

## Зарубежный опыт



### Сергей Анатольевич ЗЕНКИН,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ  
[kkmp@msal.ru](mailto:kkmp@msal.ru)  
 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТОВ БОЛГАРИИ И СЕРБИИ: СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

**Аннотация.** В статье рассматриваются двухтуровая система выборов президентов Болгарии и Сербии, основания досрочного прекращения их полномочий, иммунитет и ответственность. Исследуются полномочия президентов. Особое внимание уделено роли президента в формировании правительства, праву вето на законы, полномочию по роспуску парламента. Отражается практика реализации полномочий главы государства. Представлены таблицы, в которых показана в хронологическом аспекте смена президентов, созывов парламента, правительств за время действия конституций Болгарии 1991 г. и Сербии 2006 г.; дана статистика вето. Приводятся примеры деятельности президентов, дающие возможность читателю ощутить реалии политической жизни двух стран. Делается вывод о том, что установленная в Болгарии и Сербии форма правления — парламентарная республика, а также что в Сербии президент, являющийся лидером политической партии, имеет возможность существенно усилить свое политическое влияние.

**Ключевые слова:** президент, Национальное собрание и Совет министров Республики Болгарии, Национальное собрание и Правительство Республики Сербии, импичмент, Конституционный Суд РФ, роспуск парламента, право вето.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.124-153

**S. A. ZENKIN,**

PhD in Law, Associate Professor of Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
 Honored Lawyer of the Russian Federation

[kkmp@msal.ru](mailto:kkmp@msal.ru)

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

### CONSTITUTIONAL STATUS OF SERBIAN AND BULGARIAN PRESIDENTS: COMPARATIVE CHARACTERISTICS

**Abstract.** The two-round system of the presidential elections in Serbia and Bulgaria, the grounds of early termination of the presidential authorities, their immunity and responsibility is described in this article. Also the authori-

*ties and its practice of the presidents of Serbia and Bulgaria are analyzed, especially the veto, formation of the government, dissolution of parliament. The introduced tables reflect the statistics of veto, changing of presidency and governments, convocation of parliament during the period of enacting of constitutions of Bulgaria and Serbia of 1991 and 2006. The examples of presidents' activities are given in order to show the realities of political life of both countries. Also it is shown that the polity of Bulgaria and Serbia is parliamentary republic. The conclusion is done that if the President of Serbia is the head of political party, he or she can enhance his or her influence.*

**Keywords:** *president, National Assembly and Council of Ministers of Republic of Bulgaria, National Assembly and Government of Republic of Serbia, ministerial government of Bulgaria, impeachment, Constitutional Court, dissolution of parliament, veto, contrasingature.*

### От автора

Почему Болгария и Сербия? Прежде всего потому, что эта статья — дань памяти далеких аспирантских лет. Тогда, в 1983—1985 гг., обучаясь в аспирантуре, я писал диссертацию о Скупщине (парламенте) Социалистической Федеративной Республики Югославии. Еще со студенчества Югославия привлекла к себе внимание особым положением среди социалистических стран, грандиозной по объему и во многом необычной конституцией. Моим соседом по общежитию в главном здании МГУ имени М. В. Ломоносова был аспирант из Болгарии Румен. Мы дружили. Он защитился вовремя, я чуть позже. Румен принимал меня у себя на Родине в 1987 г. Следующая наша встреча произошла спустя 30 лет в Москве. Дни нашего общения, в том числе и на занятиях со студентами, были столь эмоционально окрашены, что дали толчок к выбору темы статьи для «Вестника Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», а именно рассмотрению конституционно-правового статуса президентов двух соседних стран, глубокую симпатию к народам которых я испытывал всегда: Республики Болгарии и Республики Сербии.

**Нормативная основа исследования** состоит прежде всего из действующих конституций<sup>1</sup>: Конституции Республики Болгарии 1991 г.<sup>2</sup> и Конституции Республики Сербии 2006 г.<sup>3</sup> В обоих Основных Законах глава (раздел) о президенте идет после главы (раздела) о парламенте, что отражает сходство форм правления данных государств. Соответственно в КРБ глава 4 «Президент Республики» располагается после главы 3 «Народное собрание», а в КРС — раздел 2 «Президент Республики» после раздела 1 «Народная скупщина»<sup>4</sup> (часть 5 «Устройство власти»).

<sup>1</sup> Далее при ссылках на статьи конституций Республики Болгарии и Республики Сербии используются сокращения — КРБ и КРС.

<sup>2</sup> Държавен вестник (далее — ДВ), бр. 56 от 1991 г., бр. 85 от 2003 г., бр. 18 от 2005 г., бр. 27 от 2006 г., бр. 78 от 2006 г. (решение на КС), бр. 12 от 2007 г., бр. 100 от 2015 г.

<sup>3</sup> Службени гласник Републике Србије (далее — Сл. гласник РС), бр. 98/2006.

<sup>4</sup> В данной статье прописные и строчные буквы при обозначении государственных органов Болгарии и Сербии используются так же, как и в болгарском и сербском языках.

Помимо конституций, конституционно-правовой статус президентов регулируется рядом законов. О них пойдет речь позже. Следует сразу отметить, что в Сербии в соответствии с предписанием Конституции (ст. 121) принят Закон о президенте Республики<sup>5</sup>; на основании подобных предписаний (ст. 110, 135 КРС) приняты также Закон о Народной скупщине<sup>6</sup> и Закон о Правительстве<sup>7</sup>. В Болгарии же законы о президенте, Народном собрании, Совете министров отсутствуют, Конституция не предусматривает их принятия.

### **Выборы, досрочное прекращение полномочий, иммунитет, ответственность**

Конституции обоих государств устанавливают, что президент избирается *прямыми выборами* (непосредственно избирателями) сроком на 5 лет, т.е. на год больше, чем парламент, в порядке, определенном законом (ст. 93 КРБ; ст. 114, 116 КРС). На эту должность можно быть избранным не более двух раз (ст. 95 КРБ; ст. 116 КРС). При этом не имеет значения, следует ли второй мандат непосредственно за первым или же они отделены друг от друга президентством другого лица.

В Болгарии выборы президента назначаются Народным собранием (п. 4 ст. 84 КРБ), в Сербии — председателем Народной скупщины (ст. 114 КРС).

В отличие от Конституции Сербии, Конституция Болгарии (ч. 3, 4 ст. 93) предопределяет опорные точки применяемой избирательной системы: для избрания кандидату необходимо получить более половины действительных голосов при условии, что в голосовании участвовало более половины избирателей; если никто из кандидатов не избран, то проводится новое голосование, в котором участвуют два кандидата, получивших наибольшее количество голосов, избранным считается тот из них, кто получит больше голосов.

Следует иметь в виду, что согласно решению Конституционного суда Болгарии о толковании Конституции, данном в 1996 г.<sup>8</sup>, участие в выборах более половины избирателей не делает их недействительными, а ведет ко второму туру с голосованием по двум наиболее успешным кандидатам. Такая трактовка закреплена в Избирательном кодексе<sup>9</sup> (приложение № 2, содержащее методику определения результатов голосования).

Прямые выборы президента проходили в Болгарии 6 раз, и всегда победа достигалась только во 2-м туре. Лишь однажды, в 2006 г., кандидат получил более половины голосов в 1-м туре (Г. Пырванов, баллотировавшийся на второй срок;

---

Соответственно: президент, Народное собрание, Народная скупщина, Совет министров, Правительство, Конституционный суд и т.д.

<sup>5</sup> Сл. гласник РС, бр. 111/2007.

<sup>6</sup> Сл. гласник РС, бр. 9/2010.

<sup>7</sup> Сл. гласник РС, бр. 55/2005, 71/2005 — испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 — УС, 72/2012, 74/2012 — испр. УС, 7/2014 — УС, 44/2014.

<sup>8</sup> Решение от 22 октября 1996 г. № 18 // ДВ, бр. 92 от 1996 г.

<sup>9</sup> ДВ, бр. 19, 35, 53 и 98 от 2014 г., бр. 79 от 2015 г., бр. 39, 57, 85 и 97 от 2016 г., бр. 20 (решение на КС) и 85 от 2017 г.

64 %), однако вследствие невысокой явки (44,3 %) для его победы потребовался 2-й тур.

Система выборов президента, допускающая возможность 2-го тура, установлена в Сербии законом<sup>10</sup>. Кардинальное отличие от болгарской модели — отсутствие требования о явке избирателей. При прежней Конституции (1990 г.) Сербия четыре раза «обжигалась» на нормах предыдущего Закона о выборах президента Республики, который предусматривал явку не менее половины избирателей сначала для обоих туров, а затем только для первого. Из-за такого критерия выборы не состоялись в октябре 1997 г. и октябре 2002 г. (явка во 2-м туре была соответственно 49 и 45,5 %), а также в декабре 2002 г. и ноябре 2003 г. (когда при явке 45,2 % и 38,8 % не дошло и до 2-го тура). Пост президента оставался вакантным пять месяцев в 1997 г. и на протяжении полутора лет в 2003—2004 гг. Нужно признать, что нерезультативность выборов была обусловлена не только апатией и дезориентированностью избирателей, но и сознательной позицией отдельных политических сил.

Прямые президентские выборы проходили в Сербии 7 раз (без учета тех, которые не состоялись). И только трижды не требовался 2-й тур: в 1990 и 1992 гг., когда победителем становился С. Милошевич (65,3 и 53,2 % голосов), и в 2017 г., когда был избран действующий президент А. Вучич (55,1 %).

Применительно к выборам президента Болгарии уместно отметить, что с 2016 г. избиратель, заполняя бюллетень, вправе не только поддержать кого-либо из кандидатов, но и избрать позицию «Не поддерживаю никого».

Президенты Болгарии и Сербии, вступая в должность, приносят присягу перед парламентом. В Болгарии это происходит за три дня до истечения полномочий действующего президента (ст. 345 Избирательного кодекса); в Сербии же мандат президента начинается с принесением присяги, причем даже если мандат Народной скупщины прекратился, она собирается, чтобы президент принес перед ней присягу (ст. 10 Закона о президенте Республики).

Конституции содержат положения о *несовместимости должности президента с другими функциями*. Согласно Конституции Сербии (ст. 115) президент не может осуществлять иную публичную функцию или профессиональную деятельность. В Болгарии президент не может быть народным представителем, осуществлять другую государственную, общественную и хозяйственную деятельность, участвовать в руководстве политической партией (ст. 95 КРБ). Таким образом, конституции, позволяя президенту сохранять членство в выдвинувшей его партии, по-разному подходят к вопросу об обеспечении «партийной сдержанности» главы государства.

Президенты обоих государств обладают *иммунитетом*. В Болгарии президент не несет ответственности за действия, совершенные при исполнении своих функций, за исключением государственной измены и нарушения Конституции; президент не может быть задержан и против него не может быть возбуждено уголовное преследование (ч. 1, 4 ст. 103 КРБ). Положение о недопустимости задержания и уголовного преследования установлено — с рядом оговорок — и в

<sup>10</sup> Закон о выборах президента Республики // Сл. гласник РС, бр. 111/2007, 104/2009 — др. закон.



