновременно был генеральным секретарем единственной конституционной партии (демократической партии малийского народа), главой государства, а также главой правитель-

---

<sup>1</sup> Коне Якуба – аспирант кафедры конституционного и муниципального права Кубанского государственного университета. Эл. почта: yacoukone05@yahoo.fr

ства. Борьба демократов и патриотов против военного режима и единственной партии привела к свержению режима в марте 1991 г.

Учредители действующего Основного закона третьей Республики Мали 1992 г. выбрали полупрезидентскую политическую систему правления, которая сегодня считается самой демократичной. Согласно Конституции 1992 г. президент и депутаты избираются народом. В смешанной республике президент занимает место, принципиально отличное от иных видов республиканского правления. Здесь заметно стремление вывести его за границы традиционной концепции разделения властей. Структура и анализ Конституции Мали позволяет нам говорить о том, что в стране существует полупрезидентская форма правления. Данная форма, инициированная во Франции Ш. Голлем, в Конституции 1958 г. (5-я республика Франции) сочетает признаки президентской и парламентской республик. Действующий Основной закон Мали относит президента к исполнительной власти, закрепляет значительную личную власть президента, его самостоятельность, но вместе с тем устанавливает некоторое ограничение его действий и подчиненных ему министров парламентом. В целом, однако, конституция стремится включить президента в необычную триаду, наделяя его как главу государства, помимо исполнительно-распорядительных полномочий, иными самостоятельными полномочиями (обширное нормотворчество, арбитраж, обеспечение единства органов всех ветвей власти и государства в целом). Такое понимание статуса президента, его положения в доктрине получило название «теории арбитража», основателем которой считается генерал Ш. де Голль.

По мнению С. Г. Паречиной, в политической науке институт президентства должен рассматриваться в первую очередь как властный институт, т. е. как совокупность властных полномочий президента в сфере государственного управления [9, с. 7]. Конституционный опыт Франции оказывает существенное влияние на конституционное развитие многих государств, в числе которых и Республика Мали. В третьей Республике Мали действует так называемая французская модель разделения властей. Ныне действующая Конституция Республики Мали закрепила классический вариант разделения властей на исполнительную (президент республики и правительство – гл. 3 и 4 Конституции), законодательную (Национальное собрание – гл. 5 Конституции) и судебную ветви власти (гл. 7 и 8 Конституции). Данная система «сдержек и противовесов» лежит в основе стабильности и служит фундаментом избранной системы правления – полупрезидентской. Несмотря на то что президент поставлен над тремя традиционными ветвями власти, он все-таки относится к исполнительной власти [1, с. 62].

В качестве национального представительства Национальное собрание играет определяющую роль, поскольку ее отношения с исполнительной властью определяют природу действующего политического режима [10, с. 62]. Реализация принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную предполагает не только разделение их функций, но и сохранение единства

стратегических целей и направлений деятельности всех государственных органов. Это единство необходимо для согласования управления страной, поэтому главной задачей любого демократического государства является разграничение полномочий различных органов власти, исходя из принципа единства государственной власти, а также установления начал взаимодействия этих органов. По словам Председателя Совета Федерации С.М. Миронова, «именно качество взаимоотношений между законодательной и исполнительной ветвями власти самым существенным образом влияет на уровень демократизации общества и определяет гуманитарно-правовую стратегию развития государства» [3, с. 67].

В качестве принципа институционального обеспечения правовой свободы принцип разделения властей присутствует во всех развитых и рационально организованных государствах. В Республике Мали осуществление государственной власти основано на принципе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. Аналогичные установления содержатся в конституциях большинства стран мира. Так, ныне действующая Конституция РФ 1993 г. в ч. 1 ст. 11 установила, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент России, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации. Роли этих органов выявляются при анализе норм, содержащихся в гл. 4–7 Конституции РФ [3, с. 97– 98]. Основателями данного принципа считаются европейские мыслители Т. Гоббс, Ж.Ж. Руссо, Ш.Л. Монтескье и др. Г. В. Дегтев утверждает: «... поскольку возникновение института президентской власти тесно связано с теорией разделения властей, большое значение имеют для уяснения проблематики труды Платона, Аристотеля, а также авторов теории разделения властей Т. Гоббса, Ж.Ж. Руссо и Ш.Л. Монтескье» [2, с. 35].

