

ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТУРЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Автор-составитель: Е.Ф. ИВАШКЕВИЧ

Репозиторий ВГУ

Автор-составитель: зав. кафедрой истории и теории права УО «ВГУ им. П.М. Машерова», кандидат педагогических наук, доцент **Ивашкевич Е.Ф.**

Рецензент: декан юридического факультета УО «ВГУ им. П.М. Машерова», кандидат философских наук, доцент **Бочков А.А.**

В учебном пособии рассматривается институт президентуры в зарубежных странах в рамках темы, предусмотренной учебной программой по конституционному праву зарубежных стран. Пособие рассчитано на студентов дневного и заочного отделения юридического факультета, возможно, будет интересно политологам, историкам.

© Ивашкевич Е.Ф.
©Издательство УО «ВГУ им. П.М. Машерова»

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
Глава I. Конституционное закрепление института президентуры в зарубежных странах. Место президента и его роль в системе органов государственной власти.....	6
1.1. Президент как глава государства: понятие, функции и задачи в зарубежных странах.....	6
1.2. Системы избрания президента в зарубежных странах.....	12
Глава II. Конституционно-правовые основы юридического статуса президента как главы государства в зарубежных странах.....	19
2.1. Особенности конституционно-правового статуса президента при различных формах республиканского правления.....	19
2.2. Компетенция президента в зарубежных странах.....	30
2.3. Ответственность президента как главы государства в зарубежных странах.....	46
Заключение.....	56
Список литературы.....	58

ВВЕДЕНИЕ

Наука конституционного права зарубежных стран – это область знания, предметом которой является юридическое регулирование организации и деятельности государства, его отношений с лицами, общественными и религиозными движениями и другими субъектами в связи с осуществлением политической власти.

Основные задачи данной работы:

- дать общую характеристику понятия главы государства (президента) в зарубежных странах, более подробно рассмотреть его место и роль в системе органов государственной власти;
- раскрыть функции и задачи президента в зарубежных странах;
- определить и разграничить системы избрания президента в зарубежных странах;
- провести сравнительный анализ конституционно-правового статуса президента при различных формах республиканского правления;
- определить компетенцию (полномочия) президента в зарубежных странах;
- рассмотреть вопрос об ответственности президента, преемственности президентской власти, процедуре отрешения от должности президента в зарубежных странах.

При написании работы была сделана попытка представить различные точки зрения ученых на проблему, наиболее полно и всесторонне рассмотреть институт президентуры в зарубежных странах.

В данной работе использовались:

- метод сравнительного анализа, который состоит в том, чтобы обнаружить и исследовать общие и особенные элементы государственного строя, сходства и различия между политико-правовыми институтами, учреждениями и процедурами, их преимущества и издержки, условия в которых они проявляют себя. Характерный итог сравнительного анализа – классификация, типология, которая убедительна и может быть полезной при условии, если она основана на достоверных сведениях.
- метод конкретного правового анализа. Государственно-правовые институты некоторых стран иногда настолько характерны, типичны, настолько точно отражают существо вопроса, что их конкретное, подробное изучение позволяет полно и отчетливо увидеть определенную сторону государственности. В этом случае исследование национального государственно-правового явления отдельной страны применяется в целях иллюстрации общих закономерностей. Изучение разного рода частных помогает избежать шаблонов, ненужной простоты во взглядах на зарубеж-

ную государственность. Институт президентуры нельзя замыкать в некоторую систему схем и классификаций. Конкретный анализ дополняет и исправляет выстроенные типологии и открытые закономерности многочисленными и важными деталями, исключениями.

- историко-сравнительный метод. Применение данного метода позволяет рассматривать государственный строй как стадию исторического процесса, видеть в нем исходное состояние для дальнейшего политического развития. С этой точки зрения полученные знания в данной сфере не обесцениваются, даже если в системе законодательства и правоотношений происходят изменения. Взгляд на конституционное право с исторической точки зрения дает возможность увидеть, что в политической жизни появляется что-то новое: формы государственности, условности, обычаи, системы власти не вечны. Историко-сравнительный подход позволяет заметить «вечные», стабильные стороны государственности

Экономические, политические, социальные условия, а также духовно-культурные ориентации оказываются типичными во многих странах. Процесс переноса, взаимопроникновения государственно-правовых институтов между нациями относительно несложен. Современные государственно-правовые формы имеют сравнительно небольшой возраст, который, как правило, измеряется двумя-тремя столетиями и меньшими сроками. Конституционное право большинства стран формировалось путем взаимообмена. Чаще всего страны принимали в качестве образца отдельные, наиболее приемлемые или внешне привлекательные институты и нормы. Но сплошная рецепция, полный перенос государственного строя из одной страны в другую – явление редкое.

Следствием таких взаимообменов явилось то, что каждая национальная политическая система включает в себя типичные, широко известные государственно-правовые институты, но их набор, конкретный состав в различных странах не совпадает.

Невозможно выделить группу стран, имеющих сугубо британскую, немецкую или советскую государственно-правовую модель. Единого государственно-правового стандарта не существует.

На наш взгляд, выбранная тема актуальна для теории и практики, ее глубокое изучение необходимо для успешной деятельности любого юриста-практика, политолога, социолога, историка.

ГЛАВА I. КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТУРЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ. МЕСТО ПРЕЗИДЕНТА И ЕГО РОЛЬ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

1.1. Президент как глава государства: понятие, функции и задачи в зарубежных странах

Глава государства – это конституционный орган и одновременно высшее должностное лицо государства, представляющее государство вовне и внутри страны, символ государственности народа. В разных странах в соответствии с их конституциями глава государства рассматривается либо как неотъемлемая составная часть парламента, законодательной власти, поскольку без его подписи закон недействителен (монарх в Великобритании, президент в Индии), либо как глава исполнительной власти и одновременно глава государства (Египет США), либо как лицо, являющееся только главой государства и не входящее в какую-либо ветвь власти (Германия, Италия).

Он может быть символом государственности, как монарх в Японии, властным арбитром по отношению к другим институтам государства, как президент Франции, единоличным властителем (Оман, Саудовская Аравия). Глава государства бывает единоличным и коллегиальным. В первом случае это монарх или президент, во втором – постоянно действующий орган парламента, им избираемый. В прошлом это были президиумы высших представительных органов, постоянные комитеты, государственные советы в странах социализма в СССР, Болгарии, Венгрии, Польше. В настоящее время подобным органом является Государственный совет на Кубе, где нет президента (по Конституции глава государства – Председатель Государственного совета). В Китае по Конституции главой государства является избираемый парламентом Председатель республики, но многие функции главы государства он выполняет совместно с Постоянным комитетом парламента, а некоторые такие функции осуществляет сам Постоянный комитет. В Иране эти полномочия разделены между Руководителем государства, избираемым особым образом из высших духовных лиц-мусульман, и президентом республики. В Швейцарии функции главы государства осуществляет правительство, а президент избирается парламентом на один год и существенных полномочий не имеет. В ОАЭ существует коллективный монарх, в Малайзии - выборный монарх.

Во многих странах Британского Содружества (Австралия, Канада) полномочия главы государства принадлежат британскому монарху, но осуществляет их генерал-губернатор – его представитель. Он утверждается монархом

по рекомендации местного правительства, а в Папуа-Новой Гвинее избирается парламентом.

Функции президента в зарубежных странах. Необходимо вначале определить, что мы понимаем под функцией государственного органа. Функция государственного органа – это его назначение в государственном механизме. Так, функция представительных органов государства, их назначение в государственном механизме состоит в том, чтобы выражать волю народа, придавать ей общеобязательный характер, то есть трансформировать эту волю в государственную путем принятия соответствующих правовых актов, иными словами, осуществлять государственную власть. Функция же исполнительных и судебных органов в государственном механизме совершенно иная: у первых – это осуществление управленческой, организационной деятельности, направленной на исполнение правовых актов, принятых непосредственно народом или его представительными органами, у вторых – осуществление правосудия, то есть применение закона к конкретным случаям.

Функция государственного органа в механизме государства обуславливает характер его задач и характер прав, входящих в его компетенцию. Так, функция правосудия несовместима с такими правами, как право на издание нормативных актов, право на отмену или аннулирование нормативных актов, издаваемых органами власти и управления. Следовательно, когда речь идет о соотношении функции и компетенции государственного органа, нужно решить вопрос о том, соответствуют ли по своему характеру те права, которые имеет этот орган, той функции, которую он выполняет в механизме государства.

Под задачами государственного органа следует понимать цели его деятельности, получившие юридическое закрепление. Законодательное закрепление задач государственных органов является, во-первых, способом целенаправленного руководства их деятельностью; во-вторых, юридической основой определения объема прав, которыми государственные органы должны обладать, чтобы успешно добиваться своей деятельности решения возложенных на них задач; в-третьих, юридической основой для установления их ответственности.

Компетенция государственного органа и его правоспособность – разные правовые явления, и их нельзя отождествлять. Дело в том, что государственные органы, как и все субъекты права, обладают правоспособностью. Но в отличие от всех других субъектов права только они имеют компетенцию.

Компетенция государственного органа – это юридически предоставленные ему права на решение определенного круга вопросов и на издание определенных видов правовых актов, права, устанавливающие место данного органа в системе государственных органов, реализуемые им самостоятельно.

Правоспособность же государственного органа есть конкретная, определенная законодательством совокупность прав и обязанностей государственного органа, фиксирующая те временные правоотношения, в которых он может быть участником.

Политические принципы, на которых строится механизм государства, обуславливают функцию отдельных видов государственных органов и каждого из них; функция государственного органа обуславливает характер его задач; функция и задачи государственного органа, вместе взятые, - компетенцию государственного органа; последняя, в свою очередь, - его правоспособность.

Анализ конституций европейских республик с целью определения функции президента в государственном механизме дает основание прийти к некоторым констатациям.

Прежде всего, обращает на себя внимание тот факт, что в подавляющем большинстве конституций демократических республик в качестве принципа устройства государственной власти провозглашается разделение властей, а также определяются те государственные органы, которые выполняют ту или иную функцию при осуществлении государственной власти. Например, в соответствии с Основным законом Финляндии законодательная власть осуществляется Эдускунтой, которая также принимает решения о государственных финансах; исполнительная власть осуществляется Президентом Республики, а также Государственным Советом, члены которого должны пользоваться доверием Эдускунты; судебная власть осуществляется независимыми судами во главе с их высшей инстанцией – Верховным судом и Верховным административным судом (§ 3).

Пункт III ст. 7 Конституции Азербайджанской Республики гласит: «Государственная власть в Азербайджанской Республике организуется на основе принципа разделения властей:

- Законодательную власть осуществляет Милли Меджлис Азербайджанской Республики;
- исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики;
- судебную власть осуществляют суды Азербайджанской Республики».

Согласно Конституции Республики Польша, ее устройство основывается на разделении и равновесии законодательной, исполнительной и судебной власти. «...Законодательную власть осуществляют Сейм и Сенат, исполнительную власть – Президент Республики Польша и Совет Министров, а судебную власть – суды и трибуналы» (ст.10).

В силу Конституции Турецкой Республики законодательная власть принадлежит Великому Национальному Собранию, исполнительная власть –

Президенту Республики и Совету Министров, судебная власть – независимым судам (ст. 7, 8, 9). Статья 2 Конституции Республики Исландия постановляет: «Законодательная власть принадлежит совместно Альтингу и Президенту Республики Исландия. Исполнительная власть осуществляется Президентом и другими государственными органами исполнительной власти в соответствии с Конституцией и иными законами. Судебная власть осуществляется судами». Конституция Греции устанавливает, что законодательные функции осуществляются Парламентом и Президентом Республики; исполнительные функции осуществляются Президентом Республики и Правительством; судебные функции осуществляются судами, решения которых исполняются от имени греческого народа (ст.26).

Изложенные конституционные предписания свидетельствуют о том, что в этих странах, исключая Исландию и Грецию, функция президента в государственном механизме должна состоять лишь в осуществлении исполнительной власти, то есть в осуществлении управленческой, организационной деятельности, направленной на исполнение принятых парламентом актов; в Исландии и Греции функция президента двойка: он, с одной стороны, осуществляет законодательную власть вместе с парламентом, с другой, - осуществляет исполнительную власть. Конституции многих европейских республик, однако, не упоминают президента среди государственных органов, осуществляющих законодательную, исполнительную и судебную власть в государстве и устанавливают иную функцию президента в государственном механизме, ставящую его над всеми другими государственными органами. Вот, например, какие предписания по этому вопросу содержатся в Конституции Словацкой Республики: «Национальный Совет Словацкой Республики является единственным органом Словацкой Республики, принимающим Конституцию и законы» (ст. 72); «Правительство Словацкой Республики является верховным органом-исполнительной власти (ст. 108); «Правосудие в Словацкой Республике осуществляют независимые и беспристрастные суды, (ст. 141). Как видим, в этих конституционных предписаниях президент отсутствует. Для президента Конституция Словацкой Республики устанавливает другую функцию, свидетельствующую о конституционном воплощении авторитарного принципа построения государственного механизма Словакии, принципа бюрократического централизма.

Функция Президента в Словацкой Республике сформулирована в Конституции следующим образом: «Главой Словацкой Республики является Президент. Президент представляет Словацкую Республику вовне и внутри государства и своими решениями обеспечивает надлежащее функционирование конституционных органов. Президент осуществляет свою функцию согласно своей совести и убеждениям и не связан никакими указаниями» (п. 1 ст. 101).

Конституции некоторых страны Европы, не называя президента главой государства, наделяют его функцией, возвышающей его над органами, осуществляющими в государстве законодательную, исполнительную и судебную власть. Так, согласно Конституции Французской Республики 1958 года Президент «обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей» (ст. 5). В силу ст. 49 Конституции Республики Армения 1995 года Президент обеспечивает «нормальное функционирование законодательной, исполнительной и судебной властей». Следует отметить, что в конституциях Ирландии, Македонии и ФРГ функция президента не сформулирована. О ней можно судить по правам, входящим в компетенцию президента в тот или иной из этих стран. Впрочем, и в тех государствах, в которых такая функция конституционно установлена, о ее действительном содержании также лучше судить по правам, входящим в компетенцию главы государства.

Задачи президента – это цели его деятельности, получившие конституционное закрепление.

Анализ конституций европейских республик дает основание констатировать, что в практике конституционного закрепления задач президента используются несколько способов. Первый способ состоит в том, что в конституциях фиксируются задачи государства, которые, несомненно, являются задачами всех его органов, в том числе президента. Таким образом, в соответствии со ст. 9 Конституции Португальской Республики задачами Президента Республики являются:

- гарантия национальной независимости и создание политических, экономических, социальных и культурных условий, способствующих достижению этой цели;
- гарантия основных прав и свобод и уважение принципов демократического правового государства;
- защита политической демократии, обеспечение и стимулирование демократического участия граждан в разрешении национальных проблем;
- способствование повышению благосостояния и качества жизни народа и реальному равенству между португальцами, а также осуществлению экономических, социальных и культурных прав посредством преобразования и модернизации экономических и социальных структур;
- защита и повышение ценности культурного наследия португальского народа, охрана природы и окружающей среды, сохранение природных ресурсов и обеспечение правильного распоряжения территорией;
- обеспечение обучения и постоянного повышения ценности, защита португальского языка и содействие его международному распространению;

- стимулирование гармоничного развития всей национальной территории с учетом, в частности, удаленного периферийного расположения архипелагов Азорского и Мадейры;
- содействие поддержанию равенства мужчин и женщин.