отношении народных представителей (ст. 70 КРБ). В отличие от парламентариев, применительно к которым соответствующее решение принимает Народное собрание либо, когда оно не заседает, его председатель, президент не может быть лишен иммунитета, пока занимает свою должность.

В Сербии объем иммунитета президента меньше, поскольку президент обладает иммунитетом наравне с народным депутатом<sup>11</sup>, об иммунитете президента принимает решение Народная скупщина (ст. 119 КРС). Для лишения иммунитета необходимо большинство голосов от общего числа народных депутатов (п. 7 ч. 2 ст. 105 КРС).

В 2009 г. президент Б. Тадич отказался от иммунитета и предстал перед судом в связи с привлечением к административной ответственности за нарушение Закона о предотвращении насилия и непристойного поведения на спортивных мероприятиях. Дело заключалось в том, что президент отпраздновал бокалом шампанского в ложе столичного стадиона победу сборной Сербии, обеспечившую ее выход в финал чемпионата мира по футболу. Фотографии оказались в прессе, полиция оформила протокол. Закон, запрещающий употребление алкоголя на стадионах, предусматривал наказание в виде штрафа от 30 до 50 тыс. динаров или лишения свободы на срок до 60 дней. Суд оштрафовал Б. Тадича на 40 тыс. динаров (416 евро), как и еще трех официальных лиц.

В обеих странах предусмотрена возможность *отставки президента*. В Сербии президент подает заявление об отставке председателю Народной скупщины, о своей отставке он извещает общественность, его полномочия прекращаются в день подачи в отставку (ст. 116, 117 КРС). Закон о президенте Республики уточняет, что полномочия прекращаются, когда заявление об отставке поступает в Народную скупщину (ст. 14).

За время действия нынешней Конституции отставка президента Сербии имела место только однажды — 5 апреля 2012 г., когда за 10 месяцев до окончания срока подал в отставку Б. Тадич (о своем намерении он объявил днем раньше). Такое действие позволило совместить досрочные президентские выборы с ранее назначенными на 6 мая выборами депутатов. Б. Тадич баллотировался вновь (на третий срок, но в рамках действующей Конституции на второй) и проиграл.

В Болгарии заявление президента об отставке подается в Конституционный суд, полномочия главы государства прекращаются с установлением Конституционным судом соответствующего обстоятельства (п. 1 ч. 1, ч. 2 ст. 97 КРБ). Таким образом, для прекращения полномочий необходимо решение Конституционного суда.

Такая же процедура установлена и применительно к другому основанию досрочного прекращения полномочий президента Болгарии — стойкой невозможности исполнять обязанности вследствие тяжелого заболевания. В Сербии та-

<sup>11</sup> Иммунитет народного депутата установлен в ст. 103 КРС. В частности, народный депутат, который сослался на иммунитет, не может быть арестован и против него не может быть возбуждено уголовное и или иное преследование, которое может повлечь лишение свободы, без согласия Народной скупщины. Однако народный депутат, который застигнут за совершением уголовного преступления, за которое предусмотрено лишение свободы на срок более пяти лет, может быть арестован без согласия Народной скупщины.

кое «медицинское» основание досрочного прекращения полномочий президента отсутствует.

И в Болгарии, и в Сербии имеется свой вариант *импичмента президента*. В реализации этого основания досрочного прекращения полномочий участвуют и парламент, и Конституционный суд. В обеих странах процедура начинается в парламенте, однако в Болгарии точку ставит Конституционный суд, а в Сербии — Народная скупщина.

В Болгарии установлены два основания политической ответственности президента: государственная измена и нарушение Конституции. Обвинение выдвигается по предложению не менее одной четверти народных представителей и считается поддержанным Народным собранием, если за это проголосовало более двух третей парламентариев (т.е. как минимум 161 из 240). Конституционный суд рассматривает обвинение в месячный срок. Если будет установлено, что президент совершил государственную измену или нарушил Конституцию, его полномочия прекращаются (ст. 103 КРБ). Согласно Закону о Конституционном суде<sup>12</sup> (ст. 23, 24) в данном случае назначается не один судья-докладчик, а три; дело рассматривается при повышенном кворуме — 3/4 от общего числа судей (а не 2/3), голосование, в отличие от общего правила, не открытое, а тайное.

Народное собрание рассматривало предложение о выдвигании обвинения однажды — 31 марта 2010 г. Данное предложение было подписано 162 народными представителями. Основанием стала стенограмма встречи президента Г. Пырванова с заместителем председателя Совета министров, министром финансов, который прибыл к главе государства, чтобы снять напряжение, вызванное неудачными словами в отношении президента, произнесенными в телевизионном шоу. Стенограмма велась без ведома «обидчика» и была размещена на сайте президента. Нарушение Конституции усматривалось не только в самом факте тайной записи и ее распространении, что задело достоинство члена правительства (встреча, как трактовали ее инициаторы обвинения, носила личный характер), но и в высказываниях президента, сделанных в ходе встречи и впоследствии на пресс-конференции.

Инициаторы исходили из следующего: основной конституционный принцип парламентского управления заключается в том, что мандат на управление имеет парламентское большинство, президент не обладает равнозначным мандатом, он не должен состязаться с парламентом и кабинетом; президент нарушает данный основной принцип, утверждая, что его политическая легитимность сравнима с легитимностью парламента («Мое место здесь определено двумя миллионами избирателей»); атакуя члена правительства, президент атакует все правительство; налицо использование институциональных ресурсов для осуществления функций политической оппозиции; вербальные акты президента нарушают парламентские принципы Конституции и подвергают ее полупрезидентской интерпретации; такая угроза Конституции должна быть пресечена в зародыше<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> ДВ, бр. 67 от 1991 г., бр. 25 от 2001 г., бр. 45 от 2002 г., бр. 114 от 2003 г., бр. 23 от 2006 г. (решение на КС), бр. 50 от 2012 г., бр. 19 от 2014 г.

<sup>13</sup> См. стенограммы встречи и заседания парламента: URL: [www.segabg.com/article/?id=458732](http://www.segabg.com/article/?id=458732); [www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/7/ID/691](http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/7/ID/691) (дата обращения: 21 апреля 2018 г.).



Президент не счел нужным участвовать в заседании парламента, хотя имел на то право. Несколько депутатов от небольшой партии, ранее поставивших свои подписи под инициативой, не стали поддерживать позицию большинства. В результате за обвинение проголосовало 155 народных представителей (против — 72) и проект был отклонен.

В Сербии основанием освобождения президента от должности является нарушение Конституции. Процедура возбуждается Народной скупщиной по предложению не менее одной трети народных депутатов. Затем Конституционный суд в 45-дневный срок должен вынести решение о том, имеет ли место нарушение Конституции. Решение об освобождении президента от должности принимает Народная скупщина голосами не менее двух третей парламентариев (ст. 118 КРС).

Для принятия решения о возбуждении процедуры освобождения от должности требуется большинство голосов всех парламентариев (ч. 1 ст. 15 Закона о президенте Республики).

Дополняя конституционное регулирование, Регламент Народной скупщины<sup>14</sup> предусматривает, что предложение не менее одной трети народных депутатов должно иметь письменное обоснование, решение парламента по такому предложению принимается не ранее 15 и не позднее 60 дней со дня его внесения (ст. 234).

Если Конституционный суд принял решение о том, что президент нарушил Конституцию, то не позднее 15 дней со дня получения этого решения созывается соответствующее заседание парламента. Заключительное голосование парламента (поименное или тайное) проводится без обсуждения (ст. 235 Регламента). Если же Конституционный суд пришел к выводу о том, что Президент не нарушил Конституцию, то с опубликованием данного постановления в «Официальном вестнике Республики Сербии» процедура освобождения от должности прекращается (ч. 4 ст. 15 Закона о президенте Республики).

Просуммировав указанные сроки, приходим к выводу, что вся процедура освобождения президента Сербии от должности должна уложиться в 4 месяца.

Используемые в Болгарии и Сербии модели импичмента в целом сбалансированы, поскольку сочетают политический и правовой критерии. Вместе с тем «последнее слово» Народной скупщины означает, что в Сербии преимущество за политическим критерием. Представляется резонным замечание А. Джорджевича о том, что свобода Народной скупщины не освобождает президента, хотя он нарушил Конституцию, сказывается на авторитете Конституционного суда; также была бы нарушена и репутация президента, если бы он продолжил осуществлять функцию главы государства вопреки тому, что Конституционный суд недвусмысленно установил нарушение Конституции. «...Ответственность президента, — делает вывод названный автор, — необходимо урегулировать с большей последовательностью»<sup>15</sup>.

Уместно отметить, что по Конституции Сербии 1990 г. Конституционный суд вообще не имел отношения к решению вопроса об ответственности президента. Согласно ст. 88 президент нес ответственность перед гражданами Сербии.

<sup>14</sup> Сл. гласник РС, бр. 20/2012 (единый текст).

<sup>15</sup> Ђорђевић А. Председник Републике у уставном поретку Србије — десетогодишњица Устава од 2006 // Зборник радова Правног факултета у Новом Саду. 2016. Бр. 2. С. 723.

Именно они могли отозвать его с должности. Процедуру отзыва могла возбудить Народная скупщина (двумя третями голосов), если усматривала, что президент нарушил Конституцию. Такая инициатива могла «выйти боком» парламенту: в случае неотзыва президента избирателями Народная скупщина распускалась.

Вопрос об *исполнении обязанностей президента* решается в рассматриваемых странах по-разному.

В Болгарии, что весьма редко для республик с парламентской формой правления, есть вице-президент. Он избирается одновременно с президентом, баллотируясь с ним в паре, т.е. единым списком (ст. 94 КРБ). Вице-президент помогает президенту в его деятельности (ч. 2 ст. 92 КРБ). Президент может возложить на вице-президента некоторые полномочия, круг которых ограничен (ст. 104 КРБ). Эти полномочия предусмотрены в ряде пунктов ст. 98 Конституции: назначать и освобождать от должности государственных служащих, определенных законом (п. 7), решать вопросы гражданства (п. 9), предоставлять убежище (п. 10) и осуществлять право помилования (п. 11). Например, действующий президент Р. Радев возложил<sup>16</sup> на вице-президента осуществление полномочий, предусмотренных п. 9, 10 и 11, а в части п. 7 — полномочия, установленные Законом о болгарцах, проживающих вне Республики Болгария<sup>17</sup> (назначать одного из членов соответствующего Национального совета, ст. 19 Закона).

Если полномочия президента прекращены досрочно (т.е. по причине отставки, стойкой невозможности исполнять их вследствие тяжелого заболевания, в связи с совершением государственной измены или нарушением Конституции, в случае смерти), то вице-президент вступает в должность президента до конца мандата. При невозможности вице-президента вступить в должность полномочия президента исполняются председателем Народного собрания до избрания президента и вице-президента. В этом случае их выборы проводятся в двухмесячный срок (ст. 97 КРБ).