Н.И. Блажич, характеризуя принцип разделения властей, наиболее развитыми с точки зрения права считает «современные формы государства, в которых рассматривается организация аппарата государственной власти на предмет выявления организационно-правового принципа, которому при посредстве законов и правовых принципов подчинен весь механизм государства. Одним из таких принципов и является принцип обособления и взаимного уравновешения ветвей власти» [1, с. 5].

Однако фактическое закрепление разделения властей в конституциях (в том числе малийской) далеко не означает рассредоточение государственной власти и распределение властной компетенции между тремя ветвями власти, особенно в переходный период. Разделение властей, по нашему мнению, преследует и другую цель – определение функции каждой из ветвей власти, проведение их разграничения, а также определение полномочий и компетенции образующих их органов.

Таким образом, Конституция третьей Республики Мали выводит президента из системы разделения власти не случайно, а вслед за Конституцией Пятой фран-

цузской республики и на основе теории Б. Константа и Ш. де Голля. Президенту отведено особое место в системе органов государственной власти как главе государства (ст. 29). Следовательно, делится не власть, а функции между различными государственными органами, т.е. происходит своеобразное совмещение прежней теории разделения властей и монархической теории разделения труда, которые прежде отрицали друг друга.

Во-первых, все три ветви власти имеют один и тот же источник своего формирования – народ. Но они формируются по-разному: министры и судьи назначаются, президент республики и депутаты избираются. Так, президент республики как один из глав исполнительной власти, арбитр, избирается на пять лет прямым всеобщим голосованием и на выборах по мажоритарной системе в двух турах (ст. 30). Президент назначает премьер-министра и освобождает его от должности (ст. 38). Президент согласно ст. 42 Конституции может распустить парламент, для этого ему требуется лишь консультация с премьер-министром и спикером парламента. Парламент включает одну палату, которая формируется на основе всеобщего голосования по мажоритарной избирательной системе в двух турах на 5 лет [14, с. 59 и 62]. Что касается судебной власти, носителем которой является Верховный Суд, то он формируется президентом республики, который назначает председателя и вице-председателя по предложению Высшего совета магистратуры (ст. 84). Согласно ст. 81 данной Конституции судебная власть независима от всех других властей.

Во-вторых, конституционные сроки первых двух органов государственной власти совпадают. Депутаты и президент избираются на 5 лет. У судей нет установленного срока полномочий. Цель этих конституционных постановлений – гарантировать определенную самостоятельность каждой власти по отношению к другой и добиться устойчивости и преемственности в верхнем эшелоне малайской государственной машины. Конституция установила такой механизм, в рамках которого каждая из ветвей власти имела бы возможность нейтрализовать узурпаторские поползновения другой. В соответствии с этой идеей парламент получил право отклонять законопредложения президента – главы исполнительной власти. Наконец, президент может быть привлечен к ответственности парламентом, который превращается в особый суд (Высший совет юстиции). Согласно ст. 95 Конституции РМ Высший совет юстиции компетентен судить президента республики и министров посредством процедуры импичмента. Согласно ст. 96 Конституции Высший совет юстиции состоит из членов, назначенных Национальной ассамблеей после каждого возобновления легислатуры парламента. Она избирает своего президента среди своих членов.

Важным конституционным средством воздействия президента на парламент является, кроме роспуска, отлагательное вето (ч. 2 ст. 40 Конституции).

Размышляя о сочетании таких характеристик, как разделение и одновременно единство в системе «сдержек и противовесов», член Верховного суда США

Д. Джексон писал: «В то время как Конституция распыляет власть для лучшего обеспечения свободы, она также предполагает такую практику, которая интегрирует разделенные власти в работоспособное правительство. Она предписывает учрежденным ею властям раздельность, но и взаимозависимость, автономию, но и взаимодействие» [7, с. 276].