Основные задачи Турецкого государства, а, следовательно, и Президента Турецкой Республики, сформулированы в Конституции следующим образом:

- защищать независимость и целостность турецкой нации, неделимость страны, а также Республики и демократии;
- гарантировать благосостояние, мир и удачу личности и общества;
- бороться за устранение политических, экономических и социальных препятствий, которые ограничивают основные права и свободы личности способом, несовместимым с принципами справедливости и социального государства;
- обеспечивать необходимые условия для материального и духовного развития личности (ст. 5).

Второй способ регламентации задач президента состоит в непосредственном закреплении в конституции обязанностей государства по отношению к гражданам. Например, согласно Конституции Греции, государство обязано: гарантировать права человека как отдельной личности и как члена общества (ст. 25); заботиться о создании условий полной занятости для всех граждан и о повышении нравственного и материального уровня сельского и городского населения; заботиться о социальном обеспечении трудящихся (ст. 22); принимать меры для обеспечения профсоюзных свобод, беспрепятственного осуществления связанных с ними прав и охраны их от любого посягательства (ст. 23); охранять природную и культурную окружающую среду, принимать специальные превентивные или репрессивные меры для ее сохранения (ст. 24); охранять семью, брак, материнство и детство; проявлять особую заботу о многодетных семьях, инвалидах войны и мирного времени, вдовах и сиротах, жертвах войны, а также о больных, страдающих неизлечимыми физическими или душевными болезнями; заботиться о здоровье граждан и принимать специальные меры для защиты молодежи, стариков, инвалидов, а также для помощи неимущим; заботиться о предоставлении жилища для тех, кто его не имеет или недостаточно им обеспечен (ст. 21); содействовать развитию и распространению искусства и науки; заботиться об образовании греческих граждан, включая их нравственное, культурное, профессиональное и физическое воспитание, а также развитие их национального и религиозного сознания и формирование их как свободных и ответственных граждан (ст. 16) .

Третий способ состоит во включении в текст конституции специальной статьи, посвященной задачам президента. Например, ст. 126 Конституции Республики Польша гласит:

1. Президент Республики Польша является верховным представителем Республики Польша и гарантом непрерывности государственной власти.
2. Президент Республики следит за соблюдением Конституции, стоит на страже суверенитета и безопасности государства, а также нерушимости и неделимости его территории.
3. Президент Республики выполняет свои задачи в объеме и на принципах определенных в Конституции и законах».

Наконец, следует сказать еще об одном способе конституционного закрепления задач президента. Речь идет о присяге президента, которую он дает при вступлении в должность. Например, Президент Греции перед тем, как приступить к своим обязанностям, согласно Конституции приносит перед Парламентом присягу: «Клянусь именем Святой, единосущной и Нераздельной Троицы хранить Конституцию и законы, заботиться об их добросовестном соблюдении, защищать национальную независимость и целостность страны, оберегать права и свободы греков и служить общим интересам и прогрессу греческого народа» (ст. 33).

Согласно Основному Закону ФРГ, вступая в должность, Президент ФРГ произносит следующий текст: «Я клянусь посвятить свои силы благу немецкого народа, умножить его достояние, оберегать его от ущерба, блюсти и охранять Основной Закон и законы Федерации, добросовестно исполнять свои обязанности и соблюдать справедливость по отношению к каждому. Да поможет мне Бог» (ст. 56).

Все перечисленные способы конституционного закрепления задач президента дают возможность точно установить цели, на достижение которых должна быть направлена его деятельность.

Конституционно закрепленные задачи президента, несомненно, являются юридической основой, во-первых, для ежегодных его посланий парламенту, во-вторых, для решения вопроса об объеме и характере его конституционных прав и обязанностей и, в-третьих, для решения вопроса о его ответственности.

1.2. Системы избрания президента в зарубежных странах

Во многих источниках отмечается, что главное и заметное отличие президента республики от монарха заключается в том, что должность президента выборная. Главой государства в республике формально и юридически может быть избран практически любой гражданин, который соответствует всем ус-

тановленным цензам, и в отличие от монарха президент избирается на определенный срок. Это временная должность.

Республика – форма правления, при которой главой государства является президент, избираемый на определенный срок из числа граждан, обладающих необходимыми «квалификациями» (определенный возраст, рождение в данной стране от граждан этого государства, обладание полными гражданскими и политическими правами). Есть и иные, искаженные формы республики, когда президент не избирается гражданами, а провозглашается таковым военным или революционным советом после государственного переворота, когда президент провозглашается пожизненным президентом. Президент может занимать различное положение в системе государственной власти: быть только главой государства (Германия), одновременно главой государства и исполнительной власти (Бразилия, США), главой государства и фактическим руководителем правительства при наличии особой должности административного премьер-министра (Египет, Франция). Президент избирается на определенный срок: три года в Латвии, четыре года в США, пять – в Бразилии, шесть – в Египте, семь – во Франции. Бывали, однако, и «пожизненные президенты», а также президенты, занимавшие свои посты иными путями, чем выборы. Для избрания на должность президента обычно выдвигаются следующие условия: гражданство данного государства (в Польше на выборах 1990 года на пост президента баллотировалось лицо, имевшее кроме польского еще два гражданства: канадское и перуанское), наличие полных гражданских и политических прав, достижение определенного возраста (обычно 35 лет, но в Никарагуа – 25, в Венесуэле – 30, в Китае – 45, в Италии – 50). Иногда устанавливается и предельный возраст (например, в Намибии – не старше 65 лет). Многие конституции устанавливают для кандидата определенный срок проживания в данной стране (в Болгарии – 5 лет, на Украине – 10, в США – 14, в Грузии – 15).

В ряде случаев требуется, чтобы кандидат был не натурализованным гражданином, а уроженцем данной страны или родившимся от ее граждан. В Нигерии кандидат на должность президента должен иметь среднее образование, в Турции, Азербайджане – высшее, на Филиппинах он должен уметь читать и писать. Есть и другие условия.

Кандидат в президенты может быть выдвинут группой избирателей. Во Франции это 500 граждан, но не рядовых, а являющихся членами парламента, региональных советов, генеральных советов департаментов (то есть региональных органов самоуправления), территориальных собраний заморских территорий, мэрами городов. На Украине для выдвижения кандидата должно быть созвано собрание избирателей не менее 500 человек; оно создает инициативную группу, которая и подает заявку о выдвижении кандидата, но для

того, чтобы кандидат был зарегистрирован, необходимо собрать в его поддержку не менее 100 тыс. подписей избирателей, причем не менее 1500 в каждом из 2/3 избирательных округов. Кандидатура президента может быть также выдвинута политическими партиями, избирательными объединениями, блоками. В Венгрии кандидат выдвигается не менее чем 50 депутатами парламента, в Египте – 2/3 общей численности парламента (если кандидат не соберет 2/3, то большинством). Регистрация кандидата во многих странах обусловлена внесением повышенного избирательного залога (например, 10-кратного по сравнению с кандидатом в нижнюю палату парламента Франции).

Существуют различные способы избрания президента:

1. *Голосование в парламенте* (Чехия, Венгрия, Турция, Албания, Латвия). Для первого тура выборов обычно требуется квалифицированное или абсолютное большинство голосов, но при множественности кандидатов такой результат достигается редко, голоса распределяются между разными кандидатами. В последующих турах требования снижаются, однако из-за партийной раздробленности обычно проводится много туров. В Турции накануне принятия конституции 1982 года, снизившей требования, было проведено более 100 туров, в Италии в 1992 году – 16. Теперь для выборов президента в Турции в первом туре требуется 2/3 голосов, во втором и третьем достаточно абсолютного большинства, на четвертый тур выносятся две кандидатуры, набравшие относительное большинство. Президентом становится получивший относительное большинство голосов. Президент, избранный парламентом, обычно, хотя и не всегда, «слабый» президент: он получает свои полномочия не непосредственно от избирателей, а от представительного органа и не может противопоставлять себя ему.

2. *Голосование выборщиков*. Избиратели голосуют за выборщиков, а последние, не собираясь вместе, избирают президента из числа кандидатов, выдвинутых партиями (Аргентина, США, до 90-х годов Финляндия). В этом случае избирается коллегия выборщиков, которая затем от имени избирателей во втором туре выбирает президента. При этом способе результаты выборов (имя будущего президента) становятся известны до голосования выборщиков, как только подсчитана их партийная принадлежность: президентом будет тот, кто имеет за собой большинство выборщиков. Таким образом, несмотря на закрепленную в конституции систему косвенных выборов, в США фактически существуют прямые выборы. Фамилия человека, избранного президентом США, становится известной не после формального второго тура, когда объявляются результаты голосования, а уже к концу того дня, когда избиратели высказали свою волю.

3. *Избрание президента специальной избирательной коллегией*, о которой говорилось выше.

Так, для избрания президента из числа депутатов парламента и представителей органов местного самоуправления создается специальная избирательная коллегия. Это представители разных уровней власти. Классическим примером здесь является Италия. Президент Итальянской Республики избирается на совместном заседании обеих палат парламента. К членам парламента присоединяются представители от областей (по 3 человека от области; самая маленькая область – Вале д'Аоста – посылает одного представителя). Практически глава государства избирается членами обеих палат парламента, поскольку число представителей от областей всего 58, а парламентариев – свыше девятист (935). Так или иначе, в процедуре выборов президента участвует не только высшая представительная власть, но и региональная. Возможно, это сделано специально, чтобы президент чуть меньше зависел от парламента, поскольку в его выборах принимали участие и представители регионов. Кстати говоря, итальянцы установили самый солидный возрастной ценз для кандидата на должность президента – не моложе 50 лет.

В некоторых федеративных государствах для избрания президента формируется особая коллегия, состоящая из депутатов федерального парламента и представителей субъектов федерации. Здесь есть нечто общее с итальянской моделью, но в Италии в выборах президента участвуют представители от территориальных образований (областей), а в данном случае – от государственных образований – субъектов федерации. Примером здесь может служить ФРГ, где федеральный президент избирается Федеральным собранием, состоящим из членов Бундестага (нижней палаты парламента) и представителей земель, избранных законодательными органами земель (ландтагами) по принципу пропорционального представительства. Для избрания президента необходимо абсолютное большинство голосов от членов Федерального собрания.

Нечто похожее существует в Индии. Здесь президент избирается особой избирательной коллегией, которая состоит из избранных членов обеих палат центрального парламента (слово «федеральный» у них не употребляется) и избранных членов законодательных собраний штатов.

Таким образом, в парламентарной республике президент обычно избирается таким образом, чтобы он не получал свой мандат непосредственно от народа (граждан-избирателей) и не мог противопоставлять себя парламенту, депутаты которого избираются непосредственно гражданами. Применяются различные способы непрямы выборов президента. Он избирается либо парламентом (Греция, Ливан, Турция), либо особой коллегией. Способ выборов президента не является, однако, решающим критерием отличий парламентар-

ной республики от президентской или полупрезидентской. Главное состоит в порядке назначения правительства и его политической ответственности. В парламентской республике по тексту конституции, как и в республике президентской, правительство назначается президентом. Но в отличие от президентской республики это формальный акт.

4. *Избрание непосредственно избирателями* (Мексика, Франция). В президентской республике президент, как правило, избирается независимо от парламента (например, в Мексике прямым голосованием избирателей, в США – косвенным), хотя есть и исключения (в Суринаме одно время – 2/3 голосов парламента, в Египте кандидатуру президента на голосование избирателей может предложить только парламента). Механизм избрания президента в конечном итоге предопределяет его место и роль в жизни страны. В президентской республике и в республике со смешанной формой правления практически всегда используются прямые выборы президента. Такие выборы предусмотрены, например, в большинстве стран Латинской Америки (в Мексике, Бразилии, Чили, Перу, Колумбии, Коста-Рике); в азиатских странах (в Филиппинах, Египте); в Европе (во Франции, на Украине, в Российской Федерации). В данном случае президент получает свой мандат – право на власть – непосредственно из рук народа, поэтому его легитимность и полномочия наиболее весомы.

В некоторых странах, опасаясь «слишком большого веса» президента, специально вводили опосредованное его избрание при помощи парламента. Такие опасения небезосновательны, потому что избранный непосредственно гражданами президент практически не зависит от парламента и может противопоставить себя законодательному органу, а иногда не просто противопоставить, но и встать над парламентом, подчинить его себе, изменив тем самым соотношение (баланс) властей в свою пользу, то есть нарушить равновесие между властями, необходимое для нормальной работы государственного механизма.

В некоторых странах переизбрание президента на следующий срок во многих странах ничем не ограничивается (Египет, Франция, Сирия). В Германии, США одно и то же лицо может быть избрано в президенты только на два срока. В Аргентине можно избирать дважды, но первый раз на шесть лет, второй – только на четыре года. В Мексике установлен только один срок – шесть лет. Конституция Мексики запрещает под каким-либо видом избирать одно и то же лицо на должность президента на второй срок; нельзя избирать и временного президента. Невозможно переизбрание президента также в Боливии, Никарагуа (с 1995 года), Эквадоре. Перечисленные ограничения призваны воспрепятствовать возможному президентскому авторитаризму, ибо президенты, избравшиеся в некоторых странах Латинской Америки и Африки

на седьмой и даже восьмой срок, сосредоточивали в своих руках непомерную власть. В настоящее время в некоторых странах Азии есть президенты, избранные на четвертый и пятый срок.

В подавляющем большинстве случаев президентами избирались мужчины, но в последние десятилетия пост президента стали занимать и женщины (Аргентина, Филиппины, Финляндия, Ирландия, Исландия, Шри-Ланка).

В 1994-1995 годах в большинстве азиатских постсоциалистических стран (Туркменистан, Узбекистан) вместо выборов были проведены референдумы о продлении срока действующего президента до 2000 года. В прошлом в некоторых странах социалистической ориентации президенты избирались съездом правящей партии (Конго), президенты провозглашались пожизненными (КНДР, Тунис, Уганда, Экваториальная Гвинея). Пожизненным президентом был и Броз Тито в Югославии, в конституции которой говорилось, что президент избирается, но это правило не распространяется на Тито. В Иране Руководитель государства (подлинный глава государства) в отличие от президента избирается не путем всеобщих выборов, а особой коллегией лиц, преимущественно духовных, которые в свою очередь избираются населением. Руководитель государства в Иране должен быть высшим духовным лицом – муфтием. В Швейцарии президент и вице-президент избираются парламентом (Федеральным собранием) сроком на один год, но вопреки их титулам они не обладают основными полномочиями главы государства: эти полномочия принадлежат коллегиальному органу – Федеральному совету.

