
ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ СЕРБИЯ

Константин Половченко*

В статье представлен анализ правового статуса Президента в системе органов государственной власти Сербии. Исследуя содержание компетенции Президента Республики Сербия, автор приходит к выводу о том, что Президент занимает особое положение в системе разделения властей: будучи главой государства, Президент выражает государственное единство Республики Сербия. Он является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил. Кроме того, Президент осуществляет часть полномочий исполнительной власти. Немаловажную роль играет тот факт, что он избирается прямыми выборами. С другой стороны, участие Президента в принятии наиболее важных для конституционной системы Сербии решений ограничивается как с точки зрения объема, так и содержания его полномочий. Таким образом, Президент Республики Сербия имеет полномочия шире, чем глава государства в классических парламентских системах, однако синергия их использования во многом зависит от личности самого Президента.

В настоящий период, знаменуемый отсутствием единства и определенности в стратегии развития Республики Сербия, в сербской научной среде обострился вопрос о том, кто же вправе и обязан взять на себя ответственность за определение и проведение в жизнь генеральной линии развития сербской государственности. В этой связи в современной Сербии как никогда активно ведутся научные и околонучные дискуссии о роли Президента Республики в системе органов государственной власти. Причем тон в этой полемике задают преимущественно политологи, анализируя, прежде всего, реальную практику деятельности главы сербского государства. Представляется целесообразным провести сутобо правовое исследование статуса Президента, его места в системе органов государственной власти Сербии. Ввиду ограниченного объема статьи правовой анализ сфокусирован, прежде всего, на исследовании нормативной базы, регламенти-

рующей полномочия Президента и систему его взаимоотношений с другими высшими органами государственной власти Сербии.

Согласно статье 4 Конституции Сербии ее государственный механизм действует в соответствии с принципом разделения властей на законодательную исполнительную и судебную власти. При этом согласно статье 98 Конституции Народная скупщина является носителем законодательной власти в Республике Сербия. Носителем исполнительной власти является Правительство (ст. 122 Конституции РС). А судебную власть в Республике Сербия принадлежит судам общей и специальной юрисдикции (ст. 143 Конституции РС). Таким образом, Президент не входит не в одну из ветвей государственной власти Сербии. При этом он, являясь главой государства, в соответствии со статьей 111 Конституции выражает государственное единство Республики Сербия. Причем, по мнению профессора Ратко Марковича, госу-

* Половченко Константин Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России

дарственное единство понимается не только как территориальное единство в смысле целостности и неделимости территории государства, но и как национальное и политическое единство. В этом смысле Президент является надрегиональным, наднациональным, надпартийным государственным органом [5. С. 325]. Но вопреки вышеуказанному замечанию кандидат в президенты и после избрания на эту должность вправе сохранить за собой общественную функцию руководителя политической партии, выдвинувшей его в качестве кандидата на президентских выборах. По крайней мере, современное законодательство Сербии этого не запрещает.

Что же касается непосредственно полномочий Президента (ст. 112 Конституции РС), то они являются исключительно конституционной категорией, в отличие от полномочий Народной скупщины (ст. 99 Конституции РС) и полномочий Правительства (ст. 123 Конституции РС), которые урегулированы как конституционно, так и законодательно. Более того, в Законе о Президенте прописано, что установленные Конституцией полномочия Президента могут быть только детализированы законом или иным общим актом и только в том случае, если это непосредственно предусмотрено в Конституции или обусловлено природой полномочий (ч. 2 ст. 3 Закона о Президенте Республики).

Компетенцию Президента можно условно разделить на две основные группы полномочий. К одной группе относятся традиционные для главы государства (прежде всего представительские) полномочия, характерные как для парламентских, так и для смешанных и президентских республик. Вторую группу составляют полномочия, характерные для главы государства в смешанных и президентских системах, и содержательно связанные с осуществлением функций исполнительной ветви власти. И в этом, по мнению профессора Пайванчич, нет противоречия с декларированным в статье 4 Конституции принципом разделения властей: несмотря на то, что «носителем исполнительной власти является Правительство, тем не менее, часть полномочий исполнительной власти осуществляет Президент Республики» [4. С. 155].

Из компетенции Президента Республики Сербия к традиционным полномочиям главы государства (независимо от формы республиканского правления) можно отнести: а) представление Республики внутри государства и за рубежом; б) промульгацию законов; в) представление кандидатур

для назначения высших должностных лиц государства; г) принятие верительных и отзывных грамот иностранных диппредставителей, аккредитованных в Сербии; д) принятие решений о помиловании; е) награждение государственными наградами.

