



Актуальность темы. Президентство является относительно молодым институтом в российской конституционно-политической практике. Он вызывает к себе пристальный интерес. В соответствии с ч. 1 ст. 92 Конституции Президент РФ приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги, прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ. В последнее время привлекают пристальное внимание теоретические и практические вопросы, связанные с досрочным прекращением полномочий Президента РФ, порядком прекращения полномочий Президента.

Продолжительность деятельности главы государства, включающая основания досрочного прекращения исполнения полномочий, непосредственно характеризует его статус, отражает существующий в государстве конституционно-правовой режим, влияет на уровень развития государственной демократии.

Основания прекращения исполнения полномочий главы государства до истечения конституционного срока вызываются обстоятельствами, требующими отлаженного и надежного механизма обеспечения непрерывности президентского властвования.

Актуальность темы усиливается в виду конституционной реформы, связанной с увеличением продолжительности общей легислатуры Президента России, требующей научного осмысления.

Объектом исследования являются конституционно-правовые отношения, взятые в их системном единстве, складывающиеся в процессе реализации оснований прекращения исполнения полномочий Президента РФ до окончания конституционного срока.

Предметом исследования являются нормы конституционного права, регулирующие основания и порядок досрочного прекращения полномочий Президента России.

Цель работы заключается в системном и развернутом анализе конституционных оснований досрочного прекращения исполнения полномочий Президента России в их теоретической, нормативной и практической составляющих, определение их оптимальных параметров с учетом потребностей и перспектив развития института

президента в России.

В соответствии с данной целью поставлены следующие задачи исследования: определить институциональное значение досрочного прекращения исполнения полномочий Президента России; определить содержание оснований досрочного прекращения исполнения полномочий Президента Российской Федерации в контексте законодательного регулирования и практики их реализации; обосновать научно-практические предложения по совершенствованию порядка прекращения полномочий Президента.

досрочное прекращение полномочие президент

Глава 1. Прекращение полномочий Президента РФ как специфика его правового статуса

1.1 Отставка Президента РФ

Согласно ст. 91 Конституции, Президент обладает неприкосновенностью. Это означает: никто не может применить в отношении Президента физического или психического насилия; его нельзя задержать, ни обыскать, ни арестовать, ни привлечь к любому виду правовой ответственности, пока он состоит в должности Президента; наконец, Президента нельзя свергнуть, ни отстранить от исполнения обязанностей.

Полномочия Президента государства могут быть прекращены по разным основаниям. Как правило, эти основания предусматриваются законами. Однако на практике имеют место случаи, когда полномочия президента прекращаются по основаниям, не предусмотренным законодательством.

Например, первый и последний Президент СССР М.С. Горбачев сложил с себя полномочия в связи с ликвидацией СССР, хотя Конституция СССР 1977 г. не предусматривала такого основания прекращения существования самого государства.

Примером нелегитимного прекращения полномочий президента может служить утрата власти в результате революции, когда власть президента или насильственно ликвидируется, или переходит в другие руки в результате ее захвата вопреки закону.

Правовыми основаниями прекращения полномочий Президента являются те основания, которые предусмотрены законодательством (выборы другого

президента, уход в отставку, упразднение поста президента и др.).

В соответствии с ч. 1 ст. 92 Конституции Президент РФ приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги, прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 92 Конституции основаниями досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации являются: отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, отрешение от должности.

Отставка Президента Российской Федерации - это досрочное прекращение полномочий главы государства в соответствии с его добровольным волеизъявлением. Решение об уходе в отставку, по смыслу данного правового института, должно носить бесповоротный характер и может быть реализовано только непосредственно после официального объявления о нем.

Так именно поступил Б.Н. Ельцин 31 декабря 1999 года.

Процедура ухода в отставку, к сожалению, в законе не регламентирована, хотя потребность в этом имеется.

По мнению автора работы, в законе должны быть указаны форма выражения Президентом своей воли (скорее всего, это должно быть письменное заявление), мотивы, побудившие Президента принять такое решение (такие мотивы могут носить личный характер - преклонный возраст, состояние здоровья; политические: несогласие с политикой Федерального Собрания и других органов государственной власти в связи с образовавшимся экономическим, политическим кризисом и т. д.).

31 декабря 1999 г. в целях реализации конституционных норм об отставке Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным были совершены следующие юридически значимые действия: принят Указ № 1761 «Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации», в котором был определен момент досрочного прекращения полномочий главы государства (вслед за этим исполняющим обязанности Президента был издан Указ № 1762 «О временном исполнении полномочий Президента Российской Федерации»; направлены официальные уведомления об отставке главы государства в палаты Федерального Собрания; по общенациональным телевизионным каналам было передано обращение Президента к гражданам, в котором он объявил о своей отставке.

Анализ правовых актов и действий, совершенных Президентом 31 декабря 1999 г. в связи с отставкой, лишний раз убеждает в необходимости законодательного регулирования соответствующих процедур.

По мнению автора работы, казалось бы, в имеющем ключевое значение для досрочного прекращения полномочий Президента по рассматриваемому основанию Указе № 1761 содержится лишь общая ссылка на ч. 2 ст. 92 Конституции, в которой, как уже упоминалось выше, предусмотрены все три основания досрочного прекращения полномочий Президента, а сам термин «отставка» не упоминается ни в названии Указа, ни в его тексте.

Таким образом, из содержания Указа Президента Российской Федерации № 1761 от 31 декабря 1999 г. даже не вполне понятно, по какому основанию досрочно прекращены полномочия главы государства.

Действующее законодательство (ст. 82 Конституции РФ) предусматривает порядок вступления Президента в должность, принесение народу присяги в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда, но не регулирует порядок ухода Президента в отставку.