Согласно многим конституциям, президент пользуется неприкосновенностью, его нельзя привлечь к административной ответственности, уголовное наказание возможно только после отрешения президента от должности (обычно путем импичмента). Однако президент, добровольно уходящий в отставку, как правило, добивается принятия закона или соглашения о его неотвеченности. Во многих странах к президенту может быть предъявлен гражданский иск. Гражданские иски к государству также могут быть обращены к президенту как представителю государства.

Президент имеет определенные привилегии: свою резиденцию (обычно не одну), особый транспорт, включая самолеты, охрану, свой штандарт - флаг, являющийся символом президентской власти. Во многих странах существует особое обращение к президенту - «Ваше превосходительство». Денежное содержание президенту устанавливается законом парламента и обычно является наиболее высоким среди должностных лиц.

Практически во всех странах, где президент избирается прямыми или косвенными выборами, он обладает широкой реальной властью. Можно вспомнить не только названные выше страны (Франция и США), но и Австрию, Ирландию, Исландию, страны Африки (Камерун, Сенегал), где дейст-

вуют избранные главы государства и многопартийные демократические режимы. Мандат в этих странах президент получает от граждан. Президент, избранный косвенным образом, также независим от парламента и практически неподконтролен ему, как и при прямых выборах. Такой тип выборов называют внепарламентским способом избрания глав государств.

Репозиторий ВГУ

ГЛАВА II. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЮРИДИЧЕСКОГО СТАТУСА ПРЕЗИДЕНТА КАК ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

2.1. Особенности конституционно-правового статуса президента при различных формах республиканского правления

Существует три основных модели республики: президентская республика, парламентарная республика и смешанная (полупрезидентская) форма республики. Названия этих республик не случайно связываются с должностью главы государства. Республика называется президентской потому, что там закреплен особый статус главы государства – президента. Действительно, очень важную роль в управлении государственными делами играет глава государства в президентской республике.

Особое распространение получила первая из этих форм. В Африке до 90-х годов совсем не было парламентарных республик, нет их и в Латинской Америке. Президент назначает министров, как, например, в США или Бразилии, и в этом случае отдельного от президента правительства нет, существует кабинет президента, где министры имеют только совещательный голос. В некоторых президентских республиках он может назначить также премьер-министра. В этом случае есть правительство во главе с премьером, но фактическим руководителем правительства остается президент. Кроме того, ни премьер, ни министры политической ответственности перед парламентом не несут, не могут быть уволены им в отставку. Это означает, что кабинет или правительство формируется партией (крайне редко – блоком партий), победившей на президентских, а не на парламентских выборах, и президент - это лидер правящей партии, хотя во многих странах, будучи избран, он слагает с себя партийные обязанности и выступает как «надпартийный» деятель. Президент свободен в подборе членов правительства и делает это по своему усмотрению в Нигерии, США, Венесуэле и некоторых других странах. Однако, необходимо при назначении министров формальное согласие верхней палаты парламента – сената. Как правило, министры несут ответственность за свою деятельность только перед президентом и не могут быть уволены в отставку путем вотума недоверия в парламенте. Иногда конституция прямо устанавливает, что президент является главой правительства (ст. 117 Конституции Мозамбика 1990 года). Как уже говорилось, в большинстве президентских республик нет особой должности премьер-министра, им является президент. Если же такая должность есть (иногда она предусмотрена конституциями, но может и не упоминаться ими, и во многих странах Азии и Африки она то вводилась, то упразднялась), то это так называемый административный пре-

мьер. Политику правительства определяет президент, под руководством которого проходят заседания совета министров, где решаются наиболее важные вопросы (менее важные вопросы решаются под председательством административного премьера).

В президентской республике осуществляется «жесткое» разделение властей: президент не вправе досрочно распустить парламент (на практике в развивающихся странах это бывает; например, в 1993 году президент Перу приостановил действие конституции и распустил парламент, назначив, правда, новые выборы), но и парламент не вправе смещать министров путем вотума недоверия. В тех же редких случаях, когда такая возможность может быть использована, всегда предусмотрено, что это не относится к фактическому главе правительства – президенту. Ответственность правительства (министров) перед президентом – главный признак президентской республики. Правда, парламент в такой республике имеет определенные полномочия (нередко весьма значительные) по контролю над управлением, но все-таки он не вправе уволить в отставку не угодных ему министров.

В президентской республике вполне возможна такая ситуация (ее называют «разделенным правлением»), когда правительство сформировано одной партией, а в парламенте большинство мест принадлежит оппозиционной партии (партиям). Это неоднократно происходило в Венесуэле, Коста-Рике, США. Но в Мексике, например, такая возможность до сих пор была исключена, поскольку Институционно-революционная партия намного превосходит по своему влиянию другие партии, и всегда побеждала и на президентских, и на парламентских выборах. Термин «разделенное правление» иногда используется и в другом значении: в условиях иной формы правления - парламентской республики или парламентской монархии - в состав правительства парламентского большинства включаются несколько министров от оппозиции. Обычно это делается в обстановке общенационального кризиса, войны, чтобы обеспечить единство действий различных политических сил в критических ситуациях.

Президент возглавляет исполнительную власть и совмещает в одном лице полномочия как главы государства, так и главы правительства. Такова правовая ситуация в президентских республиках – США, Мексике, Венесуэле, Египте и других.

Можно по-разному оценивать принцип совмещения в руках одного человека функций главы государства и главы исполнительной власти, но во многих странах это считается нормальным. Кроме того, некоторые государствоведы полагают, что наиболее рационально должность президента используется именно тогда, когда он возглавляет исполнительную власть.

Весьма значительна роль президента в странах со смешанной формой правления (Франция, Португалия, Польша). В президентских и смешанных республиках глава государства наделен очень широкими полномочиями как политический руководитель страны в сфере выбора основных экономических приоритетов и направлений и в области международных проблем и союзов. Он также располагает весьма существенными средствами воздействия на законодательный процесс. Президент обладает реальной исполнительной властью, имеет важные полномочия в области руководства армией, силами правопорядка и различными гражданскими службами, то есть тысячами государственных служащих.

Наряду с чрезмерным усилением власти президента в одной группе стран, в других государствах (особенно в Латинской Америке, в Шри-Ланке, а на рубеже 80-90-х годов – в Северной и Тропической Африке) обнаружили тенденции смягчения президентского всевластия (в Африке это было связано с крушением тоталитарных режимов в странах как капиталистической, так и социалистической ориентации). В то же время в результате последовательных конституционных реформ были ограничены полномочия президента в некоторых странах Европы (например, в Португалии). В результате возникли президентские республики с элементами парламентаризма. Эти элементы характеризуются тем, что в президентской республике предусматривается возможность вотума недоверия министрам (но не фактическому, а часто и юридическому главе правительства – президенту), которые остаются в то же время ответственными и перед президентом (двойная ответственность). Правда, в президентской республике такая ответственность имеет разную степень: главной все же остается ответственность министров перед президентом, который возглавляет кабинет (кабинет президента) и под началом которого работают министры. Примером этого служат конституционные изменения в Венесуэле, Колумбии, Уругвае и некоторых других латиноамериканских странах.

В Уругвае парламент может выразить недоверие министрам, хотя для этого требуется квалифицированное большинство голосов в 2/3, кроме того, президент в определенных случаях вправе не увольнять министра даже после вотума недоверия парламента. К тому же парламент не должен одобрять или не одобрять программу правительства. Он может ее обсуждать, но решения по этому поводу не выносит. В Венесуэле также есть институт интерpellации отдельному министру. Кроме того, в этой стране парламент рассматривает и одобряет программу правительства, представленную президентом. Это делается на совместном заседании обеих палат, а не только на заседании нижней палаты, как это принято в парламентарных республиках при двухпалатной структуре парламента. В Перу по конституции 1979 года и затем по консти-

туции 1993 года при вотуме недоверия, выраженном парламентом, президент обязан сместить министра. Вотум недоверия отдельному министру возможен в Колумбии (Конституция 1991 года), в Эквадоре (Конституция 1984 года с последующими поправками).

Выше говорилось о вотуме недоверия в президентской республике отдельным министрам, который, однако, не затрагивает фактического главу правительства – президента. В некоторых странах возможно выражение вотума недоверия и всему совету министров, который характеризуется конституциями как орган исполнительной власти. Ответственность назначенного президентом правительства перед парламентом превращает президентскую республику в полупрезидентскую. Во Франции, например, новое правительство излагает свою программу и просит о доверии, хотя оно и не обязано делать это. Может быть принята резолюция порицания правительству, и оно должно уйти в отставку. Правда, принятие такой резолюции крайне затруднено, и за четыре десятилетия действия конституции 1958 года во Франции были лишь единичные случаи такого рода. На базе использования прежних традиций парламентаризма, с появлением президентов с иными личными качествами, чем де Голль, Франция сохраняет все меньше черт полупрезидентской республики и все больше превращается в парламентарную. Этому способствовала и практика «разделенного правления»: президент и парламентское большинство принадлежали к разным партиям (блокам). В Перу президент при вотуме недоверия может уволить правительство в отставку, а в отдельных случаях даже обязан сделать это.

Полупрезидентскими республиками являются некоторые страны СНГ. В соответствии со ст. 113 Конституции Украины 1996 года Кабинет министров ответствен перед президентом Украины, подконтролен и подотчетен Верховной раде (однопалатному парламенту). В постсоциалистических государствах премьер-министры нередко должны назначаться с согласия парламента, но назначение министров президентом такого согласия не требует. Ответственность всего состава правительства в связи с выражением вотума недоверия возможна, но крайне затруднена. В других случаях двукратного вотума недоверия не требуется, но все равно президент сам решает, уволить правительство в отставку или распустить парламент. Правда, в разных постсоциалистических полупрезидентских республиках в решении этого вопроса имеются свои особенности, но отдельному министру вотум недоверия вынести невозможно (в случае его принятия никаких юридических последствий не возникает). В Египте, напротив, требование отставки относится только к министрам. Если же недоверие выражено персонально премьер-министру или кабинету в целом, президент может не согласиться с этим и возвратить вопрос на новое рассмотрение парламента. Если последний подтверждает свое

решение, президент вправе вынести спорный вопрос на референдум - голосование избирателей. Результаты голосования в пользу правительства влекут роспуск парламента, в пользу парламента – отставку правительства. Примеры таких президентских республик, как, например, Венесуэла, Египет, Уругвай, свидетельствуют о том, что в тех из них, где возможен вотум недоверия министру или правительству в целом, он крайне затруднен, к тому же окончательное решение, как правило, принадлежит президенту. Эта же ситуация наблюдается в полупрезидентских республиках, где вотум недоверия одному министру вообще невозможен. Вопрос о недоверии правительству и министру в обеих группах республик может быть поставлен лишь значительным числом членов парламента: в Перу – 1/20 всего состава парламента, в Колумбии - 1/10, на Украине – 1/3 однопалатного парламента. Решается же он только большинством общего состава парламента, а иногда и квалифицированным большинством.

Правительство в президентской и полупрезидентской республике, если оно возглавляется административным премьером, может и само поставить вопрос о доверии. Этим оно обычно пытается укрепить свои позиции или провести в парламенте закон, угрожая в противном случае своей отставкой. Такой порядок тоже во многом сближает президентскую республику с парламентарной. Рассмотренные явления отражают современные тенденции в развитии конституционного права стран мира.

Парламентарная республика. Парламентарная республика, особенно в ее «чистом» виде, распространена гораздо меньше, чем президентская. Это Австрия, Германия, Индия, Ирландия, Италия, Португалия (после ряда реформ конституции 1976 года, существенно ослабивших позиции президента), Кабо-Верде в Африке (с 1990 года), Вануату в Океании и немногие другие страны. Правда, в последние годы после ликвидации тоталитарных режимов по пути создания парламентарной республики идут многие страны Африки, но их опыт слишком мал, чтобы делать обобщающие выводы.

Президент парламентарной республики, в отличие от вышеуказанных случаев, не обладает какой-либо реальной властью в сфере экономики, внутренней и внешней политики. Активного участия в управлении государственными делами он не принимает. Роль президента в парламентарной республике может быть вполне сравнима с ролью монарха в парламентарной монархии. В обоих случаях главы государства царствуют, но не правят. Там они в основном играют роль символа государства, выполняя важные, но все-таки второстепенные по сравнению с руководством государственными делами, представительские функции. Однако в ряде случаев такой «слабый» президент парламентарной республики может оказывать существенное влияние на ситуацию в стране, на течение государственных дел. Обычно это происходит

при возникновении каких-то экстраординарных событий парламентского кризиса, стихийных бедствий.

В парламентских республиках, если президент принадлежит к той же партии, что и правительственное большинство, он может оказывать более существенное влияние на ход политического процесса, хотя по законодательству некоторых стран при вступлении в должность президент должен формально выйти из партии. Формальности выполняются, но симпатии остаются.

Здесь следует отметить важный момент. Формальные права президента в парламентской республике, то есть те права и полномочия, которые записаны в конституции, могут внешне почти не отличаться от полномочий «сильного» президента в президентской республике. Однако, во всех тех случаях, когда президент парламентской республики по конституции наделен какими-то определенными полномочиями, реально все эти полномочия находятся в руках исполнительной власти: премьер-министра, правительства, министров. Например, если президент парламентской республики имеет право издавать акт от своего имени, то все эти акты требуют процедуры контр-ассигнации – подтверждения (скрепления) подписи главы государства главой исполнительной власти. Рядом с подписью президента должна стоять подпись премьер-министра или министра, отвечающего за данную сферу общественных дел, которая регулируется актом президента. На самом деле это не акты президента. Это акты исполнительной власти, на которых стоит подпись президента, чтобы придать этому акту больший вес и значение. Без подписи министра (премьер-министра) указ президента недействителен.

В Италии (парламентская республика) формально президент является верховным главнокомандующим. По Конституции он может распустить парламент; после консультации с лидерами парламентских фракций он назначает премьер-министра. Если не знать реального положения вещей, то невозможно представить, что на самом деле эти права фиктивные. Дело в том, что реальным главнокомандующим является премьер-министр, в случае кризисной ситуации парламент распускается по инициативе премьер-министра, а президент подписывает готовый акт о роспуске. И, несмотря на консультации, президент может назначить главой исполнительной власти только то лицо, которое пользуется доверием парламента, потому что, как уже отмечалось, институт вотума недоверия может парализовать любую инициативу президента. Он лишь подписывает акты (в том числе о назначении правительства и его отставке), которые заранее подготовлены более сильными властными структурами.

В парламентских республиках, как правило, президент выбирается путем многостепенных выборов. Чаще всего это двухстепенные выборы, иногда – трехстепенные.