Если при наличии действующего президента пост вице-президента станет вакантным, то выборы вице-президента не проводятся. Как следует из Конституции, вакансия сохранится до проведения новых «парных» выборов. Такая ситуация имела место на протяжении трех с половиной лет в связи с отставкой Б. Димитровой с поста вице-президента в июле 1993 г. из-за разногласий с президентом Ж. Желевым.

В Сербии, если президент имеет препятствия к осуществлению своих обязанностей или мандат президента прекратится до истечения срока, на который он избран, его замещает председатель Народной скупщины. Такое замещение не может длиться более трех месяцев с момента возникновения препятствия либо прекращения мандата (ст. 120 КРС).

Закон о президенте Республики (ст. 17) устанавливает, что председатель парламента, замещая президента, имеет ограниченную компетенцию. Он уполномочен представлять Республику в стране и за рубежом, принимать отзывные и аккредитационные грамоты иностранных дипломатических представителей, назначать выборы в Народную скупщину, предлагать ей кандидатуру предсе-

<sup>16</sup> Указ от 23 января 2017 г. № 43 // ДВ, бр. 9 от 2017 г.

<sup>17</sup> ДВ, бр. 30 от 2000 г., бр. 58 от 2016 г.



дателя Правительства, осуществлять полномочия в области обороны и командования Войском Сербии. Особо оговаривается, что председатель парламента, замещающий президента, обязан распустить Народную скупщину во всех случаях, когда это является конституционной обязанностью президента (т.е. он не может ее распустить по предложению Правительства, когда роспуск является правом, а не обязанностью президента), и провозгласить своим указом всякий принятый закон (т.е. не обладает правом отлагательного вето).

### Полномочия

Конституционные полномочия президентов Болгарии и Сербии находятся в рамках того набора, который свойствен парламентским республикам. При такой форме правления состав правительства определяется расстановкой сил в парламенте, правительство несет ответственность перед парламентом и действует до тех пор, пока обладает его поддержкой, оно осуществляет исполнительную власть, а президент, являясь главой государства, наделяется довольно скромными полномочиями, значительную часть которых он реализует «в связке» с правительством.

В Конституции Болгарии закреплено, что Болгария — «республика с парламентским правлением» (ч. 1 ст. 1). В болгарской учебной литературе поясняется, что тем самым определена форма правления Болгарии — парламентская республика<sup>18</sup>.

Президент прямо характеризуется Конституцией как глава государства, он олицетворяет единство нации и представляет Республику Болгарию в международных отношениях (ч. 1 ст. 92). Опираясь на это положение, болгарские ученые ведут речь о предназначении президента «балансировать политические процессы», быть «умиротворителем» среди трех властей, играть «интегрирующую роль»<sup>19</sup>. Есть и трактовка института президента как «нейтральной власти»<sup>20</sup>, политического арбитра. Это проявляется в его деятельности по обеспечению бесперебойного функционирования государственной системы, предотвращению и разрешению конфликтов между властями путем проведения переговоров<sup>21</sup>.

В Конституции Сербии отсутствует прямая формулировка о том, что президент — это глава государства. Конституция закрепляет, что президент выражает государственное единство Республики Сербии (ст. 111), представляет Республику в стране и за границей (п. 1 ч. 1 ст. 112). Несмотря на отсутствие прямой конституционной записи, в Сербии президент Республики рассматривается именно как глава государства, что видно, например, уже из названий публикаций<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> См.: *Друмев Е.* Конституционно право. Четвърто доп. и прераб. изд. София : Сиела, 2013. С. 94.

<sup>19</sup> См.: *Друмев Е.* Указ. соч. С. 421.

<sup>20</sup> См.: *Сидерова Е.* Президентът като неутрална власт. София : Албатрос, 2012. 180 с.

<sup>21</sup> См.: *Танчев Е.* Разделение властей по Конституции Болгарии 1991 года // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 1. С. 34.

<sup>22</sup> См., например: *Орловић С.* Шеф државе у Србији — краљ наспрам председника Републике // Зборник радова Правног факултета у Новом Саду. 2016. Бр. 4. С. 1197—1212. (Шеф државе, серб. — глава государства).

Что же касается формы правления Сербии, то сербские ученые высказывают различные позиции. Например, по мнению Р. Марковича, установленная Конституцией организация власти представляет собой полупрезидентскую (смешанную) систему власти<sup>23</sup>. Б. Милосавлевич считает, что конституционное положение президента построено согласно роли главы государства в парламентарной системе власти<sup>24</sup>. Российский автор К. А. Половченко, давно и плодотворно исследующий нормативную модель организации государственной власти Сербии, разделяет подход Р. Марковича: «Сербия является смешанной (парламентско-президентской) республикой»<sup>25</sup>. Представляется, что собственную позицию уместно высказать в конце настоящей статьи.

В Болгарии и Сербии *президент участвует в формировании правительства*. В Сербии у президента в этом отношении более значимая роль. Именно он, заслушав мнение представителей избранных (т.е. получивших места в парламенте) избирательных списков, предлагает Народной скупшине кандидата на должность председателя Правительства (п. 3 ч. 1 ст. 112 и ч. 1 ст. 127 КРС). Кандидат представляет парламенту программу Правительства и предлагает его состав. Народная скупщина одновременно голосует за программу и состав Правительства.

Как справедливо отмечает К. А. Половченко, в Сербии «коалиционное правительство является правилом, а не исключением». Однако сделанный им вывод о том, что участие президента в формировании правительства «сведено к минимуму»<sup>26</sup>, нуждается в уточнении.

Конечно, согласно Закону о президенте Республики (ч. 2 ст. 18) президент обязан предложить такого кандидата, который сможет обеспечить избрание Правительства. Тем не менее президент обладает диапазоном возможностей при определении кандидата. Если состав парламента фрагментарен, когда ни одна политическая сила не имеет большинства и правительство неизбежно должно быть коалиционным, президент может сыграть значимую (а порой решающую) роль при определении конфигурации правительства. Если же парламентские выборы выявили бесспорного победителя, то необходимость в действиях президента как модератора межпартийных договоренностей исчезает.

В Конституции и законодательстве Сербии не установлен срок, когда президент должен внести кандидатуру председателя Правительства. Не ограничено и количество вносимых предложений. Определена лишь максимальная продолжительность формирования Правительства: 90 дней в начале созыва Народной скупщины и 30 дней в случае досрочного прекращения полномочий Правитель-

<sup>23</sup> См.: *Марковић Р.* Устав Републике Србије из 2006 — критички поглед // *Анали Правног факултета у Београду*. 2006. Бр. 2. С. 42.

<sup>24</sup> См.: *Milosavljević B.* Načelo podele vlasti u Ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije // *Pravni zapisi*. Pravni fakultet Univerziteta Union. 2012. Br. 1. S. 15.

<sup>25</sup> *Половченко К. А.* Правовой статус Президента Республики Сербии // *Глава государства в зарубежных странах* : кол. монография / под ред. А. Г. Орлова, Н. А. Славкиной ; МГИМО(У) МИД России. М. : МГИМО-Университет, 2016. С. 267.

<sup>26</sup> *Половченко К. А.* Правительство Республики Сербия // *Правительство в зарубежных странах* : кол. монография / под ред. К. В. Карпенко; МГИМО(У) МИД России. М. : МГИМО-Университет, 2016. С. 264.



ства. Если Народная скупщина не изберет Правительство в установленный срок, то президент обязан ее распустить.

В таблице 1 отражена практика формирования правительств в Сербии. За время действия Конституции 2006 г. были избраны 6 правительств, только одно отработало весь мандат, в среднем полномочия осуществлялись два года.

Таблица 1

### Президент, парламент и правительство Республики Сербии в годы действия Конституции 2006 г.

Президент (дата выборов, период полномочий)	Народная скупщина (номер созыва; даты: выборы, 1-го заседания, последнего заседания / роспуска президентом)	Правительство (председатель, дата избрания Правительства Народной скупщиной)
Борис Тадич 1-й мандат	VII созыв Выборы: 21.01.2007 1-е заседание: 14.02.2007 РАСПУЩЕНА 13.03.2008 по предложению Правительства	Воислав Коштуница 15.05.2007
2-й мандат Выборы, два тура: 20.01.2008, 03.02.2008 (15.02.2008—05.04.2012) ОТСТАВКА	VIII созыв Выборы: 11.05.2008 1-е заседание: 11.06.2008 Последнее заседание: 29.02.2012	Мирко Цветкович 7.07.2008
Исполнение обязан- ностей президента	IX созыв Выборы: 06.05.2012 1-е заседание: 31.05.2012 РАСПУЩЕНА 29.01.2014 по предложению Правительства	Ивица Дачич 27.07.2012
Томислав Николич Выборы, два тура: 06.05.2012, 20.05.2012 (31.05.2012 — 31.05.2017)	X созыв Выборы: 16.03.2014 1-е заседание: 16.04.2014 РАСПУЩЕНА 04.03.2016 по предложению Правительства	Александар Вучич 27.04.2014
	XI созыв Выборы: 24.04.2016 1-е заседание: 03.06.2016	Александар Вучич 11.08.2016
Александар Вучич Выборы: 02.04.2017 (31.05.2017—н. в.)		Ана Брнабич 29.06.2017

Как и в Сербии, президент Болгарии предлагает парламенту кандидата для избрания главой Правительства (премьер-министром<sup>27</sup>). Однако президент почти полностью скован при осуществлении этого полномочия, причем не только политическими обстоятельствами (расстановкой сил в Народном собрании), но и конституционной процедурой.

<sup>27</sup> Такой перевод наименования должности главы Совета министров Болгарии — *министър-председател на Република България* — представляется более удачным, чем дословный. Отметим, что в предыдущей Конституции наименование было другим — *председател на Министерския съвет*.

Конституция (ст. 99) предписывает президенту провести консультации с парламентскими группами, а затем поручить составить правительство кандидату, указанному наибольшей по численности парламентской группой. Если в 7-дневный срок кандидат не сможет предложить состав Совета министров, то президент возлагает такую обязанность на кандидата, указанного второй по численности парламентской группой. Если и в этом случае состав не будет предложен, то президент передает мандат какой-либо следующей (т.е. не обязательно третьей по численности) парламентской группе. Таким образом, лишь в третьем «раунде» президент имеет свободу усмотрения.

Если полученный от президента мандат реализован успешно, то он предлагает соответствующего кандидата для избрания Народным собранием. Другим решением Народное собрание избирает Совет министров. Если же согласие по образованию правительства не достигается, то президент назначает служебное правительство, распускает Народное собрание и назначает новые выборы.

Изложенная процедура применяется во всех случаях формирования Совета министров: и после каждых парламентских выборов, и в связи с досрочным прекращением его полномочий. Поэтому если подаст в отставку правительство, кандидатуру председателя которого выдвинула крупнейшая парламентская группа, то первый мандат по формированию нового правительства президент обязан адресовать именно этой группе, даже если соответствующая партия отказывается в данный момент от власти.