Следует отметить, что исследование взаимоотношения между парламентом и исполнительной властью в Мали невозможно проводить без учета мирового опыта. А проведение сравнительного анализа вопросов взаимоотношения между высшими органами власти Мали и стран с развитой демократической системой президентской власти позволит определить уровень демократизации малийского общества.

Законодательная функция заключается в принятии законов. Данная функция закреплена Конституцией Мали за парламентом. Согласно ст. 70 Конституции «закон ставится на голосование Национальной ассамблеи...». Законодательная власть считается преобладающей, поскольку осуществляется представителями народа. Традиционно законодательный и представительный орган государственной власти – парламент строил свои отношения с исполнительной властью на основании системы «сдержек и противовесов». Основные функции парламента (законотворчество, контроль и ориентация деятельности правительства) осуществляются в его отношениях с правительством.

В законодательной сфере взаимодействие между парламентом и исполнительной властью в целом и правительством в частности заключается в основном в работе парламента с законопроектами правительственного происхождения. Такая же практика существует и в большинстве развитых европейских странах. Парламентская статистика западноевропейских стран подтверждает, что свыше 90% законопроектов, обретающих форму закона, вносится правительством [4, с. 352]. Согласно ст. 59 Конституции РМ 1992 г. парламент включает единственную палату, названную Национальной ассамблеей. Палата обладает правом «вторичной фильтрации» правительственных законопроектов. Конституция 1992 г. обязывает правительство до представления проекта закона в бюро Национальной ассамблеи получить заключение Верховного суда (ч. 2 ст.75). Традиционная для двухпалатных парламентов развитых демократических стран Европы схема прохождения закона выражается различным образом, но имеет общий смысл – закон, принятый в первой палате, передается во вторую палату парламента. Это способствует укреплению демократических принципов принятия закона, который таким образом учитывает мнение основных слоев населения, представленных в верхних палатах представительного и законодательного органа государственной власти.

Следовательно, можно говорить о тесном взаимодействии парламента с правительством на всех стадиях законодательного процесса. Правительственный законопроект может быть внесен в парламент, за последним закрепляется право

отклонять, вносить поправки в проект, одобренный на заседании правительства, а иногда высказывать свое отношение к правительственному законопроекту еще до его внесения в бюро парламента. Право внесения поправки в законопроект принадлежит депутатам и правительству (ст. 76 Конституции Республики Мали). Они могут внести поправки в тексты, представленные к обсуждению, на открытом заседании парламента. По мнению Ж. Жике, пользование поправками – попытка оппозиции затруднить принятие закона, а иногда выражение сотрудничества парламента с исполнительной властью [15, с. 813]. Взаимодействие с правительством может иметь место и при наличии устойчивых разногласий между комиссиями парламента, когда премьер-министр реализует свое право созвать заседание совместной комиссии для выработки согласованного текста по спорным положениям. Столь активное участие правительства в нормотворчестве дает основание ряду конституционалистов говорить о разделении важнейшей области государственной деятельности, которая ранее считалась исключительной привилегией парламента – законотворчества, между ним и правительством (либо президентом) и даже об ограничении парламента в законодательной сфере [2, с. 37]. По их мнению, парламента ущемляется разными путями.

Первый путь – все большая монополизация правительством права законодательной инициативы. Как уже говорилось, во всех зарубежных странах большинство законопроектов, принимаемых парламентом, составляют правительственные законопроекты. В Республике Мали их более 90 % [11, с. 68].

Второй путь, часто встречающийся в парламентах, – прямое наделение правительства правом издания нормативных актов, обладающих силой закона (так называемое делегированное законодательство). В некоторых государствах (Франция, ФРГ, Италия) правящие круги добились внесения в конституцию статей, которые уполномочивают парламента на передачу исполнительной власти права издания актов делегированного законодательства. Согласно ч. 1 ст. 74 Конституции Мали 1992 г. правительство может для выполнения своей программы или в областях, определенных законом, просить у парламента разрешения принимать постановления в течение ограниченного срока или между двумя сессиями.