В парламентской республике, как и в парламентской монархии, глава государства не является главой правительства и не свободен в выборе премьер-министра который потом определяет состав правительства кабинета и вносит его на утверждение парламента. Президенту приходится назначать лидером правительства лицо, которое пользуется доверием парламента (его нижней палаты), иначе правительство не будет утверждено парламентом. Поэтому в парламентской республике пост премьер-министра занимает лидер партии, имеющей большинство в парламенте, или кандидат, предложенный блоком объединившихся партий, которые вместе располагают таким большинством (коалиционное правительство). Это означает, что правительство формируется партией (партиями), победившей на парламентских (а не на президентских) выборах.

В парламентской республике президент по конституции нередко наделяется широкими полномочиями, но осуществлять их может лишь по предложению («совету») правительства. В такой республике он не правит, но это не значит, что его роль в государстве незначительна. Некоторые вопросы государственного значения президент решает самостоятельно (в Италии он назначает некоторых должностных лиц, в ФРГ в определенных условиях вправе отклонить просьбу правительства о роспуске нижней палаты). В условиях, когда в парламенте ситуация складывается таким образом, что правительственная партия утрачивает большинство (например, в результате перехода депутатов в другие партии), президент может проявить самостоятельность в формировании нового правительства (так было, например, в Индии).

В парламентской республике правительство несет ответственность только перед парламентом., но не перед президентом. Вотум недоверия, принятый парламентом (большинством голосов), обязывает правительство уйти в отставку. Правда, есть вариант: президент, действующий в парламентской республике по совету и с согласия правительства, может распустить парламент с обязательным назначением новых выборов. Если их результат будет не в пользу правительственной партии, то она проиграет выборы, правительство уходит в отставку.

«Рационализированный парламентаризм» в парламентской республике. Парламентарная республика, как и президентская, тоже испытывает в наше время давление, направленное на «рационализацию» парламентаризма. Но в данном случае суть этого давления состоит в том, чтобы ограничить возможность использования вотума недоверия, создать стабильное правительство. С этой целью применяются разные приемы, относящиеся к партийным комбинациям членов парламента (но есть и обратные комбинации с целью организовать выражение недоверия и «свалить» кабинет).

Существуют и конституционные способы для создания более стабильного правительства в парламентарной республике. Одним из наиболее действенных является «конструктивный вотум недоверия», предусмотренный конституцией Германии. Во-первых, ответственность перед нижней палатой парламента несет не все правительство, а только его глава (канцлер). Отдельным министрам недоверие не может быть выражено, они назначаются и смещаются канцлером. Во-вторых, Бундестаг имеет право выразить вотум недоверия канцлеру только при условии, что проект резолюции, внесенный в Бундестаг, будет содержать два пункта: предложение о недоверии действующему канцлеру и предложение об избрании нового канцлера. Провести такую резолюцию в парламенте очень трудно, и на практике замена одного канцлера другим имела место только один раз – в 1982 году.

Канцлер может и по своей инициативе поставить вопрос о доверии. Предложение считается принятым, если за него голосует абсолютное большинство депутатов. Отклонение предложения о доверии не обязывает канцлера уйти в отставку. Он может обратиться к президенту с просьбой о роспуске в течение 21 дня Бундестага. Право роспуска погашается, если Бундестаг в этот промежуток времени изберет абсолютным большинством голосов нового канцлера. В этом случае, прежний канцлер обязан уйти в отставку. В случае отставки канцлера покидают свои посты и все члены правительства.

Другим примером внедрения «рационализированного парламентаризма» является Франция, в которой это привело к преобразованию существовавшей по конституции 1946 года парламентарной республики в республику полупрезидентскую, полупарламентарную. В соответствии с конституцией 1958 года, разработанной под руководством президента Франции генерала де Голля, власть президента была усилена таким образом, что он стал центральной фигурой всего государственного аппарата. Прежде всего были ограничены законодательные полномочия парламента. Теперь он не имеет права принимать законы по всем вопросам общественной и государственной жизни: в конституции есть перечень отведенных ему проблем. Все остальные вопросы решаются на основе применения регламентарной власти: президентом, правительством, министрами; исполнительная власть издает, по существу, акты с силой закона. Президент рассматривается как арбитр в государстве: на него возлагается конституционная обязанность обеспечивать своим арбитражем функционирование государственных институтов. Он выносит на референдум любой вопрос, минуя парламента, и обнародует затем решение референдума в качестве закона. Он председательствует на официальных заседаниях правительства (хотя есть должность премьер-министра). По ст. 16 Конституции Президент имеет исключительные полномочия в случае политического кризиса, на срок действия этих полномочий в его руках сосредоточивается вся

полнота власти (правда, с введением в действие исключительных полномочий автоматически созывается парламент, и Национальное собрание не может быть распущено). Вместе с тем элементы парламентарной республики сохраняются. Назначенное президентом правительство представляется нижней палате парламента, излагает свою программу и по традиции просит о доверии. Парламент может также принять резолюцию порицания правительству, что влечет его уход в отставку, но принятие такой резолюции затруднено: она может быть внесена не менее чем десятой частью всего состава нижней палаты и принята абсолютным большинством голосов списочного состава парламента. Резолюция порицания с 1958 года была принята всего один раз – в 1982 году. Развитие Франции (особенно в связи с «разделенным правлением») свидетельствует, что парламент усиливает свои полномочия, а влияние президента ослабляется. Определенную роль в этом сыграли и некоторые решения Конституционного совета, которые привели, в частности, к тому, что установленное конституцией ограничение сферы законодательства парламента практически не соблюдается, а традиция голосования по вопросу о вотуме доверия (недоверия) новому правительству остается прочной.

«Рационализированный парламентаризм» Франции оказал влияние на другие страны (на некоторые франкоязычные страны Африки, Шри-Ланку и другие государства). Элементы «рационализированного парламентаризма» присущи всем постсоветским полупрезидентским республикам. В некоторых из них выборы президента производятся парламентом. Как отмечается в литературе, если глава государства получает мандат от парламента, то его власть вторична, производна. Он не является непосредственным избранником народа и не может противопоставить свои полномочия органу законодательной власти. Избранный таким образом президент обладает слабыми полномочиями и, естественно, не играет такой значительной роли в государственной жизни страны, как в президентской или смешанной республике, где он избирается народом.

По нашему мнению, главное все же не в способе избрания президента, а в реальном разделении властей и в системе «сдержек и противовесов». Так, американский вариант президентской власти свидетельствует о том, что, хотя президент и получает власть от народа, хорошо разработанные «сдержки и противовесы» не позволяют ему узурпировать власть.

Разными способами решается вопрос о замещении президента в случаях досрочного открытия вакансии, то есть в тех случаях, когда президент умер, ушел в отставку либо отстранен от власти в порядке процедуры импичмента. В некоторых странах закреплено положение, что выбывшего президента заменяет вице-президент (такой порядок существует в США, Филиппинах), и досрочные выборы президента не проводятся. В ряде других стран

есть иные варианты. В большинстве парламентских республик в случае вакансии поста президента проводятся досрочные выборы, а в промежутке между днем открытия вакансии и днем, когда к выполнению обязанностей приступает новый президент, его функции выполняет иное должностное лицо. Например, обязанности главы государства исполняет председатель верхней палаты парламента (председатель Сената Франции, председатель Сената Италии или глава Бундесрата ФРГ). В некоторых странах такие функции должен исполнить глава правительства (например, премьер-министр в Финляндии, в Австрии).

Мы уже упомянули о возрастном цензе для кандидата в президенты в Италии. В большинстве стран президентом может быть лицо более молодого возраста. Например, в ФРГ возрастной ценз для президента – 40 лет, в США и Индии – 35. В любом случае это должен быть человек с определенным жизненным опытом. В отдельных странах обязательна принадлежность президента к господствующей религии. Особенно это касается мусульманских стран.

В Италии и Казахстане срок президентского мандата достаточно значительный (семь лет) и возможности переизбрания не ограничиваются. Однако, в странах с неустойчивыми демократическими традициями отсутствие ограничений для переизбрания приводило и приводит к тому, что одно и то же лицо бессменно занимает эту должность в течение десятилетий. Иногда какие-то формальные псевдовыборы проводятся, но это превращается в фарс. Такая ситуация имела место, например, в республиках Малави, Либерии и других странах Африки. Долгие годы (32) бессменным президентом Заира был Мобуту Сесе Секо. В 1976 году президент Туниса Бургиба был объявлен пожизненным президентом. Такой же пожизненный статус присваивался ряду лиц и в других странах. Пожизненным президентом числился диктатор Дювалье на Гаити.

Суперпрезидентская республика. Вследствие особой роли главы государства, концентрации в его руках больших полномочий отдельные страны Латинской Америки давно получили название суперпрезидентских республик. Однако в последние десятилетия в Азии и Африке появились такие республики, где власть президентов была еще более усилена. Они являлись руководителями единственной легальной, а то и вообще единственной партии, провозглашенной конституцией в тех или иных формулировках руководящей силой общества и государства. Президенты были главными идеологами страны, создателями официально провозглашенной обязательной идеологии (Гана при президенте КвамеНкруме, Гвинея при президенте Секу Туре, Заир при президенте Мобуту и так далее). Наконец, многие из таких лидеров в разных странах (Заир, Тунис, Уганда, Экваториальная Гвинея) были провозглаше-

ны пожизненными президентами. Таким образом, возникла президентско-монархическая республика как форма президентского абсолютизма.

В настоящее время в связи с процессами глобальной демократизации в мире таких форм президентской республики почти нет, но нельзя исключать появление их в дальнейшем.

Особой формой суперпрезидентской республики является такая форма правления, которая устанавливается во многих государствах в результате военных переворотов. Это довольно частое явление в развивающихся странах: со времени образования независимых государств в Латинской Америке (приблизительно полтора века назад) в странах этого региона, а также в Азии и Африке произошло более тысячи военных переворотов, более половины из них были успешными и привели к созданию новой системы управления. В этом случае парламент, как правило, распускается (исключение составила, например, Бразилия, где в 1964 году была проведена лишь его чистка), правительство и президент смещаются со своих постов. Создается новый высший орган – военный совет (революционный совет, совет национального спасения), его председатель – лидер переворота – провозглашается президентом республики. На места назначаются военные губернаторы, коменданты. Из прежних органов сохраняются обычно гражданские суды, но параллельно с ними создаются военные трибуналы, которые судят и гражданских лиц. Хотя в условиях военного управления могут проводиться выборы низовых представительных органов на местах (как трижды было в Алжире и дважды – в Нигерии), они ставятся под надзор военных властей. Создается, таким образом, фактически республика без республиканских учреждений, можно сказать, что это президентско-милитарная республика. Впрочем, и в других развивающихся странах используется концепция двойной роли армии (военной и политической) и вооруженные силы служат основой многих «гражданских» президентских республик (Индонезия, Турция). Специфическими чертами обладала президентская республика в некоторых бывших странах социалистической ориентации.

В отдельных государствах (Ангола, Бенин, Конго, Мозамбик) практиковалось избрание президента республики высшим органом – съездом или центральным комитетом единственной в стране правящей партии. Председатель этой партии, избранный ее съездом, становился в соответствии с этим партийным постом автоматически президентом республики. Он получал лишь инвеституру (утверждение, вручение власти) в парламенте: последний не мог ни отказать в признании его президентом, ни избрать президентом другое лицо. Такой президент опирался не только на государственный, но и на реально властвовавший партийный аппарат.

Пост постоянного, пожизненного президента сочетался (кроме Индонезии) с однопартийностью (пожизненный президент всегда был лидером этой партии), с провозглашением президента «духовным вождем народа», основателем новой идеологии, объявленной государственной. Один из таких пожизненных президентов – Бокасса пошел еще дальше: провозгласил себя императором Центральноафриканской империи (он был свергнут в 1979 году). В Корейской Народно-Демократической Республике сын пожизненного президента Ким Ир Сена был объявлен его наследником и стал руководителем страны в 1994 году. Институт пожизненного президента и особенно объявление этого поста наследственным сближают, по мнению многих правоведов, данную республиканскую форму правления с монархией.

Особая форма республики – теократическая республика, где правит мусульманское духовенство – существует в Иране. В этой стране в соответствии с конституцией 1979 года имеются избранные президент и парламент, но главную роль играет Руководитель государства (рахбар). Этот пост создан с учетом традиций мусульманского фундаментализма и во многом напоминает организацию власти в идеальном мусульманском государстве – халифате. Пост Руководителя государства принадлежит высшему духовному лицу, которое подбирается мусульманским Советом экспертов. В случае вакансии Совет экспертов подбирает другое лицо на этот пост, руководствуясь прежде всего религиозными качествами кандидата, или составляет коллегиальный орган, выполняющий обязанности Руководителя государства.

2.2. Компетенция президента в зарубежных странах

Компетенция (полномочия) президента – это совокупность его прав на решение по собственному усмотрению определенного круга вопросов и на издание определенных видов правовых актов. Эти права определяют постоянные правоотношения между президентом и другими субъектами конституционного права; сами же правоотношения возникают с момента юридического закрепления прав, входящих в компетенцию президента, и делятся в течение времени, пока эти права принадлежат ему. Такие правоотношения, согласно действующим конституциям европейских республик, существуют между:

- президентом и парламентом;
- президентом и органами управления;
- президентом и органами суда;
- президентом и органами прокуратуры;
- президентом и вооруженными силами;
- президентом и органами субъектов федерации;
- президентом и местными органами государства;

- президентом и представителями иностранных государств;
- президентом и отдельными гражданами страны;
- президентом и всеми гражданами страны.

Следует заметить, что конституционная практика европейских республик знает два способа регламентации компетенции президента. Первый состоит в том, что все права, входящие в его компетенцию устанавливаются только в Основном законе государства. Второй способ предполагает, что компетенция президента устанавливается не только в конституции, но и в обычных законах.

Второй из указанных способов, несомненно, стирает границу между Основным законом и другими законами, с одной стороны, с другой – приводит на практике к нестабильности в правоотношениях между президентом и другими субъектами этих правоотношений.

Полномочия президента часто сформулированы однотипно в президентской, полупрезидентской, парламентской республике, но на самом деле в их осуществлении существует огромная разница, связанная с особенностями формы правления.

Поскольку глава государства – это такая государственно-правовая и политическая фигура, которая имеет только ей присущие специфику и характерные черты, и поскольку можно выделить некие общие полномочия главы государства, мы и будем рассматривать эти полномочия в общем плане, не привязывая их к конкретным формам республики.

В литературных источниках приводятся разные перечни полномочий (компетенции) главы государства, однако при их обобщении можно выделить наиболее характерные и специфические полномочия.

По нашему мнению, наиболее универсальными являются представительские функции главы государства. Обычай, правила и законодательные нормы, согласно которым глава государства представляет свою страну при внутренних и внешних сношениях.