В таблице 2 отражена практика формирования правительств в Болгарии. За время действия Конституции 1991 г. были избраны 10 правительств, три из них отработали весь срок. Кроме того, 5 раз президент был вынужден назначить служебное правительство, соответственно распустив Народное собрание.

С полномочием президента предлагать парламенту кандидата на пост главы правительства неразрывно связано полномочие по *ропуску парламента*.

Конституция Болгарии предусматривает только один случай роспуска президентом Народного собрания — если несмотря на три последовательные попытки не достигается согласие по формированию Совета министров. В такой ситуации президент назначает служебное правительство, распускает Народное собрание и назначает новые выборы (проводятся в двухмесячный срок). Дата выборов определяется в указе о роспуске (ч. 5 ст. 99 КРБ).

Роспуск может иметь место как в начале созыва парламента, так и впоследствии, т.е. в связи с невозможностью сформировать правительство после выражения парламентом недоверия правительству или его председателю либо отказа в доверии правительству, принятия парламентом отставки правительства или его председателя либо смерти председателя правительства. Президент не может распустить Народное собрание в последние три месяца своего мандата (ч. 7 ст. 99 КРБ), поэтому возможна ситуация, когда около трех месяцев будут существовать и служебное правительство, и Народное собрание.

Представляет интерес ситуация, сложившаяся в связи с отставкой Совета министров во главе с Б. Борисовым после победы Р. Радева на президентских выборах 2016 г., когда до истечения полномочий президента Р. Плевнелиева осталось менее 3 месяцев. Об отставке в случае поражения кандидата от партии «Граждане за европейское развитие Болгарии» (ГЕРБ) — им была председатель



Таблица 2

**Президент, парламент и правительство Республики Болгарии  
в годы действия Конституции 1991 года**

Президент (дата выборов, два тура; период полномочий)	Народное собрание (номер созыва, даты: выборов, 1-го заседания, последнего заседания / ропуска президентом)	Совет министров, избранный Народным собранием		Служебное прави- тельство, назначен- ное президентом (председатель, дата указа о назначе- нии правительства)
		председатель, дата решения об избрании Совета министров	дата реше- ния Народно собрания о принятии отставки	
Желю Желев 1-й мандат	36-е Народное собрание Выборы: 13.10.1991 1-е зас-е: 04.11.1991 <b>РАСПУЩЕНО</b> 17.10.1994	Филип Димитров 08.11.1991	28.10.1992*	Ренета Инджова 17.10.1994
		Любен Беров 30.12.1992	08.09.1994	
2-й мандат Выборы: 12.01.1992, 19.01.1992 (22.01.1992 — 22.01.1997)	37-е Народное собрание Выборы: 18.12.1994 1-е зас-е: 12.01.1995 <b>РАСПУЩЕНО</b> 19.02.1997	Жан Виденов 26.01.1995	28.12.1996	Стефан Софриян- ски 12.02.1997
	38-е Народное собрание Выборы: 19.04.1997 1-е зас-е: 7.05.1997 Посл. зас-е: 19.04.2001	Иван Костов 21.05.1997	06.07.2001	Марин Райков 13.03.2013
Георги Пырванов 1-й мандат Выборы: 11.11.2001, 18.11.2001 (22.01.2002— 22.01.2007)	39-е Народное собрание Выборы: 17.06.2001 1-е зас-е: 05.07.2001 Посл. зас-е: 17.06.2005	Симеон Сакскобургготски 24.07.2001	14.07.2005	
		Сергей Станишев 16.08.2005	22.07.2009	
		Бойко Борисов 27.07.2009	21.02.2013	
2-й мандат Выборы: 22.10.2006, 29.10.2006 (22.01.2007— 22.01.2012)	40-е Народное собрание Выборы: 25.06.2005 1-е зас-е: 11.07.2005 Посл. зас-е: 25.06.2009			
Росен Плевнелиев Выборы: 23.10.2011, 30.10.2011 (22.01.2012— 22.01.2017)	41-е Народное собрание Выборы: 05.07.2009 1-е зас-е: 14.07.2009 <b>РАСПУЩЕНО</b> 15.03.2013	Пламен Орешарски 29.05.2013	24.07.2014	Георги Близнашки 05.08.2014
		Бойко Борисов 07.11.2014	16.11.2016	Огнян Герджиков 24.01.2017
	42-е Народное собрание Выборы: 12.05.2013 1-е зас-е: 21.05.2013 <b>РАСПУЩЕНО</b> 06.08.2014			
	43-е Народное собрание Выборы: 05.10.2014 1-е зас-е: 27.10.2014 <b>РАСПУЩЕНО</b> 27.01.2017			
	44-е Народное собрание Выборы: 26.03.2017 1-е зас-е: 19.04.2017	Бойко Борисов 04.05.2017		

\* В отличие от всех последующих правительств, полномочия Совета министров, возглавляемого Ф. Димитровым, были прекращены вследствие решения Народного собрания о неполучении Советом министров запрошенного доверия.

43-го Народного собрания Ц. Цачева — Б. Борисов объявил заранее. Парламент принял отставку Совета министров 16 ноября, на следующий день после объявления Центральной избирательной комиссией окончательных результатов выборов. Однако указ президента Р. Плевнелиева, начинающий процедуру формирования правительства (а именно возлагающий составление правительства на Б. Борисова как кандидата, определенного крупнейшей парламентской группой), появился лишь 2 декабря.

Данный указ последовал лишь после того, как Конституционный суд вынес решение по запросу президента о толковании Конституции (первое предложение ч. 7 ст. 99). Этот запрос был направлен на следующий день после второго тура выборов. Ставился вопрос о том, может ли президент в последние 3 месяца своего мандата назначить парламентские выборы без роспуска Народного собрания. Конституционный суд пришел к выводу, что отсутствует неясность конституционной регламентации, а потому нет оснований для толкования: «уходящий» президент, не имеющий права роспуска Народного собрания, не может назначить новые выборы, но он имеет полномочие по назначению служебного правительства<sup>28</sup>.

Второй и третий «раунды» формирования Совета министров открывались указами от 7 и 13 декабря, причем на третий раз мандат был передан четвертой по численности парламентской группе. После того как и третья попытка не дала результата, Р. Плевнелиев 21 декабря заявил, что отказывается назначать служебное правительство и оставляет это избранному президенту: «С двумя служебными правительствами за месяц мы вызовем смех. Мир нас просто не поймет». Во избежание спекуляций, будто бы он стремится продлить жизнь правительству, находящемуся в отставке, Р. Плевнелиев пояснил, что если Р. Радев представит ему свой состав служебного правительства, то он готов в любой момент «за секунду» произвести назначение.

Завершая описание этой незаурядной ситуации, заметим, что Р. Радев не принял, образно говоря, «предложение о фальстарт» и подписал указ о назначении служебного правительства на третий день своего мандата, 24 января 2017 г.

В отличие от Конституции Болгарии, Конституция Сербии устанавливает различные случаи роспуска парламента президентом: предусмотрены и ситуации, когда президент обязан распустить Народную скупщину, и ситуации, когда он вправе это сделать. Во всех случаях президент одновременно с роспуском парламента назначает выборы народных депутатов, они должны быть завершены не позднее 60 дней со дня назначения (ч. 6 ст. 109 КРС).

Президент обязан распустить Народную скупщину, если она:

- 1) в течение 90 дней со дня своего конституирования<sup>29</sup> не изберет Правительство (ч. 3 ст. 109);
- 2) не изберет новое Правительство в течение 30 дней со дня прекращения мандата предыдущего Правительства, т.е. в случае, если:
  - а) Народная скупщина выразит недоверие Правительству (ч. 4 ст. 130 КРС);

<sup>28</sup> Определение от 22 ноября 2016 г. № 8 // ДВ, бр. 96 от 2016 г.

<sup>29</sup> Народная скупщина конституирована, если подтверждены мандаты двух третей народных депутатов; мандаты подтверждаются Народной скупщиной на первом заседании парламента нового созыва (ч. 3, 4 ст. 101 КРС).



- б) Народная скупщина не выразит доверие Правительству, когда оно им запрошено (ч. 4 ст. 131 КРС);
- в) Народная скупщина констатирует отставку председателя Правительства (ч. 5 ст. 132 КРС).

Кроме того, президент может распустить Народную скупщину, но лишь на основании обоснованного предложения Правительства (ч. 1 ст. 109 КРС). Согласно Закону о президенте Республики (ч. 1 ст. 21) он должен в течение 72 часов либо принять указ о роспуске, либо уведомить Правительство и общественность о том, что не принимает предложение правительства.

Правительство не может предложить роспуск Народной скупщины, если было внесено предложение выразить ему недоверие или если оно поставило вопрос о доверии (ч. 2 ст. 109 КРС). Закон о президенте Республики (ч. 2 ст. 21) предусматривает еще один случай, когда президент не рассматривает предложение Правительства о роспуске, — если Народная скупщина не приняла ответ Правительства на интерpellацию (вносится не менее чем 50 народными депутатами в связи с работой Правительства). Впрочем, данный случай может быть рассмотрен как разновидность первого из ранее изложенных, поскольку непринятие парламентом (по итогам обсуждения и голосования) ответа на интерpellацию влечет голосование о недоверии правительству, если ранее, после непринятия ответа, председатель Правительства не подал в отставку.

Президент не может распустить Народную скупщину во время военного или чрезвычайного положения (ч. 4 ст. 109 КРС).

За время действия нынешней Конституции президент трижды реализовывал право роспуска Народной скупщины по предложению Правительства (в 2008 г. такое предложение обуславливалось отсутствием единства в Правительстве и в поддерживавших его парламентских группах; в 2014 г. — необходимостью принятия мер по ускорению реформ и модернизации, которые требуют большей политической поддержки граждан; в 2016 г. — необходимостью ясного мандата граждан, позволяющего завершить реформы и привести страну к «входным дверям европейской семьи народов»<sup>30</sup>). Случаев юридически обязательного роспуска не было. Впрочем, в 2007 г. имела место ситуация, когда такой роспуск был вполне реальным: избрание Правительства произошло буквально в последний час до истечения 90-дневного срока.

Президенты Болгарии и Сербии не обладают правом законодательной инициативы. Однако они входят в круг тех субъектов, которые могут *выступить с инициативой изменений конституционного характера*. В Сербии это предложение об изменении Конституции (ч. 1 ст. 203 КРС), которое помимо президента вправе внести не менее одной трети от общего числа народных депутатов, Правительство и не менее 150 тысяч избирателей.

В Болгарии возможны два режима конституционного реформирования:

- 1) путем принятия Народным собранием закона об изменении и дополнении Конституции (право такой инициативы принадлежит помимо президента одной четверти народных представителей);

<sup>30</sup> То есть к вступлению в Европейский Союз.