Третий путь – фактическое или конституционное ограничение круга вопросов, по которым может законодательствовать парламента (ч. 2 ст. 70 Конституции РМ 1992 г.). Не везде он четко установлен, что позволяет исполнительной власти произвольно определять вопросы, которые решаются правительственными постановлениями или президентскими декретами.

Четвертый и весьма распространенный путь – принятие законов-рамок (*Lois cadres*) или законов-принципов. Парламент издает законы в самом общем виде, предоставляя правительству (или президенту) право развивать и дополнять их. Это право нередко используется исполнительной властью для придания закону

под видом его конкретизации и дополнения иного смысла, чем тот, который заложен в него законодателем.

Следует обратить внимание на то, что инициатива финансовых законов (бюджет) принадлежит только правительству. В соответствии со ст. 77 Конституции Мали 1992 г. «Национальная ассамблея принимает проект государственного бюджета с открытия очередной сессии, предшествующей бюджетному периоду. Если проект государственного бюджета не утвержден до открытия бюджетного периода, Правительство возвращает проект на чрезвычайную сессию, специально созванную для этой цели. Парламент располагает одной неделей для того, чтобы высказаться по данному проекту. Если проект не принят на втором обсуждении, правительство устанавливает его на базе данных предыдущего бюджетного года после заключения Верховного Суда».

Следует обратить особое внимание на влияние парламента на формирование и роспуск правительства.

Вопрос о назначении премьер-министра или одобрении состава сформированного им правительства, как правило, относится к ведению парламента. Если ст. 38 закрепляет за президентом Республики Мали право назначать премьер-министра, освобождать его от должности по представлению им отставки правительства, то согласно ст. 78 «премьер-министр представляет перед Национальной ассамблеей ответственность правительства по своей программе или, в случае необходимости, по декларации общей политики». Национальная ассамблея может принимать вотум недоверия правительству, когда она не одобряет программу или заявление общей политики правительства. В этом случае премьер-министр должен передать президенту республики заявление об отставке правительства (ст. 79). Следует заметить, что в практике 3-й Республики Мали не было случаев выражения парламентом недоверия правительству или принятия вотума недоверия, по той простой причине, что парламентское и президентское большинство всегда совпадали. Попытки свержения Правительства Б.К. Ибрагима, предпринятые по инициативе оппозиционной партии (CNID-Faso yiriwaton), в основном были направлены на то, чтобы заставить правительство высказаться перед парламентом по поводу своей деятельности по некоторым вопросам.

В свою очередь правительство в лице премьера может оказать влияние на работу парламента в следующих случаях:

– Национальная ассамблея собирается на чрезвычайную сессию по просьбе премьер-министра (ч. 1 ст. 66);

– премьер-министр может запросить новую сессию до истечения срока месяца, который следует за заключительным декретом и по определенной повестке дня (ч. 3, ст. 66);

– заседания Национальной ассамблеи открытые (однако они могут состояться при закрытых дверях по инициативе или по просьбе премьер-министра согласно ст. 69).

Правительство, которое в практике 3-й Республики Мали можно считать президентским, в свою очередь, может влиять на роспуск парламента. Над парламентом всегда существует такой дамоклов меч в виде роспуска президентом в случае выражения недоверия. В Республике Мали Парламент, за исключением периода, когда идет рассмотрение вопроса о вотуме недоверия, может быть распущен декретом (указом) по предложению Президента Республики (ст.78 Конституции 1992 г.).

В Республике Мали, как и в подавляющем большинстве стран мира, парламенты осуществляют информативный контроль по отношению к правительству. Этот контроль ведется классическими средствами: через работу постоянных комиссий, возможность задавать вопросы правительству и право на получение ответов, полномочия на создание комиссий по расследованию.