Представительские функции осуществляются в соответствии с правилами, которые существуют уже много веков. Глава государства, например, председательствует на различных торжественных церемониях, на национальных празднованиях. Он обращается к народу с приветствиями и посланиями по поводу знаменательных дат или важных событий, выступает с официальными обращениями к парламенту. Эти послания и обращения могут носить ритуальный, рутинный характер, а могут связываться с какими-то событиями в жизни страны. По той же многовековой традиции глава государства аккредитует своих дипломатических представителей в иностранных государствах (подписывает и выдает специальные верительные грамоты). Он принимает иностранных представителей, и они вручают ему верительные или отзывные

грамоты. Иностранные послы считаются аккредитованными в стране пребывания при главе государства (президенте или монархе). Он назначает своих представителей в субъекты федерации некоторых федеративных государств (например, губернаторов штатов в Индии). Как должностное лицо, обязанное сохранять единство государства, он выступает с инициативой согласительных процедур в спорах между федерацией и ее субъектами, между субъектами федерации, между палатами парламента.

Глава государства совершает официальные визиты, встречается с другими главами государств, посещает различные международные форумы, где присутствуют его коллеги – главы других государств, представляющие страны мира. При официальных визитах главам государств организуется почетная встреча: выстраивается почетный караул, производится салют, исполняется гимн страны. Такие визиты олицетворяют международные контакты, а торжественная встреча подчеркивает уважение страны, которая принимает гостя, к стране, которую представляет визитер – глава государства.

Глава государства обладает правом проводить переговоры, подписывать международные договоры и соглашения. Для этого ему не требуется специальных поручений со стороны правительства: таким правом он наделен по должности (*ex officio*).

Американские ученые именуют эти полномочия полномочиями главы государства как главного дипломата. На наш взгляд, хотя такое определение достаточно удачно, все-таки точнее говорить о функциях представительства. Глава государства всегда является представителем государства, нации, народа при различных контактах в самом широком смысле – как внутри страны, так и за рубежом. Поэтому функции представительства предполагают и включают функции главного дипломата страны (ведь дипломат – это представитель своей страны).

Иногда при перечислении полномочий главы государства некоторые из них обозначаются как полномочия в сфере международных отношений, или в области внешней политики. Действительно, глава государства имеет такие полномочия.

Если это сильный президент или абсолютный монарх, то его полномочия в сфере международных отношений, внешней политики очень весомы и конкретны. По своей инициативе он проводит встречи, переговоры, подписывает договоры, то есть осуществляет представительство «первого порядка».

Если это так называемый слабый президент парламентарной республики либо монарх в конституционной монархии, то все эти действия он проводит по поручению исполнительной и законодательной власти, то есть более сильных ветвей власти. В этом случае глава государства осуществляет представительскую функцию «второго порядка».

Вторую группу полномочий можно обозначить в самом широком смысле как полномочия главы государства в сфере государственного управления. Эти полномочия можно расшифровать следующим образом: глава государства так или иначе принимает участие в назначении правительства и в его отставке, то есть в формировании исполнительной власти. Это право может быть реальным или номинальным.

Права, определяющие постоянные правоотношения между президентом и органами управления, можно разделить на следующие группы: 1) права, касающиеся назначения и освобождения от должности премьер-министра (председателя правительства) и членов правительства; 2) права, касающиеся деятельности правительства, его членов и других органов управления; 3) права, касающиеся назначения и освобождения от должности служащих в органах управления.

Анализ конституций европейских республик показывает, что в некоторых из них президенту предоставлено право назначать по собственному усмотрению премьер-министра. В ряде других европейских стран, например, в Казахстане, России, Украине, в Финляндии, президент также назначает премьер-министра, но с согласия парламента. Однако, согласно конституциям этих стран, никто, кроме президента, не имеет право вносить в парламент предложение о кандидатуре премьер-министра. Следовательно, независимо от того, сколько бы раз ни отклонялись предложенные президентом кандидатуры, в конце концов, с одной из этих кандидатур парламент будет вынужден согласиться.

Таким образом, исключительное право президента вносить предложение в парламент о кандидатуре премьер-министра, право, являющееся элементом его правоспособности, трансформируется в право его компетенции, то есть в право на принятие решения о том, кто будет занимать должность премьер-министра.

Согласно Конституции России, Президент не только является единственным субъектом, обладающим правом вносить предложение в Государственную Думу о кандидатуре на пост Председателя Правительства, но, кроме того, после трехкратного отклонения Государственной Думой предлагаемых президентом кандидатур, он распускает думу и назначает по собственному усмотрению Председателя Правительства.

В некоторых европейских республиках назначение премьер-министра является обязанностью президента, то есть входит не в его компетенцию, а в его правоспособность. Так, согласно конституциям Албании, Болгарии, Греции президент обязан назначить на пост премьер-министра лицо, рекомендованное парламентской группой, имеющей большинство мест в парламенте. Конечно, имеются или могут закрепляться дополнительные условия и прави-

ла назначения или смещения министров, но они существенно не влияют на полномочия главы государства. Например, в США министры (там они называются государственными секретарями) назначаются президентом «с совета и согласия» Сената. В 90% случаев Сенат не находит возражений против президентских назначений. В Италии – парламентарной республике – президент утверждает любой список правительства, если он поддержан большинством парламента. Там действует другая модель отношений между президентом и парламентом.

В европейских странах, в которых президент самостоятельно или с «согласия» парламента назначает премьер-министра, он также имеет право по собственному усмотрению отправить последнего в отставку.

Право на назначение и освобождение от должности членов правительства входит в компетенцию президента лишь в некоторых европейских странах, например, в Азербайджане, Исландии, Румынии. В большинстве европейских республик президент назначает и освобождает от должности членов правительства только по предложению премьер-министра. В Ирландии Президент назначает членов правительства по совету премьер-министра, но после предварительного одобрения Палаты представителей. Президент, однако, освобождает от занимаемой должности членов правительства без получения одобрения Палаты представителей, а только по совету Премьер-министра. В большинстве стран Европы президент обязан принять отставку правительства в случаях, когда парламента выразил недоверие правительству, и когда правительство подало в отставку.

В отличие от конституций многих европейских республик, Конституция Российской Федерации предоставляет право Президенту, во-первых, отклонить отставку Правительства, во-вторых, не согласиться с решением Государственной Думы о выражении недоверия Правительству. В случае же, когда в течение трех месяцев Государственная Дума повторно выразила недоверие Правительству, Президент объявляет отставку Правительства либо распускает Государственную Думу.

Конституции ряда республик предоставляют право президенту самостоятельно принимать решение об отставке правительства (Азербайджан, Португалия, Россия, Украина, Чехия).

Конституции европейских стран наделяют президента правами, касающимися деятельности правительства и других органов управления. Так, президент вправе созывать заседания правительства и председательствовать на них, а также отменять все акты, издаваемые правительством и другими органами управления. В отличие от остальных стран Европы, Конституция Франции предусматривает предварительный контроль за актами Правительства. Президент Французской Республики, согласно Конституции, подписывает

ордонансы и декреты, принятые Советом министров (ч. 1 ст. 13). Президент во всех европейских республиках уполномочен назначать и увольнять с занимаемой должности определенные законом категории должностных лиц.

В отдельных случаях к компетенции президента конституции относят и некоторые другие права, кроме указанных выше. Например, Президент Республики Беларусь:

- определяет структуру Правительства Республики Беларусь;
- назначает шесть членов Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов;
- образует, упраздняет и реорганизует Администрацию Президента Республики Беларусь, другие органы государственного управления, а также консультативно-совещательные и иные органы при Президенте;
- назначает на должность и освобождает от должности Председателя Комитета государственного контроля (ст. 84).

Следующая важнейшая группа полномочий может быть обозначена как полномочия главы государства, связанные с деятельностью парламента, и полномочия в законодательной сфере. Иногда эти полномочия разделяют, но, на наш взгляд, они очень близки, так как полномочия в отношении парламента – это всегда сфера контактов с законодательным органом.

Права президента, которые определяют постоянные правоотношения между президентом и парламентом, можно разделить на следующие группы: во-первых, права, от реализации которых зависит функционирование парламента; во-вторых, права, от реализации которых зависит вступление в силу принятых парламентом законов; в-третьих, права, реализация которых является прямым осуществлением законодательной власти.

Рассматривая права президента, входящие в первую группу, необходимо сказать, что, согласно конституции большинства стран Европы, парламент является постоянно действующим органом. Он собирается на сессии самостоятельно в порядке, установленном конституцией. Есть, однако, некоторые республики, в которых созыв парламента на сессию является исключительным правом президента (Австрия, Ирландия, Мальта). Согласно Конституции Грузии, Президент по собственному усмотрению в период между сессиями созывает внеочередную сессию Парламента, а в период работы очередной сессии - внеочередное заседание Парламента (ст. 61).

Во многих странах президент может обращаться к парламенту с посланиями, которые заслушиваются на совместных заседаниях палат и обычно не подлежат обсуждению. В них говорится о целях деятельности государственных органов на предстоящий год, о необходимом законодательстве (ежегодные послания), о срочных мерах, которые необходимо принять по важнейшим вопросам государственной жизни.

В некоторых государствах Европы конституция предоставляет президенту право откладывать сессию парламента или прерывать его работу в любое время. Так, в соответствии с Конституцией Греции Президент может отложить созыв сессии Парламента либо прервать ее работу. Прекращение работы Парламента не может продолжаться более тридцати дней или быть повторено в течение той же парламентской сессии (ст. 40). Согласно Конституции Венгерской Республики, Президент вправе прервать работу Государственного Собрания на срок в тридцать дней (п.4 § 22).

Анализ действующих конституций европейских стран приводит к выводу, что в большинстве из них в компетенцию президента входит право на роспуск парламента, либо он может пользоваться этим правом по собственному усмотрению. В других государствах, например, в ФРГ и Греции, роспуск парламента входит как в компетенцию, так и в правоспособность президента, ибо он может распустить парламент (палату представителей) как по собственному усмотрению, так и при наличии определенных обстоятельств, при которых президент обязан его распустить. Есть, кроме того, европейские страны (Болгария, Венгрия), где роспуск парламента является только обязанностью президента. Есть, наконец, европейские государства (Литва, Украина), в которых право на роспуск парламента президенту не предоставлено. По вопросу о роспуске парламента любопытное решение содержится в Конституции Латвии. В этой стране Президент Республики не может распустить Сейм, а вправе лишь возбудить вопрос о роспуске Сейма. В случае, если Президент Латвии поставил вопрос о роспуске Сейма, согласно Конституции, должно быть проведено народное голосование. Если больше половины участников референдума выскажется за роспуск Сейма, он считается распущенным и назначаются новые выборы, которые должны состояться не позже двух месяцев со дня роспуска. Если, однако, в ходе народного голосования более половины голосов подано против роспуска Сейма, то Президент Республики считается смещенным и Сейм избирает нового Президента Республики на остающийся срок полномочий смещенного Президента (ст. 48, 50). При таком решении рассматриваемого вопроса нельзя сказать, что роспуск парламента является «неуважением к народному представительству», «посягательством на права народа».

Иногда правительство пользуется тем, что глава государства имеет право законодательной инициативы и проводит через него свои законы (точнее говоря, проекты законов): глава государства от своего имени вносит в парламент законопроекты, которые, как правило, являются законопроектами правительства.

Право президента на вето – это право на приостановление вступления такого акта в силу. В случае, если президент не промульгировал в определен-

ный конституцией срок представленный ему закон, это означает, что он воспользовался правом вето. Это обстоятельство является юридическим фактом, при наличии которого президент обязан вернуть в парламент закон на повторное рассмотрение. Парламент в этом случае обязан рассмотреть закон и проголосовать его в той редакции, в которой он был отправлен президенту, или принять его в редакции, предлагаемой президентом. Различают две главные разновидности вето – абсолютное и отлагательное (относительное).

Абсолютное вето означает, что закон или законопроект после наложения вето (после отказа от подписи) больше не рассматривается. Но абсолютное вето – это элемент прошлого, элемент дуалистической или абсолютной монархии. Отлагательное вето означает, что не подписанный главой государства закон возвращается для повторного рассмотрения парламентом. Есть два варианта отлагательного вето – простое и усложненное.

Простое отлагательное вето означает, что, для того чтобы закон вступил в действие без подписи главы государства, требуется повторное принятие его парламентом, причем посредством той же процедуры, какой он был принят в первый раз. Допустим, если в первый раз этот закон был принят обычным большинством голосов (или абсолютным большинством голосов), то точно таким же большинством голосов он должен быть принят заново, то есть происходит как бы повторная процедура принятия. Такой вариант вето применяется во Франции.

Усложненное отлагательное вето означает более сложную процедуру, которую необходимо провести парламенту, чтобы преодолеть вето главы государства. Как правило, для преодоления усложненного вето требуется квалифицированное большинство голосов. Например, в США, если президент применил вето к принятому закону, требуется повторное одобрение отвергнутого закона 2/3 голосов обеими палатами Конгресса – Палатой представителей и Сенатом.

Кроме вышеназванных, применяют еще две разновидности вето. Выборочное вето означает, что президент не согласен не целиком со всем законом, а с какой-то его частью, и чтобы он подписал закон, требуется изменить какую-то статью или часть закона.

«Карманное» вето – термин американский. Понятие «карманного» вето не записано в законе. Речь идет об использовании правил регламента. Суть этого явления в том, что на подписание закона, принятого Конгрессом, президенту дается 10 дней. Если Конгресс представил президенту закон менее чем за 10 дней до конца сессии, а президент его не подписал, то этот закон «погибает» в связи с действием принципа дисконтинуитета, потому что уже нет времени для его повторного рассмотрения. «Карманное» вето применяется довольно часто. Некоторые сенаторы пользуются такой возможностью,

чтобы затянуть время (чтобы президенту не осталось полных 10 дней для процедурного «обдумывания»), зная, что президент «на их стороне» и не подпишет закон. Для преодоления вето президента конституции многих стран Европы требуют квалифицированное большинство в две трети или три пятых голосов от общего числа депутатов парламента. Установление в конституции квалифицированного большинства приводит, как показывает практика некоторых стран, к тому, что вето президента становится почти непреодолимым.

Следует отметить, что в некоторых европейских республиках президент не обладает правом вето. Так, согласно Основному закону ФРГ, Федеральный президент обязан промульгировать принятый парламентом ФРГ закон и подготовить его к публикации в Федеральном вестнике законов (ст. 82). Конституция Республики Исландия, хотя и дает право Президенту Республики одобрять или не одобрять принятые Альтингом законы, права вето ему не предоставляет. Дело в том что, согласно Конституции Республики Исландия, неодобрение закона Президентом не влияет на вступление закона в силу. Однако в случае, когда закон не одобрен Президентом, он должен быть передан на референдум, проводимый тайным голосованием всех лиц, имеющих активное избирательное право, для одобрения или отклонения закона. Если закон будет отклонен, его действие прекращается, при одобрении он сохраняет силу (ст. 26). Приостановление вступления в силу закона, принятого парламентом, имеет место и в случае, когда президент принимает решение о необходимости проверки соответствия закона конституции. При этом решении возникает обязанность президента направить закон в конституционный суд. После получения решения конституционного суда, подтверждающего конституционность закона, президент, если он не отправляет закон в парламент на повторное рассмотрение, обязан промульгировать его в срок, установленный в конституции.