2) через Великое народное собрание, если предполагается принять новую Конституцию либо решить вопросы изменения и дополнения наиболее значимых положений Конституции, например о формах государственного устройства или правления (право такой инициативы имеют помимо президента не менее половины народных представителей; ч. 1 ст. 159 КРБ).

Если Народное собрание решит провести выборы в Великое народное собрание (которое насчитывает 400 народных представителей), то их назначает президент, а с проведением таких выборов полномочия Народного собрания прекращаются (ст. 160 КРБ).

Конституция Сербии до настоящего времени не изменялась. В Конституцию Болгарии изменения вносились 5 раз (инициаторами законопроектов, принятых Народным собранием, во всех случаях были народные представители).

Президенты Болгарии и Сербии *обнародуют (провозглашают) законы* и имеют в отношении них *право отлагательного вето*.

В Болгарии президент обнародует законы своими указами (п. 4 ст. 98, ст. 102 КРБ). Законы, как и другие акты Народного собрания, обнародуются в «Государственном вестнике» не позднее 15 дней после их принятия (ч. 3 ст. 88 КРБ). Согласно Закону о государственной печати и национальном знамени Республики Болгария<sup>31</sup> (ч. 5 ст. 8) Народное собрание направляет президенту законы для обнародования не позднее 3 дней после принятия, президент направляет министру юстиции указ об обнародовании закона либо указ о возвращении закона на новое обсуждение не позднее 8 дней после получения закона, министр юстиции, являющийся хранителем государственной печати, ставит ее на указ не позднее 2 дней после его получения. Таким образом, государственная печать ставится именно на указ президента об обнародовании закона, но не на закон, содержание которого удостоверяется подписью председателя Народного собрания.

Президент Болгарии вправе в течение срока, установленного для обнародования закона, мотивированно вернуть закон в Народное собрание для нового обсуждения, в котором ему не может быть отказано (ст. 101 КРБ). Парламент вправе преодолеть вето, т.е. принять закон повторно, путем голосования за него более половины всех народных представителей. Повторно принятый закон обнародуется президентом в 7-дневный срок со дня получения.

Важно иметь в виду, что мотивы вето публикуются в «Государственном вестнике» вместе с указом. Такой подход, реализация которого началась еще до появления Интернета, свидетельствует об уважении к общественному интересу со стороны государственных институтов Болгарии.

Для преодоления вето президента требуется повышенное большинство голосов, так как для первичного принятия закона (по общему правилу, исключения оговорены в ч. 3 ст. 22 и ч. 2 ст. 85 Конституции) достаточно более половины голосов присутствующих народных представителей при условии присутствия более половины парламентариев (ч. 1, 2 ст. 81 КРБ).

Регламент организации и деятельности Народного собрания (ст. 86) предусматривает, что возвращенный закон включается в повестку дня в 15-дневный срок

<sup>31</sup> ДВ, бр. 47 от 1998 г., бр. 33 и 69 от 1999 г., бр. 95 от 2005 г., бр. 24 от 2006 г., бр. 92 от 2011 г.



со дня поступления указа. В случае непреодоления вето закон рассматривается по обычной процедуре (если он был оспорен в принципе) либо сразу же после процедуры второго чтения (если были оспорены только отдельные положения).

Президент не имеет права вето на законы об изменении или о дополнении Конституции, эти законы подписываются и обнародуются председателем Народного собрания (ст. 156 КРБ).

В Сербии президент провозглашает законы своими указами (п. 2 ч. 1 ст. 112 КРС). Закон доставляется президенту для провозглашения не позднее двух дней со дня принятия (ст. 265 Регламента Народной скупщины). Президент должен не позднее 15 дней со дня принятия закона, а если закон принят по срочной процедуре — не позднее 7 дней, принять указ о провозглашении закона либо с письменным обоснованием возвратить его Народной скупщине для повторного принятия решения; если парламент решит повторно голосовать по возвращенному закону, то закон принимается большинством от общего числа народных депутатов; повторно принятый закон президент обязан провозгласить (ч. 1—3 ст. 113 КРС).

Особенностью сербской модели является «резервная» норма Конституции: если президент не примет указ о провозглашении закона в предусмотренный Конституцией срок, то указ принимает председатель Народной скупщины (ч. 4 ст. 113 КРС).

Для принятия законов в Сербии достаточно, как правило, большинства голосов народных депутатов, если на заседании присутствует большинство парламентариев. Однако по ряду вопросов, указанных в Конституции (ч. 3 ст. 105), например о референдуме и народной инициативе, заключении и ратификации международных договоров, законы принимаются большинством голосов всех народных депутатов. Таким образом, для преодоления вето в отношении этих законов достаточно такого же большинства, которое требовалось для их первичного принятия.

В Законе о президенте Республики (ст. 19) указаны возможные основания вето: если президент считает, что закон не соответствует Конституции или противоречит ратифицированным международным договорам либо общепризнанным нормам международного права, или что при принятии закона не соблюдена установленная процедура принятия, или что закон не регулирует некую область соответствующим образом. Кроме того, Закон устанавливает важное исключение: президент не может возвратить закон, о котором граждане высказались на референдуме до его принятия, и закон, который граждане подтвердили на референдуме.

В Регламенте Народной скупщины (ст. 265) предусмотрено, что парламент принимает решение в связи с вето президента на первом очередном заседании.

Как и в Болгарии, вето президента Сербии не распространяется на изменения Конституции. Юридически это объясняется тем, что Конституция Сербии изменяется не законом, а особым актом, который принявшая его Народная скупщина может, а в определенных случаях обязана вынести на референдум; данный акт провозглашается Народной скупщиной (ст. 203 КРС).

Практика применения вето в рассматриваемых странах разительно отличается. Если в Болгарии использование этого института в порядке вещей, то в Сербии (в годы действия нынешней Конституции) — нечто исключительное.

В литературе приводились данные о том, что первые два президента Болгарии Ж. Желев и П. Стоянов за 1991—2001 гг. применили право вето 35 раз (со-

ответственно 24 и 11)<sup>32</sup>. Последующая практика изучена автором посредством анализа публикаций в «Государственном вестнике» и стенограмм заседаний Народного собрания и отражена в таблице 3.

Таблица 3

**Применение отлагательного вето президентом Республики Болгарии**

Президент	Созыв Народного собрания (даты первого и последнего заседаний)	Год применения вето	Законы, включая кодексы	
			возвращенные президентом на новое обсуждение	из них принятые Народным собранием повторно (преодоление вето)
Георги Пырванов (22.01.2002— 22.01.2007, 1-й мандат)	39-е Народное собрание (05.07.2001— 17.06.2005)	2002	5	3
		2003	5	5
		2004	3	0
		2005	2	0
		2006	2	1
Георги Пырванов (22.01.2007— 22.01.2012, 2-й мандат)	40-е Народное собрание (11.07.2005— 25.06.2009)	Всего	17	9
		2007	3	0
		2008	0	0
		2009	1	1
		2010	7	5
Росен Плевнелиев (22.01.2012— 22.01.2017)	41-е Народное собрание (14.07.2009— 14.03.2013)	2011	4	4
		Всего	15	10
		2012	3	0
		2013	3	2
		2014	6	5
Румен Радев (22.01.2017— н. в.)	42-е Народное собрание (21.05.2013— 04.08.2014)	2015	1	1
		2016	1	1
		Всего	11	9
		2017	1	0
		2018	4	4
Румен Радев (22.01.2017— н. в.)	43-е Народное собрание (27.10.2014— 26.01.2017)	2017	4	4
		2018 (I — III)	2	2
		Всего	7	6
ИТОГО за 2002—2018 гг.			50	34

Думается, что на интенсивность применения президентского вето влияет конфигурация политических сил в парламенте и, соответственно, партийный состав правительства (при этом сказывается то обстоятельство, что большинство за-

<sup>32</sup> См.: Сидорова Е. Парламентарното прегласуване на президентското вето — реалният ефект // Правен свят. 2008. Бр. 7. С. 169.



конопроектов вносится правительством). В периоды «сосуществования», когда «политическая окраска» президента и правящего большинства различна, вето применяется чаще, в периоды совпадения — реже.

Например, левый президент Г. Пырванов (до избрания возглавлял Болгарскую социалистическую партию, БСП) за 3 года и 11 месяцев функционирования коалиционного правительства во главе с С. Станишевым, новым лидером БСП, налагал вето 6 раз, а за последующие 2,5 года функционирования правого правительства во главе с Б. Борисовым (лидер партии ГЕРБ) — уже 11 раз. Правый президент Р. Плевнелиев (был выдвинут партией ГЕРБ) за 1 год и 2 месяца деятельности левоцентристского коалиционного правительства БСП и Движения за права и свободы (представляет интересы турецкого этнического меньшинства) во главе с беспартийным П. Орешарски применил вето в отношении 9 законов, а затем за 2 года и 2 месяца деятельности коалиционного правительства во главе с Б. Борисовым только в отношении 2 законов. (Конечно же, характеристики «левый» и «правый» отчасти условны и лишь в общих чертах отражают политическое многообразие.)

Весьма показательны и данные последнего времени, а именно 7 вето действующего президента Р. Радева (беспартийный, выдвижение поддержано БСП) в отношении законов, подготовленных при 2-м и 3-м правительствах Б. Борисова.

Обращает на себя внимание значительная доля законов, вето на которые было преодолено (34 из 50 законов, отклоненных в 2002—2018 гг.). С одной стороны, она обусловлена невысокой арифметической планкой числа голосов, требующихся для повторного принятия закона. С другой стороны, ощущается превосходство политического критерия над правовым, когда объективный анализ мотивов вето «пасует» перед стремлением продемонстрировать политическое доминирование.

Можно понять, почему Р. Радев, выступая в январе 2018 г. по итогам первого года работы на посту президента, заявил, что «парламент все больше превращается в нотариат, который только официализирует решения правительства. Партократические механизмы убивают свободную волю депутатов»<sup>33</sup>. Впрочем, есть логика и в словах председателя парламента С. Караянчевой, ответившей главе государства: «В каком смысле, г-н президент? Потому что парламентские группы голосуют синхронно с принятыми партийными решениями? Потому что большинство защищает правительство? ... Каждая парламентская группа голосует соответственно своей предвыборной программе... Большинство поддерживает избранный им Совет министров, который находится у власти, пока данное большинство его поддерживает. И это... не называется “нотариат, официализирующий решения”. Название этому — ответственность перед избирателями. Потому что они нас избрали, чтобы голосовали именно так, и это часть демократического процесса»<sup>34</sup>.

Оба политика правы по-своему: желание президента видеть парламент более самостоятельным по отношению к нынешнему правительству естественно, однако

<sup>33</sup> URL: <https://www.president.bg/speeches-and-statements4184/izyavlenie-na-prezidenta-rumen-radev-po-vreme-na-otchetnata-preskonferentsiya-po-povod-godishninata-ot-vstapvanev-dlazhnost.html> (дата обращения: 21 апреля 2018 г.).