Проведенный анализ показывает, что взаимоотношение парламента с исполнительными органами власти можно охарактеризовать как взаимодействие и взаимовлияние. Взаимодействие наблюдается в ряде таких чрезвычайно важных сфер, как законодательная, бюджетно-финансовая, информационная и др. В отношении влияния можно отметить следующее. С одной стороны, у парламента не так много возможностей влиять на исполнительную власть. Лишь в редких случаях он обладает правом участвовать в формировании правительства, объявлять вотум недоверия, отправлять правительство в отставку. С другой стороны, парламент обладает хоть и косвенными, но достаточно эффективными возможностями корректировать политику исполнительной власти в интересах страны, участвовать в формировании единой национальной политики в области экономики, финансов, международных отношений. Таким образом, парламент повсеместно стал своеобразным фильтром, «охлаждающим» порой весьма бурный законодательный процесс, гарантом стабильности, сдерживающим не только исполнительную власть в лице правительства, но и главу государства. При анализе некоторых контрольных функций (комиссии по расследованию и т.п.), закрепленных за нижними палатами, может даже создаться впечатление, что они вторгаются на равных в сферу деятельности правоохранительных органов.

Кроме того, в последние годы растет осознание специфической роли, которую могут играть парламенты (нижние палаты) в этой области. Вследствие их положения как собраний, которые реже оказываются в фокусе политического внимания или подвергаются правительственному давлению и влиянию партий, парламенты (нижние палаты в некоторых странах) часто обладают независимостью, которая дает им дополнительные возможности не только для контроля деятельности правительства, но и для критики правительственной политики.

В итоге следует согласиться с мнением о том, что согласованное функционирование двух ведущих органов государственной власти (законодательных – *pouvoir legislatif*, исполнительных – *pouvoir executif*) становится определяющим фактором процесса построения демократического, гражданского общества, к которым стремится малийский народ. Как видим, существование таких важных конституционных прерогатив у каждого из органов гарантирует, несомненно, нормальное функционирование всех других органов власти. Остаётся только надеяться, что взаимоотношения между первыми и основными ветвями государственной власти молодой Республики Мали на основе системы «сдержек и противовесов» будет служить основой становления демократического и правового государства.

### Библиографический список

1. *Блажич Н.Е.* Модели разделения властей в правовом государстве: дисс. ... канд. юр. наук. М., 2008.
2. *Дегтев Г.В.* Институт президентства в РФ: особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования. М.: Наука, 2005.
3. Комментарии к Конституции РФ / под ред. Б.Н. Топорина и др. М.: Юридическая литература, 1994.
4. Конституционное право зарубежных стран. М.: Норма, 2008.
5. *Крутоголов М.А.* Президент Французской Республики. М.: Наука, 1980.
6. *Миронова С.М.* Текст выступления на IV встрече Ассоциации европейских сенатов в Мадриде в 2003 г. URL: [www.senateurope.org](http://www.senateurope.org)
7. *Мишин А.А.* Конституционное право зарубежных стран: учебник. М.: Юридический дом «Юстицинформ», 2003.
8. *Паргачева И.П., Першин Е.В., Глицин-Золотарева М.В.* Актуальные проблемы развития парламентаризма: сравнительный анализ зарубежного опыта. М.: Норма, 2008.
9. *Паречина С.Г.* Институт президентства в современном мире. Минск: ИСПИ, 2003.
10. *Amadou K., Zeini M.* L'Assemblée Nationale sous la 3-e Republique du Mali. Bamako: Éditions Imprim Color, 2006.
11. *Amadou K., Moussa D.* La pratique institutionnelle de la 3-e Republique du Mali. Bamako: Université de Bamako, 2003.
12. Constitution de la Republique du Mali du 2 juin 1974 // Journal officiel de la Republique du Mali № 6 du 15 mars 1974.
13. Constitution de la Republique du Mali du 22 Septembre 1960 // Recueil de textes et codes usuels du Mali, 1990.
14. Constitution de la Republique du Mali du 25 fevrier 2002. Bamako, Lois et Decrets de la decentralisation. Novembre 2003, 5-e ed.
15. *Jean G.* Droit constitutionnel et institutions politiques. T .11, Paris: Montchretien, 1991.