В ряде европейских государств президенту предоставлено право издавать акты, имеющие силу закона (Греция, Италия, Исландия, Казахстан, Словения). Анализ конституций перечисленных стран дает основание констатировать, что условия, при которых президент может воспользоваться этим правом, различны, и что судьба этих актов также различна. Так, согласно Конституции Исландии, Президент вправе издавать временные акты, имеющие силу закона, при наличии следующих условий: во-первых, в случае крайней необходимости и, во-вторых, в промежутках между сессиями Альтинга. Такие акты не должны противоречить Конституции. Если Президент издал подобный акт, он обязан представить его Альтингу немедленно после созыва. В случае, когда Альтинг не одобряет изданный акт Президента, имеющий силу закона, или не завершает его рассмотрение в течение шести недель после созыва сессии, действие подобного акта прекращается (ст. 28).

Президент Республики Словения вправе издать указ, имеющий силу закона, лишь в случае, когда Государственное собрание не может собраться на заседание в связи с чрезвычайным положением или состоянием войны, причем только по предложению Правительства. Президент обязан представить указ, имеющий силу закона, на утверждение Государственного собрания, как только оно соберется на заседание (ст. 108 Конституции).

В Республике Казахстан Президент вправе издать указ, имеющий силу закона, в случае, когда Парламент не принял предложенный Президентом закон в течение месяца со дня его внесения. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, действует до принятия Парламентом соответствующего закона (п. 2 ст. 45, п. 2 ст. 61). Кроме указов, имеющих силу закона, Президент Республики Казахстан может приобрести право в течение года издавать законы. Такое право он может получить, если по его инициативе каждая из палат Парламента двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат делегирует ему законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года (п. 2 ст. 45, п. 4 ст. 53). О праве президента на издание актов, не имеющих, согласно конституции силу закона, следует сказать особо.

В компетенцию любого государственного органа, в том числе и такого, каким является президент, входят два вида прав: 1) права, очерчивающие предмет деятельности этого органа, и 2) права на издание определенных видов правовых актов, посредством которых государственный орган юридически оформляет принятые им решения по вопросам, включенным в предмет его деятельности.

Права государственного органа на издание определенных видов правовых актов строго ограничены предметной компетенцией этого органа.

Данное положение, имеющее чрезвычайно важное значение для того, чтобы деятельность президента осуществлялась в точном соответствии с конституцией, в некоторых европейских странах нашло закрепление в Основных законах этих стран. Так, согласно Конституции Албании, «Президент Республики в соответствии со своими полномочиями издает указы» (ст. 93). Конституция Республики Болгария постановляет: «Во исполнение своих полномочий Президент издает указы, направляет обращения и послания», (п. 1 ст. 102). В Конституции Республики Молдова определено: «При осуществлении своих полномочий Президент Республики Молдова издает указы, обязательные для исполнения на всей территории государства» (п. 1 ст. 94). В соответствии с п. 1 ст. 144 Конституции Республики Польша «Президент Республики, исходя из своих конституционных и предусмотренных законами полномочий, издает официальные акты». Аналогичная норма содержится в Конституции Румынии.

Следовательно, президентам в этих странах запрещено издавать указы, касающиеся вопросов, решение которых конституция относит к компетенции парламента.

Нельзя не заметить, что конституции ряда государств Европы, фиксируя право президента на издание правовых актов, не ограничивают этого права рамками его компетенции (например, в Российской Федерации).

Таким образом, в парламентских республиках акты, издающиеся от имени главы государства, практически всегда являются актами правительства, которое как бы использует главу государства, чтобы оформить свои акты его именем. В президентских республиках акты главы государства носят вполне самостоятельный характер, и глава государства, наделенный правительственной властью, - это важный творец права. В некоторых случаях он имеет свою сферу правового регулирования, и эта сфера (может быть, менее важная, чем та, которая охватывается деятельностью парламента) занимает свое место в жизни страны.

По общему правилу, акты президента носят подзаконный характер, но на практике могут играть доминирующую роль (это зависит от влияния президента, от его личных качеств), а в некоторых государствах Востока они ставятся на уровень закона или даже выше его.

Некоторые авторы относят к полномочиям главы государства в законодательной сфере право некоторых глав государств назначать членов верхних и нижних палат парламента. Такое право, только более ограниченное, принадлежит президентам Индии и Италии: они назначают нескольких членов верхней палаты.

Следует отметить полномочия, которые имеются практически у любого главы государства, - право издания различных нормативных и ненормативных (носящих персональный характер) актов. Эти акты могут называться декретами, прокламациями, исполнительными приказами. Не следует путать право издания актов с законодательными полномочиями главы государства или с ее участием в законодательной деятельности: законы издаются парламентом, а издание актов - самостоятельная деятельность (функция) глав государства, так как эти акты по своей природе носят подзаконный характер. В ряде случаев акты исполнительной власти, в том числе акты главы государства, могут носить законодательный характер. Но это особый случай.

Президент и органы суда. Конституции многих европейских республик предоставляют президенту существенные права, касающиеся организации и деятельности судебных органов. Так, в Греции, Ирландии, ФРГ президент назначает всех судей в государстве. В Азербайджане, России, Литве он уполномочен вносить в парламента кандидатуры членов высших судебных органов. И в этом случае по существу президент решает вопрос о персональном составе

высших судебных органов, так как он является, согласно конституции, единственным субъектом, обладающим правом вносить кандидатуры на должности судей высших судебных органов. В этих же европейских республиках только президенту принадлежит право назначать всех судей низших судов. В некоторых европейских странах президент уполномочен не только назначать, но и увольнять судей. Например, согласно п. 1 ст. 60 Основного Закона ФРГ Президент назначает и увольняет федеральных судей.

Кроме права на формирование персонального состава судебных органов, конституции европейских республик предоставляют президенту права, касающиеся деятельности этих органов. Так, президенту принадлежит право помилования. Это право по существу является правом на отмену приговора суда по конкретному делу. Кроме того, в некоторых европейских республиках, в частности в Исландии, Президенту принадлежит право на объявление амнистии, то есть право на отмену приговоров судов по целой категории дел. Право помилования и право отсрочки приговора реально рассматриваются и готовятся специальными органами и лицами (профессиональными юристами), которые принимают решения по этим вопросам. Оформляются такие решения актами главы государства.

В некоторых странах президент имеет право смягчения, замены наказания и даже изменения приговора.

В большинстве европейских стран в компетенцию президента входят права, касающиеся формирования конституционного суда. В некоторых странах (Албания, Беларусь, Чехия) конституция наделяет президента правом назначать судей конституционного суда с согласия парламента. Получение согласия парламента является условием, при наличии которого президент может осуществить свое право на назначение судей конституционного суда. Условие получения этого согласия может усложнить деятельность президента по укомплектованию персональною состава конституционного суда, но право на назначение судей конституционного суда дает ему возможность добиться назначения лиц, которых он хочет ввести в состав конституционного суда.

В других европейских странах (Азербайджан, Россия, Словения) судей конституционного суда избирает парламента, но лишь по предложению президента. По существу это означает, что президент определяет персональный состав конституционного суда.

Согласно Конституции Словацкой Республики, Президент назначает из 26 кандидатов, выбранных Парламентом, весь состав Конституционного суда Словацкой Республики, состоящий из 13 судей. Президент Словацкой Республики, кроме того, уполномочен назначать Председателя Конституционного суда Словацкой Республики и его заместителя.

В ряде европейских республик президент уполномочен назначать определенную часть судей конституционного суда. Так, в Болгарии, Грузии, Италии, Румынии, Украине, во Франции президент, согласно конституции, назначает одну треть из числа членов конституционного суда. Наделение президента полномочиями по формированию персонального состава конституционного суда, несомненно, подрывает уверенность в объективности решений суда, что сказывается на авторитете этого органа. Конституционный же суд уполномочен рассматривать по инициативе президента дела о конституционности принятых парламентом законов, а также касающиеся деятельности самого президента (о конституционности президентских указов, о соблюдении установленного порядка при выдвижении предложения об отрешении президента от занимаемой должности). Не случайно конституции ряда европейских республик (Венгрия, Латвия, Португалия, ФРГ, Хорватия) не включают в компетенцию президента каких-либо прав, касающихся формирования персонального состава конституционного суда.

Важная часть полномочий главы государства связана с военной сферой. В большинстве стран мира формально (юридически) глава государства провозглашается верховным главнокомандующим. Это означает, что в случае кризисной ситуации и военных действий за подписью главы государства будут издаваться специальные военные акты, законы, директивы, которые будут определять стратегию страны. Он назначает высший командный состав армии, присваивает высшие воинские звания, отвечает за безопасность государства; при нем обычно создается совещательный орган – совет безопасности.

В странах с «сильным» президентом решение ряда военных вопросов – это реальное право главы государства. Например, американцы четко выделяют эту сферу прав президента, называя его верховным главнокомандующим. Президент принимает парады, поздравляет ветеранов, инспектирует войска. Повседневные же полномочия в данной сфере осуществляются профессиональными военными: генеральным штабом, министерством обороны, различными штабами родов войск. Президент осуществляет координацию этих профессиональных служб.

В парламентских республиках такую координацию осуществляет глава исполнительной власти – премьер-министр, но нужные подписи ставятся президентом и директивы издаются, если это необходимо, от его имени. Следует выделить группу полномочий, которые касаются главы государства как главнокомандующего, – права главы государства в сфере вопросов войны и мира. Это объявление войны, заключение мира. В большинстве случаев на такие действия требуется санкция парламента, но персонифицируются эти действия именно в лице главы государства. Он выступает в кризисных ситуа-

циях, сообщает народу об объявлении военного положения, о вводе войск на какой-то фронт военных действий либо о прекращении военных действий.

Так называемые сильные президенты США несколько раз использовали такое право, даже превышая свои полномочия. По инициативе президента Полка США в 1845 году начали войну против Мексики, в 1898 году по инициативе президента Мак-Кинли – войну с Испанией, санкцию на которую Конгресс дал уже после ее окончания. Это была короткая война. Точно так же начинались войны против Кореи в 1950-е годы и против Вьетнама в 1970-е годы.

Еще одну группу полномочий главы государства составляют полномочия в сфере личного статуса. Речь идет о полномочиях, касающихся отдельных граждан. Это награждение орденами и медалями, присвоение различных званий, предоставление гражданства.

Во многих странах мира глава государства решает вопросы о предоставлении гражданства иностранцам. От имени главы государства лицо может быть, напротив, лишено гражданства. Актом главы государства или от его имени гражданство может быть восстановлено. Аналогичным способом может быть предоставлено политическое убежище.

Главе государства в большинстве случаев принадлежат определенные полномочия в сфере государственной безопасности. Это право координировать вопросы, связанные с разведкой, контрразведкой, борьбой с подрывной деятельностью. Главы государств часто возглавляют специальные межведомственные органы, занимающиеся этой сферой (советы национальной безопасности), имеют помощников по национальной безопасности.

В ряде стран законодательство предоставляет главе государства право введения чрезвычайного положения. Президент вправе объявлять чрезвычайное, военное, осадное положение в соответствии с принятым об этом законом (на определенный срок и под контролем парламента), вводить президентское правление в субъектах федерации, осуществлять федеральную интервенцию (вмешательство).

Таким образом, можно выделить группу полномочий в сфере чрезвычайных ситуаций, или чрезвычайные полномочия главы государства. В большинстве стран эти полномочия предусмотрены соответствующими статьями конституции (например, ст. 16 Конституции Франции), а в некоторых странах существует специальное законодательство. В ФРГ есть целый пакет законов, посвященных чрезвычайному законодательству. Однако следует отметить, что, если наступят предусмотренные этим законодательством события и в стране будет объявлено чрезвычайное положение, во главе страны, по немецким законам, становится не президент, а канцлер-глава правительства, потому что ФРГ – парламентарная республика.

Следует упомянуть еще одну специфическую группу полномочий, которые, как правило, не называются и не выделяются среди других. Но это очень реальная группа полномочий. Ее можно определить как полномочия главы государства в сфере определения экономического курса страны. Эти полномочия очень важные, особенно в современном мире. Выбор экономической стратегии, экономических приоритетов иногда становится стержнем предвыборной программы того или иного кандидата на должность президента. В качестве примера приведем Рональда Рейгана. Будучи кандидатом в президенты, он выдвинул тезис «рейганомики», то есть перераспределения налогового бремени, освобождения крупного бизнеса от слишком высоких налогов и уменьшения государственных расходов на социальную помощь. Эти идеи действительно были экономической стратегией: экономика США отозвалась на принятые президентом Рональдом Рейганом меры повышением экономической активности, развитием всех направлений и сфер экономики. Выбор вектора экономической стратегии часто определяет судьбу страны и его граждан на длительное время. Поэтому полномочия президента в сфере экономической стратегии следует выделять в отдельную группу. Это те полномочия, которые в адаптированном переводе с английского можно назвать полномочиями главы государства как главного экономиста. Говоря о своем президенте, американцы отмечают, что он – главный дипломат, законодатель, командующий, а в данном случае – еще и главный экономист страны. Естественно, такие полномочия принадлежат главе государства, наделенному сильной полномочной властью: это президент президентской республики. При парламентных формах правления президент «главным экономистом» не является.

При президенте создаются различные совещательные органы, помогающие ему осуществлять конституционные полномочия (Совет республики в Бразилии, советы по экономике, по вопросам обороны при президенте Египта). Значение таких органов, например, совета безопасности, бывает выше значения иных органов, предусмотренных конституцией. Президент имеет свои собственные службы, аппарат, канцелярию. Роль такого аппарата особенно велика в полупрезидентских и президентских республиках. В парламентных республиках такой аппарат невелик и выполняет менее значительные функции.

Таким образом, анализ конституций зарубежных стран дает основание констатировать, что в правоспособность президента входят такие, например, права, как:

- требовать от председателя парламента созвать парламента на сессию (заседание);
- право законодательной инициативы;

- право потребовать от премьер-министра или членов правительства контрассигнатуру на акты, издаваемые им;
- право потребовать от премьер-министра и членов правительства продолжить исполнение их обязанностей до назначения их преемников;
- право вносить в парламент предложения о привлечении к судебной ответственности членов правительства.

Президент обязан:

- приносить присягу перед парламентом при вступлении в должность;
- назначать выборы парламента в определенные в конституции сроки;
- промульгировать принятые парламентом законы;
- вернуть на повторное рассмотрение принятый парламентом закон, если он (президент) приостановил вступление закона в силу, то есть воспользовался правом вето;
- опубликовать в определенный конституцией срок принятый парламентом закон после возвращения его президентом в парламент для повторного рассмотрения;
- выступать ежегодно с посланием перед парламентом;
- принять отставку правительства;
- отправить в отставку правительство, если парламент проголосовал за недоверие правительству;
- вносить на утверждение парламента заключенные им (президентом) международные договоры.