<sup>34</sup> URL: <https://offnews.bg/politika/karaiancheva-radev-otpravi-katraneno-chna-obida-kam-parlamenta-673522.html> (дата обращения: 21 апреля 2018 г.).

реальность парламентарной республики такова, что глава правительства (он же лидер правящей партии), опираясь на инструменты партийной дисциплины, не допустит излишней «вольницы» парламентского большинства, которому — с формальной точки зрения — он обязан своей должностью. Партийную дисциплину цементирует и пропорциональная избирательная система, при которой судьба парламентария во многом зависит от места в избирательном списке, проектируемом партийным руководством.

В Сербии вето применяется значительно реже, чем в Болгарии. М. Йованович приводил данные о том, что за время действия Конституции 1990 г. президент Сербии возвратил 15 законов (12 — С. Милошевич в 1991—1994 гг. и 3 — Б. Тадич в 2005—2006 гг.)<sup>35</sup>. Что касается периода действия нынешней Конституции, то исследования автора настоящей статьи свидетельствуют только о двух случаях. В декабре 2010 г. Б. Тадич наложил вето на Закон об изменениях и дополнениях Закона на добавленную стоимость (принятый в спешке, он не был согласован с Законом о бюджете на предстоящий год). В августе 2015 г. Т. Николич возвратил Закон об особых условиях продажи некоторых объектов недвижимости, находящихся в собственности Республики Сербии (Закон нарушал конституционную норму о равном правовом положении на рынке, поскольку допускал продажу объектов, в том числе государственных вилл, только их арендаторам). В обоих случаях парламент поддержал позицию президента.

Президенты обоих государств имеют и иные полномочия в области взаимоотношений с парламентом. Они *назначают парламентские выборы*, а в Болгарии также и выборы органов местного самоуправления (п. 1 ст. 98 КРБ; ч. 1 ст. 101 КРС). Кроме того, президент Болгарии назначает по предложению партий и коалиций, прошедших в Народное собрание и в Европейский парламент, членов Центральной избирательной комиссии (председателя, его заместителя и секретаря избирает Народное собрание), определяет границы избирательных округов на выборах Народного собрания (ч. 4 ст. 46, п. 2 ч. 2 ст. 47, ч. 2 ст. 249 Избирательного кодекса).

Президент Болгарии *созывает новоизбранное Народное собрание на первое заседание* не позднее месяца после выборов; если он не сделает этого, то созыв производится одной пятой народных представителей (ст. 75 КРБ). В течение легислатуры президент, как и Совет министров и одна пятая парламентариев, вправе обратиться к председателю Народного собрания с требованием о созыве заседания (ст. 78 КРБ), например, если парламент на каникулах. Согласно Регламенту организации и деятельности Народного собрания<sup>36</sup> (ст. 46) при поступлении такого требования председатель должен созвать парламент в 7-дневный срок.

Президент направляет *обращения к народу и Народному собранию* (п. 2 ст. 98 КРБ); *информирует Народное собрание* по основным вопросам в рамках своих полномочий (п. 14 ст. 98 КРБ).

В отличие от Болгарии в Сербии, созыв первого после выборов заседания парламента не относится к ведению президента (см. ч. 2 ст. 101 КРС). Он не

<sup>35</sup> См.: Политички систем Србије. Хрестоматија. III део. Народна скупштина / Приредно М. Јовановић. Београд, 2012. С. 56.

<sup>36</sup> ДВ, бр. 35 от 2017 г., бр. 34 от 2018 г.



включен и в число субъектов (Правительство, не менее одной трети народных депутатов), по запросу которых созывается внеочередное заседание Народной скупщины (см. ч. 3 ст. 106 КРС).

Вместе с тем в Законе о президенте Республики содержатся положения, впрочем, довольно общего характера (ст. 23), которые направлены на обеспечение *сотрудничества и взаимного информирования президента и других конституционных институтов*. Народная скупщина и Правительство должны по запросу президента извещать его по вопросам своей компетенции, которые существенны для исполнения полномочий президента, и наоборот, президент извещает Народную скупщину или Правительство по их запросу о вопросах своей компетенции, которые существенны для исполнения полномочий Народной скупщины или Правительства.

Подобные положения включены в Закон о Народной скупщине (ст. 55), который предусматривает также, что председатель парламента извещает президента о проведении заседания парламента и что по приглашению председателя президент может обратиться к народным депутатам.

Что же касается Закона о Правительстве, то применительно к вопросу об отношениях президента и Правительства он предельно лаконичен: согласно ст. 40 эти отношения «основываются на сотрудничестве и правах и обязанностях, которые определены Конституцией, законом и другими общими актами».

Президенты Болгарии и Сербии обладают отчасти похожими полномочиями по *назначению судей конституционных судов* (ст. 147 КРБ; ст. 172 КРС). В обеих странах президенты назначают одну треть судей: в Болгарии — четыре, в Сербии — пять. При этом если в Болгарии президент определяет состав своей «квоты» самостоятельно, то в Сербии делает выбор из 10 кандидатов, предлагаемых Народной скупщиной, соответственно она избирает «своих» судей из числа 10 кандидатов, предложенных президентом.

В Сербии судьи Конституционного суда приносят присягу перед председателем Народной скупщины (ст. 11 Закона о Конституционном суде), в Болгарии — в присутствии председателя Народного собрания, президента и председателей Верховного кассационного и Верховного административного судов (ст. 6 Закона о Конституционном суде)<sup>37</sup>.

В Сербии наделение полномочиями судей других (помимо Конституционного) судов, а также прокуроров не относится к ведению президента. В Болгарии же

<sup>37</sup> Случай, произошедший в ноябре 2012 г., показал, что действие президента по вопросу, казалось бы, протокольного характера может иметь серьезные правовые последствия. Присягу должны были приносить четыре судьи, последней — одна из двух избранных парламентом. После принесения присяги тремя судьями президент Р. Плевнелиев заявил, что покидает церемонию, поскольку «в публичном пространстве» имеются сомнения в моральных качествах одного из судей, при этом он сослался на письмо прокуратуры. После ухода президента председатель Конституционного суда заявил, что церемония не может быть продолжена. В результате вступление в должность не состоялось. Народное собрание отменило решение об избрании судьи вследствие непринесения присяги и невступления в должность (ДВ, бр. 93 от 2012 г.). Впоследствии данное лицо, занимавшее на момент избрания должность заместителя председателя Верховного административного суда, стало работать адвокатом.

президент назначает и освобождает председателей Верховного кассационного суда и Верховного административного суда, а также главного прокурора. При этом президент действует по предложению Высшего судебного совета и не может отказать в назначении или освобождении в случае повторного направления предложения (ч. 2 ст. 129 КРБ).

В октябре 2017 г. президент Р. Радев вернул в Высший судебный совет (ВСС) предложение о назначении председателя Верховного административного суда (ВАС). Это предложение было внесено «уходящим» составом ВСС в последний месяц его полномочий. Президент исходил из того, что новый председатель ВАС должен определяться новым составом ВСС и если новые судьи примут то же решение, что и предыдущие, то авторитет председателя будет еще больше. Не связанный жесткими сроками, президент дождался истечения срока полномочий ВСС и на следующий день издал указ о возвращении предложения. Новый состав ВСС поддержал прежнюю кандидатуру. В результате назначение состоялось «со второй попытки»<sup>38</sup>.

Конституция Сербии предусматривает, что президент предлагает Народной скупшине кандидатуры должностных лиц<sup>39</sup> в соответствии с Конституцией и законом (п. 4 ч. 1 ст. 112). Примером такого закона является Закон о Народном банке Сербии, в ст. 6 которого установлено, что управляющий банком избирается Народной скупщиной по предложению президента. Отметим, что в положениях Конституции об избрании управляющего (ч. 2 ст. 95, п. 4 ч. 2 ст. 99) президент не упоминается. Другой пример — Закон об Агентстве по борьбе против коррупции. В соответствии со ст. 9 этого Закона президент вносит в Народную скупшину предложение об избрании одного из членов Комитета Агентства.

Основой многих кадровых назначений президента Болгарии является положение Конституции о том, что он назначает и освобождает от должности государственных служащих, определенных законом (п. 7 ст. 98). Со ссылкой на эту норму президент назначает, в частности, членов Центральной избирательной комиссии (что уже отмечалось ранее), членов Управляющего совета Болгарского народного банка, членов Комиссии по защите от дискриминации, члена Комиссии по регулированию сообщений, членов Совета по электронным медиа; по предложению Совета министров — главного секретаря МВД, председателей государственных агентств по национальной безопасности, по разведке, по техническим операциям; по согласованию с Советом министров — начальника Национальной службы охраны и по предложению начальника — его заместителей<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> См.: указы от 4 октября 2017 г. № 197 и от 23 октября 2017 г. № 216 // ДВ, бр. 80 и 86 от 2017 г.

<sup>39</sup> Если следовать буквальному переводу, то вместо трех последних слов были бы использованы два: «носителей функций».

<sup>40</sup> См. соответственно: Закон о Болгарском народном банке (ч. 3 ст. 12), Закон о защите от дискриминации (ст. 41, 42), Закон об электронных сообщениях (ч. 5 ст. 22), Закон о радио и телевидении (ч. 1 ст. 24), Закон о Министерстве внутренних дел (ч. 3 ст. 36), Закон о Государственном агентстве по национальной безопасности (ч. 1 ст. 8), Закон о Государственном агентстве по разведке (ч. 1 ст. 14), Закон о специальных разведыва-



В Болгарии президент обладает полномочиями, касающимися *национального референдума*. Решение о его проведении принимает Народное собрание (п. 5 ст. 84 КРБ). Закон о прямом участии граждан в государственной власти и местном самоуправлении<sup>41</sup> (ст. 10) называет президента в числе возможных инициаторов референдума (наряду с гражданами, одной пятой народных представителей, Советом министров, одной пятой общинных советов). Конституция относит к ведению президента определение даты национального референдума, когда о нем имеется решение Народного собрания (п. 1 ст. 98 КРБ). Указанным Законом установлено, что президент должен определить дату в месячный срок со дня обнародования решения парламента, причем дата должна быть в промежутке от двух до трех месяцев со дня обнародования (ст. 14).

Институт общегосударственного референдума предусмотрен и в Сербии, где его назначает Народная скупщина. Однако президент не относится к числу субъектов, по требованию которых назначается референдум. Согласно ст. 108 Конституции это большинство всех народных депутатов или 100 тысяч избирателей.

В Сербии за время действия нынешней Конституции референдум не проводился. В Болгарии же за время действия Конституции 1991 г. их было три: 27 января 2013 г., 25 октября 2015 г. и 6 ноября 2016 г., второй (о возможности дистанционного электронного голосования при проведении выборов и референдумов) был предложен президентом. Вместе с указанным вопросом президент Р. Плевнелиев предлагал вынести на референдум еще два: о выборах части народных представителей по мажоритарной системе и о введении обязательного голосования на выборах и национальных референдумах. Однако по этим позициям Народное собрание инициативу главы государства не поддержало.