Абсолютное большинство из вышеприведенных полномочий Президент Республики осуществляет совместно с другими органами государственной власти или не по собственной инициативе, а будучи связанным предложениями, вносимыми иными государственными органами. Так, Президент назначает треть судей Конституционного суда (5 из 15) из списка в 10 кандидатов, предложенного Народной скупщиной. Кроме того, Президент представляет Народной скупщине список из 10 кандидатов для назначения на должность пяти судей Конституционного суда Сербии (ч.2, 3 ст.172 Конституции РС).

При этом помимо вышеперечисленных традиционных для главы государства полномочий Президент осуществляет иные полномочия, явно выходящие за пределы традиционных для главы государства в парламентских республиках и характерные для главы государства в президентских и смешанных республиках. К ним, прежде всего, следует отнести полномочия Президента, связанные с обороной государства: а) руководство Вооруженными Силами (ч.2 ст. 112 Конституции РС); б) назначение и освобождение от должности офицеров Вооруженных Сил Сербии (ч.2 ст.112 Конституции РС); в) принятие решения совместно с председателем Правительства и председателем Народной скупщины о введении чрезвычайного положения, в случае отсутствия возможности проведения заседания Народной скупщины (ч.5 ст.200 Конституции РС); г) принятие решения о введении военного положения совместно с председателем Правительства и председателем Народной скупщины, в случае отсутствия возможности проведения заседания Народной скупщины (ч. 2 ст.201 Конституции РС); д) определение мер, связанных с ограничением установленных Конституцией Республики прав человека и прав меньшинств совместно с председателем Правительства и председателем Народной скупщины в случае отсутствия возможности проведения заседания Народной скупщины (ч.4 ст.201 Конституции РС); е) подписание документа, предусматривающего ограничения конституционных прав человека и меньшинств, принимаемого Правительством во время действия режима чрез-

вычайного положения в случае отсутствия возможности проведения заседания Народной скупщины (ч. 5 ст. 200 Конституции РС).

Не менее важным в рамках данного исследования является анализ внешнеполитических полномочий Президента Сербии. Согласно части 1 статьи 97 Конституции Сербии международные отношения и внешняя политика Республики Сербия относятся к компетенции Республики и органов центральной власти. Согласно части 1 статьи 112 Конституции Президент представляет Сербию как внутри страны, так и за рубежом, а также осуществляет ряд действий, связанных с протокольными мероприятиями в сфере внешней политики: принимает верительные и отзывные грамоты иностранных дипломатических представителей (п. 6 ч. 1 ст. 112 Конституции РС). Однако Конституция более подробно не раскрывает содержание полномочий Президента, связанных с представлением Республики Сербия в иностранных государствах, не конкретизированы эти положения и в Законе о Президенте Республики. По предложению Правительства Президент своим указом назначает и отзывает послов Республики Сербия в иностранных государствах (п. 5 ч. 1 ст. 112 Конституции РС). Таким образом, это полномочие Президента формально ограничено правомочием Правительства на внесение Президенту кандидатуры для назначения на должность посла. При этом в конституционной системе Сербии нет института контрасигнатуры, поэтому Президент вправе отклонить кандидатуру, предложенную Правительством. А в современном законодательстве Сербии нет однозначного ответа на вопрос о том, как Правительство должно отреагировать на отказ Президента принять предложение, внесенное Правительством. Соответственно, вполне можно допустить, что это полномочие главы государства не относится к категории протокольных. Конечно же, вышеприведенные пробелы в законодательстве Сербии оставляют открытыми ряд вопросов, связанных с компетенцией Президента, и не только во внешнеполитической сфере и однозначно обеспечивают свободу маневра при осуществлении Президентом своих полномочий.

К категории особо важных можно отнести полномочия Президента Сербии, связанные с его участием в учредительном и законодательном процессах, а также полномочия, связанные с взаимодействием с законодательной ветвью государственной власти. К ним, прежде всего, следует отнести право

Президента вносить предложения о пересмотре Конституции (ч. 1 ст. 203 Конституции РС). При этом у Президента отсутствует право законодательной инициативы. В рамках законодательного процесса Президент промульгирует законы, принятые Народной скупщиной. Он реализует это полномочие путем принятия специального подзаконного акта – указа о промульгации закона. Согласно статье 113 Конституции Сербии Президент обязан принять указ о промульгации закона не позднее чем в течение 15 дней со дня принятия закона Народной скупщиной, а если закон принят в порядке ускоренной процедуры, то не позднее, чем в течение семи дней со дня его принятия в такой процедуре. Но до промульгации закона Президент может воспользоваться правом отлагательного вето. В этом случае глава государства возвращает закон Народной скупщине для повторного его рассмотрения и принятия. В случае применения отлагательного вето Президент обязан письменно указать основания возвращения закона Народной скупщине. В Законе о Президенте уточняется, что Президент вправе вернуть закон в Парламент на повторное рассмотрение, если считает, что закон не соответствует Конституции, противоречит вступившим в силу международным договорам или общепризнанным принципам международного права или при принятии закона не соблюдена законодательная процедура или закон не регулирует соответствующую сферу должным образом. Как можно заметить, основания для применения отлагательного вето Президентом касаются как неконституционности закона (формальной и материальной), так и нецелесообразности его принятия. При этом следует понимать, что отлагательное вето является действенным средством в руках Президента, когда для преодоления вето требуется количество голосов, превосходящее, например, проправительственное большинство в Народной скупщине. Только в этом случае Президент может блокировать проведение политики Правительства. Предусмотренное же в Конституции абсолютное большинство, необходимое для преодоления президентского вето позволяет говорить о том, что его наложение только замедляет законодательный процесс, но не является действенным средством в руках Президента. Таким образом, если при повторном принятии закон получит необходимое абсолютное большинство голосов депутатов Народной скупщины, то в этом случае Президент обязан его промульгировать (ч. 2 ст. 113 Консти-