Конституции предусматривают обязанности президента и содержат определенные запреты. Президенту запрещается любое совмещение должностей и мандатов, иные виды работ, участие в руководстве акционерных компаний, приобретение государственного имущества, иногда не разрешается получать вознаграждение даже за научную, художественную или литературную деятельность, если он занимается ею. В некоторых странах президенты на период избрания прекращают членство в политической партии, другие продолжают партийную деятельность. Нередко президент может покинуть страну лишь с разрешения парламента.

2.3. Ответственность президента как главы государства в зарубежных странах

В отличие от монарха президент несет ответственность за свои действия. Он отвечает за государственную измену, взяточничество, совершение других тяжких преступлений.

Анализ предписаний конституций европейских республик, касающихся оснований для привлечения к ответственности президента, приводит к выводу, что эти конституции можно разделить на две группы.

Первая группа – это конституции, которые предусматривают досрочное отстранение президента от занимаемой должности, если он не выполняет своих конституционных обязанностей. Иными словами, основаниями для досрочного отстранения президента от занимаемой должности, в соответствии с этими конституциями, являются факты, свидетельствующие о том, что президент не действует в соответствии со своей конституционной функцией, не справляется с теми задачами, которые, согласно конституции, он должен решать, не реализует права, входящие в его компетенцию или ненадлежащим образом пользуется ими, а также не выполняет обязанностей, входящих в его правоспособность.

Конституции, относящиеся ко второй группе, предусматривают совершенно иные основания для досрочного отстранения президента от занимаемой должности, не имеющие ничего общего с президентской деятельностью. В качестве основания для привлечения президента к ответственности эти конституции предусматривают совершение преступного деяния - измену родине или другое тяжкое преступление. Подобное преступление может совершить не только президент, но и любой гражданин, и наказание за его совершение будет одинаковым как для президента, так и для гражданина. Различие состоит лишь в процедуре привлечения президента и гражданина к уголовной ответственности. Следовательно, согласно этой группе конституций, непосредственно за свою деятельность президент не несет никакой ответственности.

В некоторых конституциях имеются специальные предписания, в категорической форме запрещающие привлекать президента к ответственности за невыполнение своих конституционных обязанностей. Например, в Конституции Республики Исландии сказано: «Президент не несет ответственности за свои официальные действия» (ч. 1 ст. 11). Конституция Финляндии постановляет: «Дело против Президента за исполнение им своих служебных полномочий не может возбуждаться» (§ 113). В соответствии со ст. 68 Конституции Французской Республики «Президент Республики несет ответственность за действия, совершенные им при исполнении своих обязанностей, только в слу-

чае государственной измены». Согласно Конституции Чешской Республики «Президент Республики не несет ответственность за осуществление своей функции» (п. 3 ст. 54).

Освобождение президента от ответственности за невыполнение своих конституционных обязанностей, с юридической точки зрения, означает, что все то, что сказано в конституции о функции президента, его задачах, компетенции и правоспособности, все то, о чем говорится в присяге президента, - громкие, но, к сожалению, пустые слова.

Таким образом, вывод очевиден: если конституция не закрепляет в качестве основания для досрочного отстранения президента от занимаемой должности невыполнение президентом своих конституционных обязанностей, то она, несомненно, ослабляет контроль за деятельностью президента.

Досрочное прекращение полномочий президента республики в европейских государствах.

Отставка президента от должности может быть добровольной. В этом случае она как акт доброй воли высшего должностного лица государства не нуждается в принятии со стороны какого-то органа. Если и возникает вопрос, то он касается того, к кому должно быть обращено прошение об отставке. Ответ, по-видимому, следует искать в способе легитимизации президентского мандата. Там, где он получен от избирателей, - обращение должно быть адресовано народу, если это парламент – то к парламенту, то есть способ избрания определяет и адресата.

Рассмотрим подробнее основания досрочного недобровольного прекращения полномочий. Среди них фигурируют:

- нарушение Конституции (Австрия, Албания, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Исландия, Литва, Македония, Молдова, Румыния, Словакия, Словения, Хорватия);
- государственная измена, измена Родине (Армения, Болгария, Греция, Грузия, Италия, Казахстан, Кипр, Россия, Румыния, Словакия, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Чехия);
- тяжкое преступление (Азербайджан, Армения, Беларусь, Россия, Румыния, Словения, Финляндия);
- преступление (Австрия, Грузия, Украина);
- нарушение закона (Венгрия), установленное правонарушение (Ирландия);
- преступление против человечества (Финляндия);
- иные основания: вступление в силу обвинительного приговора (Эстония), низкий или морально позорящий проступок (Кипр), неспособность исполнения функций, недостойное поведение (Мальта).

Таким образом, эти основания могут быть сведены к трем группам: 1) нарушение конституции; 2) уголовно или административно преследуемые правонарушения и 3) аморальные, безнравственные проступки.

Конституции некоторых стран (речь идет в основном о государствах, возникших на постсоветском пространстве) предусматривают досрочное прекращение полномочий президента вследствие неспособности по состоянию здоровья осуществлять президентские функции. Что касается процедур, то конституции едва ли дают исчерпывающие ответы на возникающие в связи с этим вопросы. В первую очередь встает вопрос о том, кто же может констатировать эту стойкую неспособность. Едва ли в качестве экспертов в этом деликатном деле должен выступать только парламентарии. И если требуется медицинское заключение, то кто должен его давать и насколько оно связывает парламент? Рассуждения на этот счет звучали в российской юридической печати. Но они имеют сугубо умозрительное значение, поскольку правового решения не получили.

Своеобразный состав комиссии, создаваемой по этому поводу, предлагает Конституция Казахстана, согласно которой в эту комиссию включаются медики и парламентарии. Трудно сказать, насколько «плодотворным» будет такой состав, поскольку, в отличие от врачей депутаты в большинстве своем не обременены специальными медицинскими познаниями. Да и «симбиоз» избранных народа и стражей здоровья в рамках парламентской комиссии не очень вписывается в традиционные формы парламентской деятельности.

Наиболее сложным из числа оснований отрешения представляется трактовка «нарушения Конституции». Действительно, многозначность основного документа государства приносит значительную долю неопределенности в содержание ответственности за нарушение конституции в данном случае президентом. Ответ на этот вопрос, по-видимому, входит в компетенцию органа конституционного контроля.

Добавим к этому, что вступление в должность президента связывается с моментом принятия присяги, в которой верность и соблюдение конституции фигурирует как одна из основных обязанностей главы государства. В этом контексте сознательное нарушение президентом основного закона страны может быть расценено как «клятвопреступление», то есть как проступок, даже если он и не преследуем в уголовном порядке, справедливо относимый к одному из тягчайших морально-этических проступков. А если эта присяга приносится на Библии, что вполне естественно для христианской Европы, то это еще и преступление перед Богом.

С любопытной конституционной инициативой выступил летом 2003 года французский Президент Жак Ширак, лицо, казалось бы, по определению в наименьшей степени заинтересованное в расширении юридических основа-

ний лишения президентского мандата. Французская Конституция предусматривает единственное основание уголовной ответственности президента - государственную измену. Впрочем, позиции Конституционного совета и Кассационного суда относительно пределов президентского иммунитета не совпали. И это, по-видимому, один из основных мотивов конституционной поправки, с которой выступил Президент.

Согласно решению Конституционного совета от 22 января 1999 года, иммунитет распространяется на любые действия, совершенные Президентом в период исполнения своих функций, кроме акта государственной измены. Что касается действий, совершенных до исполнения президентских функций, или действий, которые связаны с их осуществлением, уголовная ответственность может наступить только согласно процедуре, предусмотренной Конституцией, а именно, в порядке подсудности Высокой палате правосудия (ст. 68 Конституции).

Несколько иная позиция у Кассационного суда, который в пленарном заседании 10 октября 2001 года определил, что компетенция Высокой палаты правосудия ограничена только единственным составом преступления - государственной изменой. Что касается других правонарушений, совершенных до или в период исполнения президентских функций, Президент Республики защищен абсолютным иммунитетом. А срок давности просто приостанавливается на период исполнения президентского мандата.

Конституционная поправка не покушается на неприкосновенность Президента, которая, однако, не носит абсолютного характера. Действительно, Президент не может подлежать уголовному или административному преследованию в период исполнения своих функций. Однако в месячный срок по истечении мандата против него может быть возобновлено или возбуждено судебное преследование за проступки, совершенные до или в период осуществления им президентских полномочий.

Расширяются основания отрешения от должности. Допускается возможность отрешения за преступления, подпадающие под юрисдикцию Международного уголовного суда, и за пренебрежение своими обязанностями, явно несовместимое с президентским мандатом. Отрешение проводится Парламентом, который преобразуется в Высокий суд. Предложение о собрании Высокого суда может исходить от одной из палат Парламента и вносится в другую палату, которая должна высказаться по этому поводу в 15-дневный срок. Решение о созыве Суда приостанавливает исполнение президентских обязанностей, которые до принятия решения временно возлагаются на председателя Сената. Высокий суд под председательством председателя Национального собрания тайным голосованием обязан принять решение об отрешении в двухмесячный срок. Его решение вступает в силу немедленно.

Таким образом, предлагаемый проект значительно расширяет основания (составы преступлений) отрешения президента, которые практически определяются юрисдикцией Международного уголовного суда. Более того, президент может быть смещен с должности и за действие (точнее, бездействие - «пренебрежение обязанностями»), не являющееся правонарушением.

Процедура отрешения от должности.

Избрание президента прямым всенародным голосованием, а оно предусмотрено более чем в двадцати европейских государствах, логично предполагает, что и вопрос о досрочном прекращении его полномочий должен решать народ, а точнее, избирательный корпус страны, кому глава государства обязан своей властью. Тем не менее, это, как правило, прерогатива высшего представительного органа страны. Лишь в трех европейских государствах – Австрии, Румынии, Исландии – последнее слово принадлежит тому, кому президент обязан своим мандатом, то есть народу, который путем референдума решает этот вопрос. В этом случае парламент инициирует процедуру и принимает решение об отрешении от должности президента и затем направляет его на утверждение народа. Если избиратели выскажутся против решения парламента, вполне логично и справедливо конституционное требование роспуска высшего представительного органа, решение которого вошло в противоречие с волей народа, то есть с принципом народного суверенитета, положенного в основу современного конституционализма. Более того, согласно Конституции Австрии отрицательный ответ избирателей расценивается как переизбрание Президента на новый срок.

В отношении главы государства – президента чаще всего упоминают процедуру импичмента. Импичмент – это отстранение главы государства – президента от власти за допущенные нарушения конституции, закона, какие-либо правонарушения, то есть за совершение действий, не совместимых с высокой должностью главы государства. Слово «импичмент» - английский термин, появившийся еще в конце XIV века и применявшийся для осуждения высших должностных лиц британской монархии. Термин был заимствован американцами, и они включили эту процедуру в Конституцию. Президент США, к примеру, может быть подвергнут процедуре импичмента в случае совершения измены, взяточничества либо другого тяжкого преступления. Процедуру импичмента там совершает парламент – Конгресс США. Нижняя палата – Палата представителей – возбуждает дело и рассматривает конкретные обстоятельства, а затем принимает решение о виновности, выступая в качестве суда присяжных. Конгрессмены решают голосованием, виновен президент или не виновен. Если виновность президента подтверждается нижней палатой, то дело по существу рассматривается Сенатом под председательством главы Верховного суда.

Для того чтобы «утвердить статьи импичмента» необходимо абсолютное большинство голосов Палаты представителей, а решение об осуждении принимается 2/3 голосов членов Сената: только в этом случае президент отстраняется от власти. Если сенаторы не набирают нужного количества голосов, президент остается в должности.

Другие конституции также предусматривают варианты привлечения главы государства к ответственности. Так, например, во Франции дело о правонарушении, совершенном главой государства, рассматривается в обеих палатах парламента, которые должны подтвердить обвинение двумя третями голосов. Далее обвинение рассматривается Верховным судом.

Аналогичные процедуры установлены конституциями других стран. Процедура импичмента, например, недавно была реализована в Бразилии. В результате за допущенные правонарушения в 1995 году был отстранен от власти президент Фернандо Коллор де Мелло.

На Украине, в Казахстане и некоторых других постсоциалистических государствах эта процедура значительно усложнена. Вопрос об импичменте может быть поставлен только значительной частью членов нижней палаты, после чего создается специальная комиссия, готовящая текст обвинения. В процедуре участвуют конституционный и верховный суды, дающие свои заключения. Решения принимаются квалифицированным большинством голосов, установлен сжатый срок, в течение которого должна завершаться эта процедура. Если в указанный срок решение не будет принято, обвинение против президента считается отклоненным.

В некоторых странах могут быть применены иные процедуры, чем импичмент. В Словакии президент может быть смещен с должности парламентом за действия, направленные против демократического строя, целостности государства, большинством в 3/5 голосов. Такая попытка предпринималась, но необходимого количества голосов не было получено. В Румынии, Азербайджане по конституции 1995 года такое решение принимается большинством голосов всего состава парламента, но выносится на референдум, который и принимает окончательное решение. В Австрии, Исландии президент может быть отозван со своего поста избирателями (эта норма не применялась ни разу). В Польше и Франции парламента может принять обвинительное заключение, а судит президента особый суд.

На практике в отдельных постсоветских республиках (Азербайджан) в начале 90-х годов некоторые президенты были смещены со своих постов путем голосования избирателей, но судебных процессов не было. Имелись случаи добровольной отставки президента (Чехословакия), вынужденной отставки (США, Югославия), причем отстранение президента от власти иногда сопровождалось вооруженной борьбой (Грузия).

В парламентских республиках за редчайшими исключениями (например, в Словакии) за акты по управлению государством президент ответственности не несет. За это отвечают министры, правительство, по совету которого президент принимает соответствующие акты. В президентских и полупрезидентских республиках президент также не несет ответственности перед парламентом (кроме рассматриваемого выше импичмента).

Вице-президент не имеет значительных полномочий ни в одной стране. Он замещает президента в случае его отсутствия, становится «временным президентом» при тяжелой болезни, смерти, отставке президента, но в течение сравнительно короткого срока должны быть проведены президентские выборы.

Вице-президент обычно избирается в паре с президентом как кандидаты одной партии и по той же системе, что и президент. В отдельных развивающихся странах вице-президент назначается президентом (Египет), причем бывает иногда несколько вице-президентов: первый, второй и так далее. В Сомали одно время было три вице-президента. В некоторых странах должность вице-президента не предусмотрена. В тех странах, где должности вице-президента нет, президента обычно замещает председатель одной из палат парламента (чаще – сената) или глава правительства. В случае отсутствия президента его замещает председатель сената (Франция), премьер-министр (Украина), председатель однопалатного парламента (Венгрия). Конституция Болгарии устанавливает, что вице-президент не должен выступать против политики президента, при разногласиях он должен уйти в отставку.