Более половины избирателей, принявших участие в референдумах, ответили «да», но в силу несоблюдения еще одного условия, предусматриваемого болгарским законом (количество участвующих в референдуме должно быть не менее участвовавших в предыдущих выборах в Народное собрание), результаты волеизъявления на всех трех референдумах не имели императивного характера, а принятые решения подлежали рассмотрению парламентом.

Практика болгарских референдумов дает пример реализации и такого важного полномочия президента, как *обращение в Конституционный суд*. Народное собрание 12 мая 2016 г., опираясь на представленные подписи избирателей, приняло решение о проведении национального референдума по 6 вопросам: 1) о выборах народных представителей по мажоритарной системе абсолютного большинства в два тура; 2) об уменьшении числа народных представителей до 120; 3) о введении обязательного голосования на выборах и референдумах;

---

тельных средствах (ч. 1 ст. 19в), Закон о Национальной службе охраны (п. 1 ст. 11).

В отличие от Центральной избирательной комиссии, другие указанные комиссии и Совет формируются по таким «квотам», что на президента приходится определение меньшей части состава, а на Народное собрание — большей. Следует иметь в виду, что эти комиссии и Совет — не консультативно-совещательные органы при президенте, а независимые специализированные органы, осуществляющие властные полномочия.

<sup>41</sup> ДВ, бр. 44 от 2009 г., бр. 100 от 2010 г., бр. 9 от 2011 г., бр. 42 от 2012 г., бр. 20 и 66 от 2013 г., бр. 19 и 98 от 2014 г., бр. 56 от 2015 г.

4) о возможности дистанционного электронного голосования при проведении выборов и референдумов; 5) о ежегодной государственной субсидии на финансирование политических партий и коалиций; 6) о выборах по мажоритарной системе абсолютного большинства в два тура директоров областных дирекций МВД и начальников районных управлений областных дирекций МВД. Спустя две недели президент Р. Плевнелиев обратился в Конституционный суд с запросом об установлении неконституционности решения парламента в части вопросов 2, 4 и 6. Конституционный суд поддержал позицию президента<sup>42</sup>. В результате референдум проводился только по двум вопросам.

Президент Болгарии не относится к числу лидеров по обращениям в Конституционный суд. Первое место в этом отношении занимают народные представители (инициатива должна исходить не менее чем от одной пятой парламентариев). У президента количество обращений в 6 раз меньше, чем у народных представителей; в 2 раза меньше, чем у омбудсмана или у учитываемых в совокупности Верховного кассационного и Верховного административного судов<sup>43</sup>.

Если в Болгарии президент прямо указан в числе субъектов, по инициативе которых действует Конституционный суд (ч. 1 ст. 150 КРБ), то в Сербии он подразумевается в обобщенной формулировке «государственные органы» (ч. 1 ст. 168 КРС).

Представляя государство вовне («в международных отношениях» — ч. 1 ст. 92 КРБ; «за границей» — п. 1 ч. 1 ст. 112 КРС), президенты Болгарии и Сербии *назначают и освобождают от должности руководителей дипломатических представительств*<sup>44</sup> страны, причем в обоих государствах — по предложению правительства, принимают верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей иностранных государств (п. 6 ст. 98 КРБ; п. 5, 6 ч. 1 ст. 112 КРС). Кроме того, Конституция Болгарии устанавливает, что президент заключает международные договоры в случаях, определенных законом (п. 3 ст. 98)<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Конституционный суд исходил из того, что вопросы 2 и 6 находятся в ведении Великого народного собрания, поскольку относятся к изменениям Конституции в части формы правления (они затрагивают организацию, структурирование и деятельность Народного собрания, конституционную модель исполнительной власти), а потому не могут быть вынесены на референдум. Что же касается вопроса 4, то по нему проводился референдум в 2015 г., предложение не было принято, а значит, новый референдум по такому же вопросу не может быть инициирован ранее чем через 2 года.

<sup>43</sup> См.: Юридически барометър / Сдружение «Център за правни инициативи». 2017. Бр. 15. С. 60.

<sup>44</sup> В Конституции Болгарии упомянуты также постоянные представители при международных организациях. В Конституции Сербии идет речь о назначении и об отзыве послов; согласно Закону об иностранных делах (ст. 15) понятие «посол» распространяется и на руководителя постоянного представительства при международной организации.

<sup>45</sup> Конституция Болгарии возлагает заключение международных договоров и на Совет министров (ст. 106). В любом случае проект международного договора одобряется Советом министров; если договор заключает президент, то после согласования с Советом министров; в решении Совета министров по проекту договора прямо указывается,



Оба президента обладают такими традиционными для главы государства полномочиями, как *осуществление помилования и награждения* (п. 8, 11 ст. 98 КРБ; п. 7 ч. 1 ст. 112 КРС). В отличие от президента Сербии<sup>46</sup>, президент Болгарии имеет также полномочия предоставлять и восстанавливать болгарское *гражданство*, освобождать от него и лишать его; предоставлять убежище (п. 9, 10 ст. 98, ч. 2, 3 ст. 27 КРБ)<sup>47</sup>.

Отражают специфику конституционно-правового статуса президента Болгарии такие полномочия, как утверждение по предложению Совета министров изменений границ и центров административно-территориальных единиц; освобождение от уплаты безнадежной задолженности государству; присвоение наименований объектам национального значения и населенным пунктам (п. 5, 12, 13 ст. 98 КРБ).

Президенты обеих стран обладают важными полномочиями в *области обороны и безопасности государства*. Президент Болгарии — верховный главнокомандующий Вооруженными силами; он назначает и освобождает высший командный состав Вооруженных сил и присваивает высшие воинские звания по предложению Совета министров (ч. 1, 2 ст. 100 КРБ). Президент Сербии в соответствии с законом командует Войском Сербии, назначает, повышает и освобождает от должности офицеров Войска (ч. 2 ст. 112)<sup>48</sup>.

Президент Болгарии возглавляет Консультативный совет национальной безопасности, статус которого определяется законом; объявляет по предложению Совета министров общую или частичную мобилизацию (ч. 3, 4 ст. 100 КРБ). Президент объявляет состояние войны в случае вооруженного нападения на страну или необходимости безотлагательного выполнения международных обязательств, военное или иное чрезвычайное положение, когда Народное собрание не заседает; в этих случаях оно созывается незамедлительно, чтобы высказаться по

---

кем он должен быть подписан (ст. 8, 9 Закона о международных договорах Республики Болгарии).

В Сербии именно Правительство утверждает основу для ведения переговоров и заключения международного договора, оно определяет делегацию для ведения переговоров и лицо, уполномоченное подписать договор (ст. 6, 9 Закона о заключении и исполнении международных договоров).

<sup>46</sup> В Сербии вопросы приобретения и прекращения гражданства, предоставления убежища находятся в ведении МВД. В отдельных случаях решение о приеме в гражданство принимает Правительство. См.: Законы о гражданстве Республики Сербии, о праве убежища и временной защите.

<sup>47</sup> Предложение президенту об издании указа по вопросам гражданства вносит министр юстиции (ст. 34 Закона о болгарском гражданстве). Рассматривая прошение об убежище, президент вправе запросить мнение председателя Государственного агентства по беженцам, но может предоставить убежище и не делая этого (ст. 62 Закона об убежище и беженцах).

<sup>48</sup> Формулировка «вооруженные силы» (*оружане снаге*) использовалась в прежней Конституции (п. 5 ст. 83), теперь — именно Войско Сербии.

Как следует из Закона о Войске Сербии (п. 9 ст. 17), данное полномочие президента распространяется преимущественно на генералов и осуществляется по предложению министра обороны.

принятому решению (ч. 5 ст. 100 КРБ). Если же Народное собрание заседает, то оно объявляет военное или иное чрезвычайное положение по предложению президента или Совета министров (п. 12 ст. 84 КРБ).

В Сербии, если отсутствует возможность проведения заседания Народной скупщины, президент, председатель парламента и председатель Правительства совместно принимают решение о введении военного или чрезвычайного положения. При этом могут быть определены меры, посредством которых ограничиваются установленные Конституцией права человека и права меньшинств. В ситуации военного положения такие меры устанавливают совместно указанные три должностных лица. Применительно к чрезвычайному положению Конституция предусматривает несколько иной порядок: такие меры могут быть определены актом Правительства, скрепленным подписью президента (ст. 200, 201 КРС). Если Народная скупщина заседает, то предложение о введении военного или чрезвычайного положения вносят ей совместно президент и Правительство<sup>49</sup>.

В Сербии действует Совет национальной безопасности. На его заседаниях председательствует президент, в его отсутствие — председатель Правительства; проект повестки дня утверждают президент и председатель Правительства<sup>50</sup>.

Таким образом, в области обороны и безопасности государства полномочия президентов и правительств тесно переплетены. Что касается вопроса о том, в какой из стран нормативная модель дает президенту больше свободы в этой сфере, то аргументированный ответ на него может быть получен только на основании обстоятельного анализа соответствующего законодательства, что выходит за рамки данной статьи.

Важной характеристикой статуса президента является наличие или отсутствие *института контрасигнатуры*, т.е. скрепления актов главы государства подписью премьер-министра или соответствующего министра. В Болгарии этот институт существует, в Сербии — нет. В Конституции Болгарии содержится перечень указов, которые не подлежат контрасигнатуры (ч. 3 ст. 102):

- 1) о возложении мандата на формирование Совета министров;
- 2) о назначении служебного правительства;
- 3) о роспуске Народного собрания;
- 4) о возвращении закона на повторное обсуждение;
- 5) об обнародовании закона;
- 6) о назначении выборов и референдума<sup>51</sup>;
- 7) об определении организации и порядка деятельности служб администрации президента и назначении персонала.

Конституционный суд дал толкование положений Конституции<sup>52</sup>, согласно которому указанный перечень не является исчерпывающим. Не подлежат контрасигнатуры, поскольку не направлены на сферу исполнительной власти, указы о назначении председателей Верховного кассационного и Верховного админи-

<sup>49</sup> П. 1 ч. 2 ст. 11 и п. 1 ч. 2 ст. 12 Закона об обороне.

<sup>50</sup> См. ст. 5—10 Закона об основах устройства служб безопасности Республики Сербии.

<sup>51</sup> Согласно п. 1 ст. 98 Конституции президент не назначает референдум, а определяет дату его проведения, когда об этом имеется решение Народного собрания.

<sup>52</sup> См.: решение от 25 июля 1996 г. № 13 // ДВ, бр. 66 от 1996 г.



стративного судов, главного прокурора, а также о назначении членов Конституционного суда. Акт контрасигнации означает, что правительство соглашается с изданием указа, разделяет ответственность за его издание, причем может нести политическую ответственность в рамках парламентского контроля, берет на себя обязательство содействовать исполнению указа. В другом решении о толковании<sup>53</sup> Конституционный суд постановил, что не подлежат контрасигнации указы президента о помиловании. В литературе был сделан такой же вывод и в отношении указов по вопросам гражданства<sup>54</sup>. Отметим, что в законе особо оговорена контрасигнация указов президента о награждении<sup>55</sup>.