туции РС). В том случае, если Президент это не сделает в установленный Конституцией срок (15 дней со дня принятия закона и 7 дней, если закон принят в порядке ускоренной процедуры), акт о промульгации закона принимает председатель Народной скупщины. Правда, Президент вправе возбудить перед Конституционным судом производство в порядке последующего контроля конституционности и законности закона или иного общего правового акта [1. С. 234].

Еще одним важным с точки зрения предпринимаемого исследования полномочием Президента Республики Сербия является право на принятие решения о роспуске Народной скупщины как по предложению Правительства (ч.1 ст. 127 Конституции РС), так и по собственной инициативе во исполнение конституционных положений (ч.5 ст. 109 Конституции РС). В первом случае Президент действует только в случае поступления предложения со стороны Правительства и это предложение должно быть мотивированным (ч.1 ст. 20 Закона о Президенте Республики). Причем в Конституции не указаны те основания, по которым Правительство вносит такое предложение о роспуске Народной скупщины Президенту, а значит, Правительство обладает полной свободой действий в указании мотивов такого предложения. Президент обязан в течение 72 часов или принять указ, которым только по мотивированному предложению Правительства распускается Народная скупщина, или информировать Правительство и общественность о том, что не принимает предложение Правительства. Таким образом, в данном случае у Президента нет дискреционного права самостоятельно распустить Народную скупщину – он может это сделать только по мотивированному предложению Правительства и только в строго отведенное на это время. При этом, Президент не вправе рассматривать предложение Правительства о роспуске Народной скупщины, если в Народную скупщину внесено предложение о выражении недоверия Правительству, или если Народная скупщина не приняла ответ Правительства на направленную ему интерpellацию (по правовым последствиям эта ситуация аналогична указанной выше), или если Правительство внесло предложение в Народную скупщину по голосованию о доверии Правительству (ч.2 ст. 21 Закона о Президенте Республики).

Во втором случае к роспуску Народной скупщины Президента эксплицитно обязывает положение Конституции (например, в

случае если Народная скупщина не сформирует Правительство в срок, предусмотренный Конституцией). Правда, в статье 22 Закона о Президенте Республики устанавливается прямая обязанность Президента распустить Народную скупщину, если она в течение 90 дней со дня ее избрания не сформирует Правительство, или, если не сформирует новое Правительство в течение 30 дней со дня прекращения полномочий предыдущего Правительства. В этом случае речь фактически идет не о праве, а об обязанности Президента издать указ, принятием которого он фактически констатирует и одновременно извещает общественность о том, что Народная скупщина распущена по основаниям, предусмотренным Конституцией Республики Сербия.

Достаточно значимым направлением деятельности Президента Сербии является круг полномочий, связанных с формированием высших органов государственной власти и назначением должностных лиц, среди которых особо выделяется правомочие Президента вносить кандидатуру для назначения на должность председателя Правительства. При этом, Президент обязан учитывать при внесении кандидатуры мнения представителей избирательных списков, получивших места в Народной скупщине (п.3 ч.1 ст. 112 и ч.1 ст. 127 Конституции РС) с тем, чтобы кандидат на должность председателя Правительства мог обеспечить формирование Правительства (ч.2 ст.18 Закона о Президенте Республики). Дальнейшее формирование Правительства проходит уже без участия Президента. Более того, сформированное Правительство Сербии несет ответственность исключительно только перед Народной скупщиной (ст. 124 Конституции РС).