Если попытаться систематизировать соответствующие процедуры, то они могут быть сведены к двум группам. Первая: решение в конечном итоге принимает парламент, и вторая: окончательное решение принимается органом конституционного контроля – конституционным судом (Венгрия, Германия, Словакия). Так или иначе, конституционный суд, как правило, задействован в этом процессе. Инициатором процедуры отрешения чаще всего выступает парламент. Роль конституционного суда сводится либо к роли эксперта, призванного оценить соблюдение конституции в этом процессе, либо к конечной инстанции, утверждающей решение парламента.

Существуют и более оригинальные процедуры. В Греции председатель Ареопага совместно с двенадцатью судьями, назначаемыми Парламентом из членов Ареопага, принимает окончательное решение (ст. 86).

Довольно оригинальное положение содержится в Конституции Казахстана (ст. 47). В случае отклонения обеими палатами парламента инициативы одной трети депутатов Парламента об отрешении Президента, последние обязаны досрочно прекратить свои полномочия. Как говорится - инициатива наказуема.

Любопытна процедура отрешения Президента в Латвии. Вопрос о привлечении его к уголовной ответственности решается Сеймом (двумя третями голосов). В этой ситуации Президент может вынести на всенародное голосование вопрос о роспуске Сейма (ст. 48). Если избиратели выскажутся против роспуска, Президент смещается со своего поста.

В Австрии отрешение от должности может сопровождаться временным лишением избирательных прав (ст. 142).

Там, где основанием отрешения является преступление, некоторые конституции предусматривают заключение высшей суденой инстанции общей юрисдикции о наличии состава преступления в деяниях президента. Очевидно, государственная измена как основание отрешения президента предполагает дальнейшее преследование бывшего президента уже в качестве частного лица. И столь же очевидно, что последним судьей в его деле будет тот же верховный суд, в беспристрастности и объективности которого изначально можно усомниться, так как он связан своим положительным заключением на стадии отрешения президента. Вопрос, ответ на который не дают ни конституции, ни конституционная практика. Мы не затрагиваем здесь ситуации, когда заключение суда будет негативным. Блокирует ли оно процедуру импичмента? Если да, то можно ли говорить о суверенности парламента в этой процедуре? Если нет, то каков смысл обращения за заключением в Верховный суд? Разве что в получении информации и не более.

Объективно процедура отрешения носит элементы судебного процесса. В этой связи возникает вопрос: на основании каких правил должен действовать парламент – регламента либо судебных процедур. Вполне удовлетворительное решение дает Конституция и конституционная практика США. Там Палата представителей предъявляет обвинение и поддерживает его в Сенате, то есть выступает в качестве прокурора, а Сенат – в роли судебного присутствия под председательством председателя Верховного суда США с соблюдением всех атрибутов судебного разбирательства – вызов и допрос свидетелей, оценка доказательств. Что касается Европы, то наиболее логичным представляется создание особых судебных инстанций по примеру Высокой палаты правосудия во Франции, которая по определению является судебным органом со всеми свойственными ему атрибутами. Подобное решение снимает ряд вопросов, и прежде всего о роли и положении парламента в процессе отрешения.

До последнего времени конституционная история европейских республик не знала принудительного отрешения президента от должности. В 2004 году впервые в истории республиканских государств Европы Республика Литва преподала своим западноевропейским учителям урок - как можно избавиться от главы государства, вина которого, по сути в юридически не дока-

занных фактах. Иначе и нельзя расценить выдвинутое против него обвинение в предоставлении литовского гражданства российскому бизнесмену, якобы замешанному в финансировании его президентской компании. Однако процедура соблюдена: Сейм - Конституционный суд - «квалифицированное большинство» парламента, и в итоге отрешение от должности лица, которому литовский народ доверил руководство государством. Что, впрочем, не помешало отрешенному Президенту выставить свою кандидатуру на досрочных президентских выборах с определенными шансами на победу. Любопытно, как должен был вести себя Сейм в случае победы только что смещенного им претендента? Ведь по существу подобный исход выборов означал бы выражение литовским народом недоверия Сейму. Наверное, двусмысленность ситуации понимали депутаты Парламента, уже в ходе предвыборной кампании проголосовавшие за изменения в законе о выборах Президента, согласно которым Президент, принудительно отрешенный от должности, лишается права выставлять свою кандидатуру на досрочных выборах главы государства.

Безусловно, нельзя обойти молчанием процедуру отрешения от должности российского Президента. Попытка отрешения бывшего Президента Бориса Ельцина со всей очевидностью показала, что у парламента практически нет шансов на успех, если считать успехом досрочное прекращение полномочий главы государства за уголовно наказуемые деяния. Российский парламент юридически и практически беспомощен в проведении полноценного расследования инкриминируемых Президенту деяний. Действительно, неправомочность российского парламента создавать комиссии по расследованию делает специальную комиссию по формулированию выдвигаемого Думой обвинения внутренним органом палаты, компетенция которой не распространяется за ее пределы. Возможность истребовать необходимые документы, провести расследование на месте, заслушать причастных к делу лиц ограничивается доброй волей органов и лиц, к которым обращено внимание комиссии. О каком следствии может быть речь, если большинство из тех, кто был вызван в комиссию для дачи показаний, просто проигнорировали это обращение.

Преемственность президентской власти. Функции президента в случае досрочного прекращения его полномочий возлагаются на главу правительства. Третьим лицом в государстве европейские конституции, как правило, называют председателя верхней палаты парламента. Что касается последующей иерархии, то о ней можно судить исходя из последовательности изложения конституционного материала относительно высших органов власти страны..

В заключение можно констатировать два обстоятельства. Первое. Допустимость рядом европейских государств отрешения президента от должно-

сти не только за юридически наказуемые деяния, но и за аморальное, недостойное поведение. Второе. Процедура отрешения носит достаточно сложный характер, и это вполне оправданно - ведь речь идет о первом лице в государстве, когда факт лишения высшей государственной должности вольно или невольно является свидетельством ошибочного выбора нации либо ошибки тех, кому президент «обязан» смещением.

Репозиторий ВГУ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате исследования данной темы можно выделить следующие основные положения:

1. В подавляющем большинстве конституций зарубежных стран в качестве принципа, на основе которого зиждется устройство государственной власти, провозглашен принцип разделения властей, в конституциях определены государственные органы, которые осуществляют в государственном механизме функцию законодательства, функцию управления и функцию правосудия.

Следует, однако, констатировать, что в некоторых из европейских стран в противоречии с принципом разделения властей конституция устанавливает, что функцию законодательства осуществляет не только представительный орган народа - парламент, но и наравне с ним также президент. Однако и в тех республиках, где конституция предоставляет осуществление функции законодательства только парламенту, в компетенцию президента включены: во-первых, права, от реализации которых зависит функционирование парламента (право созывать сессию, право прерывать сессию парламента, право распускать парламент); во-вторых, права, от реализации которых зависит вступление в силу принятых парламентом законов (право законодательного вето, право принимать решение о направлении в конституционный суд принятых парламентом законов до их промульгации; и, в-третьих, право на издание актов, имеющих силу закона.

2. В компетенцию президента во многих зарубежных странах включены: право по собственному усмотрению назначать и освобождать от занимаемой должности премьер-министра и членов правительства, право назначать и отправлять в отставку всех должностных лиц, представляющих бюрократическую элиту государства, право отменять акты правительства и других органов управления.

3. Нельзя не заметить, что конституции многих зарубежных республик предоставляют президенту право назначать и освобождать от занимаемой должности председателей и членов высших судебных органов, право назначать и освобождать от должности судей всех других судов, право на помилование, право на амнистию.

4. Следует констатировать, что конституции ряда европейских республик запрещают привлечение к политической ответственности президента за нарушение конституции и законов, за нарушение клятвы, данной им при вступлении в должность.

Необходимо заметить, что в Европе есть государства (Босния и Герцеговина, Сан-Марино, Швейцария), которые функционируют как без президента, так и без монарха.

Репозиторий ВГУ

НОРМАТИВНАЯ БАЗА:

1. Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М.: Изд. группа ИНФРА•М – НОРМА, 1999. – 816 с.
2. Конституции зарубежных стран. Сборник. – М.: ООО Изд-во «Юрлитинформ», 2000. – 366 с.
3. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / Под ред. и со вступ. Ст. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001.
4. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия. 5-е изд. – М.: Волтерс Клувер, 2006.
5. Французская Республика. Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1989.

БАЗОВАЯ ЛИТЕРАТУРА:

6. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 552 с.
7. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб.пособие / И. А. Алебастрова; Отв.ред. Кашкин С.Ю. - М.: Юрайт-М, 2001. - 640с.
8. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. Учебник для вузов. – М.: Изд. группа «Форум» - «ИНФРА-М», 1998. – 488 с.
9. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие для студентов вузов, обуч. по спец. 021100 "Юриспруденция" / А. М. Арбузкин. - Москва: Юристь, 2004. - 666 с.
10. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. Изд. 2-е, изм. и доп. - М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – 776 с.
11. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 3-е изд., изм. и доп. – М.: Изд-во НОРМА (Изд. группа НОРМА-ИНФРА•М), 2001. – 800 с.
12. Василевич Г.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов спец. "Правоведение", "Экономическое право", учреждений, обеспечивающих получение высш. образования / Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, Л. А. Приходько; под общ. ред. Г.А. Василевича. - Минск: Книжный Дом, 2006. - 480 с.
13. Государственное право буржуазных и развивающихся стран. – М., ЮЛ, 1989.

14. Государственное право Германии. Т.1. - М., ИГП РАН, 1994.
15. Давид Р. Основные правовые системы современности. - М.: Изд-во «Прогресс», 1988.
16. Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право: Учебник. – 2 изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002. – 554 с.
17. Заболотный В.М. Новейшая история стран Европы и Северной Америки: конец XX – начало XXI века: Учебное пособие для студентов. – М.: ООО «Изд-во АСТ»: ООО «Изд-во Астрель», 2004. – 494 с.
18. Законодательство зарубежных стран. Обзорная информация. Вып. 2,3. - М., ВНИИ сов. гос. стр-ва и закон-ва, 1991.
19. Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран Восточной Европы и Азии. Учебник для вузов. - М.: Изд-во «Зерцало». 1999. – 320 с.
20. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Отв. ред. – доктор юридических наук А.В. Иванченко.- М.: Изд-во НОРМА, 1999. – 856 с.
21. Иностранное конституционное право./ Под ред. Маклакова В.В. - М., Юрист, 1996. – 512 с.
22. Кашкин С.Ю. Основы государственного права Индии. - М., ВЮЗИ, 1986.
23. Керимов А.Д. Парламентское право Франции. - М.: Изд-во НОРМА, 1998. – 176 с.
24. Киров В.П. Парадоксы государственной власти в гражданском обществе (конституционно-правовые аспекты). - М., Манускрипт, 1992.
25. Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стешенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. Учебник для вузов. - М.: Изд. группа НОРМА – ИНФРА-М. 1999. – 464 с.
26. Конституции государств Восточной Европы. Учебное и справочное пособие. Отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: Изд. группа ИНФРА·М-НОРМА, 1996. – 160 с.
27. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003. – 624 с.
28. Конституции стран СНГ и Балтии: Учебное пособие / Сост. Г.Н. Андреева. - М.: Юристъ, 1999. – 640 с.
29. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. Тома 1-2. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 778 с.
30. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х томах. Том 3. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1998. – 764 с.
31. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х томах. Том 4. Часть особенная: страны Америки и Азии / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. – Изд-во НОРМА (Изд. группа НОРМА-ИНФРА·М), 2001. – 656 с.

32. Конституционное право государств Европы: «Учебное пособие для студентов юридических вузов и фак. / Отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.
33. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. Под общ. ред. члена – корр. РАН, проф. М.В. Баглая, доктора юридических наук, проф. Ю.И. Лейбо и доктора юридических наук, проф. Л.М. Энтина. - М.: Изд. группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – 832 с.
34. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / М. В. Баглай, Н. П. Гуреева, В. Н. Даниленко и др.; МГИМО; Ун-т МИД РФ; Общ. ред. Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. - М.: Норма-Инфра-М, 1999. - 832с.
35. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов по спец. «Правоведение» / П. А. Барбалат, С. Н. Бочаров, Г. А. Василевич и др.; Фонд содействия правоохранит. органам "Закон и право"; Под ред. В.О. Лучина, Г.А.Василевича, А.С.Прудникова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. - 687с.
36. Конституционное право развивающихся стран. Основы организации государства. - М.: Изд-во «Наука», 1992.
37. Крутоголов И.А. Президент Французской Республики. Правовое положение. - М.: Изд-во «Наука», 1980.
38. Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. - М.: Изд-во НОРМА, 1998. – 272 с.
39. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 512 с.
40. Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учебное пособие. – М.: Юрист, 1999. – 352 с.
41. Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. - М., ЮЛ, 1985.
42. Мишин А.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Изд-во «Белые альвы», 1996.
43. Плотницкий В.И. Конституционное право зарубежных стран (в схемах): Учебное пособие. – М.: Новое знание, 2003. – 252 с.
44. Прело М. Конституционное право Франции. - М., ИЛ, 1957.
45. Смоленский М.Б. Конституционное право России. – Ростов н/Д: Изд. центр «МарТ», 2001. – 288 с.
46. Современное конституционное право зарубежных стран. Ч.2. - М., 1991.
47. СюкияйненЛ.Р. Мусульманское право. Вопросы теории и практики. - М.: «Наука», 1986.
48. Тиковенко А. Г. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие для высш. учеб. заведений по спец. 1-24 01 02 "Правоведение" / А.

- Г. Тиковенко; М-во образования РБ, УО "Бел. гос. экономический ун-т". - Минск, 2005. - 83 с.
49. Фридман Л. Введение в американское право. - М., Прогресс-Универс, 1992.
 50. Хессе К. Основа конституционного права ФРГ. - М., ЮЛ, 1981.
 51. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Практикум. – М.: Юристъ, 2002. – 429 с.
 52. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для юридических вузов / В. Е. Чиркин; Ин-т государства и права РАН. - М.: Юристъ, 1999. – 568 с.
 53. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. - М.: Изд-во «Зерцало». 1998. – 448 с.
 54. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник для студ. вузов, обуч. по спец. "Юриспруденция" / В. Е. Чиркин; Ин-т государства и права РАН ; Академический правовой ун-т. - 4-е изд., перераб. и доп. - Москва: Юристъ, 2005. - 669 с.
 55. Чудаков М.Ф. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие / М.Ф. Чудаков. – Мн.: Новое знание, 2001. – 576 с.
 56. Чудаков М.Ф. Конституционное право США. Основные институты: Пособие для студентов. - Мн.: «Тесей», 1999. – 192 с.
 57. Юридический энциклопедический словарь. – 2-е доп. изд. - М., СЭ, 1997.
 58. Якушев А.В. Конституционное право зарубежных стран (курс лекций). – М.: Изд-во «ПРИОР», 1999. – 336 с.