Проведенное автором изучение публикаций в «Государственном вестнике» показывает, что без скрепляющей подписи премьер-министра или министра публикуются, например, не подпадающие под перечень из 7 пунктов указы о назначении членов Центральной избирательной комиссии, членов Управляющего совета Болгарского народного банка, членов Комиссии по защите от дискриминации, члена Комиссии по регулированию сообщений, членов Совета по электронным медиа<sup>56</sup>.

Завершая рассмотрение полномочий президентов, необходимо дополнительно остановиться на вопросе о *соотношении институтов президента и правительства в Сербии*. Этот вопрос был исследован Конституционным судом Сербии в постановлении от 19 июня 2012 г.<sup>57</sup>, принятом в связи с оценкой конституционности и законности постановления Правительства (июль 2008 г.), которым был основан Национальный совет по инфраструктуре Республики Сербии. Правительство определило персональный состав этого «органа Республики Сербии, который координирует и управляет проектами в области инфраструктуры». Председателем Совета являлся президент Республики Б. Тадич, в состав Совета входили 11 должностных лиц исполнительной власти, в том числе 9 министров, из которых двое были заместителями председателя Правительства. Устанавливалось, что на заседаниях, имеющих особое значение, по приглашению председателя Совета присутствует председатель Правительства.

Конституционный суд признал (хотя уже и после завершения полномочий Б. Тадича), что положение о том, что президент является председателем Совета, не соответствует Конституции и закону; постановление «вносит нежелательную путаницу в установленное Конституцией устройство власти». Правительство не вправе назначать президента на должность (публичную функцию), особенно когда ее исполнение непосредственным образом не входит в конституционные полномочия президента.

<sup>53</sup> См.: решение от 11 апреля 2012 г. № 6 // ДВ, бр. 31 от 2012 г.

<sup>54</sup> См.: Друмева Е. Указ. соч. С. 68.

<sup>55</sup> Ст. 12 Закона об орденах и медалях Республики Болгарии.

<sup>56</sup> См. соответственно, например: ДВ, бр. 61 от 2017 г., бр. 29 от 2016 г., бр. 65 от 2017 г., бр. 58 от 2014 г., бр. 35 от 2015 г.

Изучение публикаций в «Государственном вестнике» может привести лишь к ограниченным выводам, так как ряд указов, в том числе по вопросам гражданства, предоставления убежища, освобождения от уплаты безнадежной задолженности, не подлежит обнародованию в этом издании (п. 5 ч. 1 ст. 4 Закона о «Государственном вестнике»).

<sup>57</sup> Сл. гласник РС, бр. 69/2012.

Конституционный суд обратил внимание на требования Закона о президенте Республики (ст. 3): полномочия президента определяются Конституцией; определенные ею полномочия могут регламентироваться законом или другим актом, только если Конституция это непосредственно допускает (Конституционный суд пояснил: например, предлагать кандидатуры должностных лиц или командовать Войском) либо если того требует их природа (примеры Конституционного суда: осуществлять помилование и награждение).

Согласно Конституции исключительно Правительство утверждает и проводит внутреннюю и внешнюю политику страны. В отличие от президента, в типичной полупрезидентской системе правления Президент Сербии, отметил Конституционный суд, только глава государства, а не глава исполнительной власти. Конституция не предоставляет ему полномочие на участие в работе Правительства, он не может председательствовать на заседаниях Правительства или его рабочих органов, у него нет четко выраженных конституционных возможностей функционально влиять на политику Правительства. Однако в реальности такая конституционная проекция отношений президента и Правительства может значительным образом корректироваться вследствие различных факторов, которые не могут быть охвачены формальным конституционным правом. Прежде всего это может проявиться при совмещении функции главы государства с функцией председателя политической партии, которая играет значительную, а порой и решающую роль в фактическом определении политики Правительства.

Аргументы Конституционного суда, дополняя предшествующую характеристику полномочий президента Сербии, позволяют сделать вывод о том, что Сербия, как и Болгария, является парламентарной республикой. Но этот вывод распространяется лишь на нормативную модель власти, как она установлена в Конституции Сербии.

В сербской литературе отмечалось, что в 2008—2012 гг., когда Б. Тадич был не только президентом, но и лидером наиболее влиятельной партии правящей коалиции, границы разделения власти между Правительством и президентом не были соблюдены: президент часто брал на себя активную роль в решении ключевых вопросов, относящихся к компетенции Правительства; доминантная позиция президента усиливалась пассивным поведением премьера, а также Народной скупщины применительно к Правительству<sup>58</sup>. (Состав Национального совета по инфраструктуре — яркая тому иллюстрация.) Сложившаяся ситуация походила на ту, которая существует во Франции, когда совпадает президентское и парламентское большинство.

Избранный в 2012 г. президентом Т. Николич подал в отставку с поста председателя партии-победителя, в результате политическая мощь почти полностью сдвинулась к председателю Правительства, а президент стал весьма походить на «классического» главу государства в парламентарной системе, которого избирает парламент и который имеет преимущественно представительские и церемониальные полномочия<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> См.: *Milosavljević B.* Op. cit. S. 16.

<sup>59</sup> См.: *Ђорђевић А.* Начин избора председника Републике Србије — актуелна питања уставне реформе // Српска политичка мисао. 2017. Бр. 2. С. 236.



«Политический сын» Т. Николича А. Вучич, возглавивший после него Сербскую прогрессивную партию (СПП) и ставший через два года председателем Правительства, поступил иначе, когда в 2017 г. был избран президентом. Он остался председателем партии и предложил на должность главы Правительства, как и Б. Тадич в 2008 г., беспартийного кандидата, причем с небольшим опытом работы на высоком государственном посту (в качестве министра в течение предыдущего года). А. Вучич приложил немалые усилия, чтобы кандидатуру А. Брнабич одобрила СПП, а затем и Народная скупщина. В итоге совокупность различных факторов позволяет нынешнему президенту «опекать» Правительство и выполнять свою миссию, не только используя конституционные рычаги, но и опираясь на личный авторитет и бесспорное политическое влияние.

Сербии предстоит конституционная реформа. Она обусловлена по меньшей мере двумя обстоятельствами: во-первых, вопросом Косово и Метохии, во-вторых, требованиями Евросоюза, в который стремится Сербия. В отношении второго обстоятельства следует отметить, что в январе 2018 г. Министерство юстиции обнародовало рабочий текст поправок к Конституции, предусматривающих изменения в области суда и прокуратуры.

Предстоящая реформа повышает актуальность вопроса о соразмерности конституционных полномочий президента способу замещения должности — прямым выборам гражданами. Президент А. Вучич в июне 2017 г. заявил, что «конституционные изменения, если они и будут, идут, помимо прочего, к тому, что президент станет избираться в парламенте, а не на прямых выборах» и что у него «нет желания увеличить полномочия президента Республики»<sup>60</sup>.

Если речь идет о своей стране, то исследователю определить по указанному вопросу весьма непросто — нужно взвесить и свести воедино массу факторов. Подтверждением тому послужат две цитаты одного автора: «Представляется, что нашему политическому менталитету ближе президент Республики, который избран прямыми выборами, а потому в будущем так и должно остаться»<sup>61</sup> (2016 г.); «...в конечном счете думается, что в сегодняшней Сербии, в которой низок уровень политической и правовой культуры, выборы президента должны быть опосредованными. Президента мог бы избирать “орган”, составленный, возможно, из парламентариев, судей... членов САНИ [Сербская академия наук и искусств], представителей государственных университетов и др. подобных институтов»<sup>62</sup> (2017 г.).

Автор настоящей статьи — сторонний наблюдатель. Ему проще, он может абстрагироваться от конкретных реалий иностранного государства. Многие пост-социалистические страны, включая Болгарию и Сербию, установили парламентарную форму правления с прямыми выборами президента. Благодаря этому в парламентарных республиках Европы такой способ избрания главы государства

<sup>60</sup> URL: [www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:671604](http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:671604) (дата обращения: 21 апреля 2018 г.).

<sup>61</sup> Ђорђевић А. Председник Републике у уставном поретку Србије — десетогодишњица Устава од 2006. С. 716.

<sup>62</sup> Ђорђевић А. Начин избора председника Републике Србије — актуелна питања уставне реформе. С. 239.

теперь уже не исключение, а равноправный вариант. Причем вариант вполне жизнеспособный. Образно говоря, «новая» Европа обогатила конституционно-правовые достижения Европы «старой». И даже если какая-либо из стран откажется от такой конструкции, это не уменьшит ее вклад в историю.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Половченко К. А.* Правительство Республики Сербия // Правительство в зарубежных странах : кол. монография / под ред. К. В. Карпенко ; МГИМО(У) МИД России. — М. : МГИМО-Университет, 2016. — С. 254—280.
2. *Половченко К. А.* Правовой статус Президента Республики Сербии // Глава государства в зарубежных странах : кол. монография / под ред. А. Г. Орлова, Н. А. Славкиной ; МГИМО(У) МИД России. — М. : МГИМО-Университет, 2016. — С. 234—268.
3. *Танчев Е.* Разделение властей по Конституции Болгарии 1991 года // Журнал конституционного правосудия. — 2012. — № 1. — С. 29—37.
4. *Друмева Е.* Конституционно право. — Четвърто доп. и прераб. изд. — София : Сиела, 2013. — 787 с.
5. *Ђорђевић А.* Начин избора председника Републике Србије — актуелна питања уставне реформе // Српска политичка мисао. — 2017. — Бр. 2. — С. 225—241.
6. *Ђорђевић А.* Председник Републике у уставном поретку Србије — десетогодишњица Устава од 2006 // Зборник радова Правног факултета у Новом Саду. — 2016. — Бр. 2. — С. 713—725.
7. *Марковић Р.* Устав Републике Србије из 2006 — критички поглед // Анали Правног факултета у Београду. — 2006. — Бр. 2. — С. 5—46.
8. *Milosavljević B.* Načelo podele vlasti u Ustavu i ustavnoj praksi Republike Srbije // Pravni zapisi. Pravni fakultet Univerziteta Union. — 2012. — Br. 1. — S. 5—21.
9. *Орловић С.* Шеф државе у Србији — краљ наспрам председника Републике // Зборник радова Правног факултета у Новом Саду. — 2016. — Бр. 4. — С. 1197—1212.
10. Политички систем Србије. Хрестоматија. III део. Народна скупштина / Приредио М. Јовановић. — Београд, 2012. — 72 с.
11. *Сидерова Е.* Парламентарното прегласување на президентското вето — реалниот ефект // Правен свят. — 2008. — Бр. 7. — С. 169—173.
12. *Сидерова Е.* Президентът като неутрална власт. — София : Албатрос, 2012. — 180 с.