Итак, анализ законодательства, регулирующего компетенцию Президента Республики Сербия, свидетельствует в пользу того, что, с одной стороны, Президент занимает особое положение в системе разделения властей: будучи главой государства, Президент выражает государственное единство Республики Сербия. Кроме того, не входя в структуру исполнительной власти, он осуществляет ряд полномочий исполнительной власти. Немаловажную роль играет и то, что он избирается прямыми выборами [2, 3]. С другой стороны, участие Президента в принятии важнейших для конституционной системы Сербии решений является ограниченным как по объему его полномочий (например, инициатива по внесению

изменений в Конституцию (ч.1 ст.203 Конституции РС), предложения кандидатов на государственные должности (ч.1 ст.127 и ч.2, 3 ст. 172 Конституции РС), возбуждение производства в Конституционном суде (ч.1 ст.168 Конституции РС), промульгация закона (п.2 ч.1 ст.112 Конституции РС)), так и по их содержанию (например, полномочия Президента, связанные с объявлением войны и чрезвычайного положения и принятием мер в таких обстоятельствах (ч.5, 6 ст. 200 и ч.2, 4 ст. 201 Конституции РС), право роспуска Народной скупщины (ч.1, 3 ст.109 и ч.4 ст.131 Конституции РС)). И все же тот факт, что роль Президента Сербии в процессе принятия решений по важнейшим конституционным вопросам ограничена, не означает, что она является символической и протокольной. В пользу этого свидетельствуют, скажем, отсутствие института кон-

трасигнатуры в конституционной системе Сербии, право отлагательного вето Президента (ст.113 Конституции РС), наконец, полномочия Президента как Верховного главнокомандующего Вооруженными Силами (ч.2 ст.112 Конституции РС). Таким образом, принимая во внимание значительные пробелы в законодательстве Сербии, регламентирующем взаимодействие Президента с другими высшими органами государственной власти Сербии (прежде всего с Правительством), тем не менее, можно сделать общий вывод о том, что Президент Республики Сербия обладает полномочиями более широкими, чем у главы государства в классических парламентских системах, однако синергия их использования во многом зависит от личности самого Президента.

Литература:

1. Половченко К.А. Конституционный суд Сербии // Конституционный контроль в зарубежных странах. МГИМО-Университет. 2015.
2. Половченко К.А. Избирательное право Сербии // Современное зарубежное избирательное право. МГИМО-Университет. 2013.
3. Половченко К.А. Избирательная система Сербии // Современные избирательные системы. Выпуск 4. М., 2009.
4. Marijana Pajvančić. Komentar Ustava Republike Srbije. Beograd. 2009.
5. Ратко Марковић. Уставно право и политичке институције. Београд. 2014.
6. Zakon o Predsedniku Republike 03.12.2007 g. (11/07).
7. Ustav Republike Srbije 2006 godine. (98/06).

DISTINGUISHING CHARACTERISTICS OF THE PRESIDENTIAL STATUS IN THE SYSTEM OF STATE GOVERNANCE OF SERBIA

The article presents the analysis of the President's legal status in the system of state authorities of Serbia. Exploring the contents of competence of the President, the author comes to the conclusion that President of Serbia occupies a special position in the system of separation of powers: being the head of state, the President manifests the state unity of the Republic of Serbia. He is the Supreme Commander of the Armed Forces. In addition the President performs part of the powers of the Executive. The fact that he is elected by direct election is of no small importance. On the other hand, the participation of the President

in making the most important for Serbia's constitutional system solutions is limited both in terms of the volume and the content of those powers. Thus, the President of the Republic of Serbia has wider powers than the head of State in classic parliamentary systems, however, the synergy of their use depends largely on the personality of the President.

Polovchenko K.A.
Candidate of Science (Law), Associate
Professor, De-partment of Constitutional Law,
MGIMO (University) under the Ministry for
Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

Республика Сербия, президент, разделение властей, полномочия главы государства, система органов государственной власти, исполнительная власть.

Keywords:

The Republic of Serbia, President, separation of powers, competence of the head of state, system of public authorities, executive power.

References:

1. Polovchenko K.A. Konstitucionnyj sud Srbije [The Constitutional Court of Serbia] // Konstitucionnyj kontrol' v zarubežnyh stranah [Constitutional review in foreign countries]. MGIMO-Universitet [MGIMO-University]. 2015.
2. Polovchenko K.A. Izbiratel'noe pravo Srbije [The Electoral Law of Serbia] // Sovremennoe zarubežnoe izbiratel'noe pravo [Modern foreign Electoral Law]. MGIMO-Universitet [MGIMO-University]. 2013.
3. Polovchenko K.A. Izbiratel'naya sistema Srbije [The electoral system of Serbia] // Sovremennye izbiratel'nye sistemy, Vypusk 4 [Modern electoral systems, Issue 4]. M., 2009.
4. Marijana Pajvančić. Komentar Ustava Republike Srbije [Comment to the Constitution of Serbia]. Belgrad, 2009.
5. Ratko Markovic. Ustavno pravo i političke institutsije. [Constitutional law and political institutions]. Belgrade, 2014.
6. Zakon o Predsedniku Republike [The Law on the President of the Republic]. 03.12.2007. (11/07).
7. Ustav Republike Srbije 2006 godine [The Constitution of the Republic of Serbia]. 2006. (98/06).