Возникает вопрос: кому должно быть адресовано его заявление об отставке, достаточно ли Президенту заявить о своей отставке или эту отставку какой-то государственный орган (или органы) должен рассмотреть и принять по нему решение о принятии отставки или о ее отклонении? Ведь при всем уважении к личности, занимающей должность Президента, нельзя отрицать возможности заявления об отставке под давлением каких-то сил, под влиянием временного расстройства здоровья, в состоянии временной депрессии и т. п. Если закон предусматривает возможность принятия решения об отклонении заявления об отставке Председателя Правительства, то почему такой вариант должен быть исключен в отношении заявления об отставке Президента? Ответ на этот вопрос должен быть дан в будущем законодательстве. На взгляд автора работы, это может быть предусмотрено Конституцией, и федеральным законом «О Президенте Российской Федерации».

Еще один вопрос: должен ли какой-либо орган государственной власти юридически констатировать факт состоявшейся отставки Президента Российской Федерации, ибо Конституция связывает с этим фактом очень серьезные правовые последствия - переход исполнения полномочий Президента к Председателю Правительства

Российской Федерации и назначение досрочных выборов главы государства? По-видимому, соответствующее полномочие мог бы осуществлять Совет Федерации, так как Конституция (п. «д» ч. 1 ст. 102) относит назначение выборов Президента, в том числе досрочных, к его ведению. В любом случае законодательная неопределенность полномочий Президента, палат Федерального Собрания, Председателя Правительства Российской Федерации, связанных с отставкой главы государства, может при определенных обстоятельствах породить возникновение между ними конституционно-правового спора о компетенции. Разрешение подобного спора относится к ведению Конституционного Суда Российской Федерации в соответствии с п. «а» ч. 3 ст. 125 Конституции.

Говоря о правовой природе полномочия, связанного с установлением юридического факта отставки главы государства, следует отметить, что оно носит юрисдикционный характер. В этой связи, по мнению автора работы, интересен опыт законодательного регулирования отставки Президента в Азербайджанской Республике. В соответствии с ч. 2 ст. 104 Конституции этого государства при уходе в отставку Президента соответствующее заявление представляется им в Конституционный Суд Азербайджанской Республики, который, удостоверившись, что Президент подал заявление об отставке лично и добровольно, принимает решение о принятии отставки. В этом случае именно с момента провозглашения решения Конституционного Суда полномочия Президента считаются прекращенными в связи с его отставкой.

Закон Азербайджанской Республики от 23 декабря 2003 г. «О Конституционном Суде» (ст. 40) устанавливает надлежащую процессуальную форму для реализации вышеуказанного полномочия. Оно отнесено к числу полномочий, осуществляемых в порядке конституционного особого производства, специфика которых состоит в том, что они не связаны с разрешением конституционно-правовых споров, а предполагают, в том числе установление определенных юридических фактов, влекущих возникновение, изменение, прекращение конституционных правоотношений. Таким образом, речь в данном случае идет о специальной группе полномочий Конституционного Суда, связанных, как отмечает Н.В. Витрук, с осуществлением учредительно-регистрационных актов по вопросам конституционного значения.

Исходя из этого, автор работы полагает, что возможен и в России выбор законодательной модели регулирования отставки Президента, предполагающей участие в этой процедуре Конституционного Суда, с учетом правовой природы и предназначения его деятельности в качестве судебного органа конституционного

контроля.

1.2 Прекращение полномочий Президента в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия

Президент РФ прекращает исполнение полномочий в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия (ч. 2 ст. 92 Конституции РФ).

Как и в случае с отставкой, порядок досрочного прекращения президентских полномочий по этому основанию не урегулирован федеральным законодательством.

К сожалению, и это основание для прекращения полномочий Президента должным образом не регламентировано и вызывает много вопросов.

В частности, не совсем ясно: «стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять полномочия» является основанием для прекращения полномочий Президента по воле последнего или вопреки его воле? Нет ответа в законодательстве и на вопросы, кто и каким образом устанавливает сам факт наличия стойкой неспособности, каковы ее критерии, как обеспечить такого рода решение, кто его обнаружит и т.д. По мнению автора работы, должны быть созданы правовые гарантии, предупреждающие злоупотребления в процессе реализации этой конституционной нормы.

Однако Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 11 июля 2000 г. № 12-П по делу о толковании положений ст. 91 и ч. 2 ст. 92 Конституции сформулировал ряд правовых позиций, на основе которых должна строиться законодательная регламентация досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации по рассматриваемому основанию.

Конституционный Суд отметил, прежде всего, что речь должна идти об особой процедуре, имеющей целью объективное установление «фактической невозможности для Президента Российской Федерации в связи с расстройством функций организма, носящих постоянный, необратимый характер, принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий...» (именно в этом смысле следует понимать стойкую неспособность осуществлять... полномочия); в отличие от отставки, волеизъявление Президента в данном случае не является обязательной предпосылкой досрочного прекращения его полномочий; приведение в действие рассматриваемой процедуры допустимо лишь при исчерпании всех

иных возможностей, связанных с временным неисполнением Президентом Российской Федерации своих полномочий или добровольной его отставкой; соответствующий порядок досрочного прекращения полномочий главы государства не может носить облегченный, упрощенный характер, с тем чтобы была исключена возможность превращения данного порядка в способ необоснованного отстранения Президента Российской Федерации от должности, а тем более в неконституционный способ присвоения каким-либо органом или лицом властных полномочий Президента Российской Федерации (пп. 4 и 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда от 11 июля 2000 г. №12-П).

Автор работы, отмечает, что установление юридического факта невозможности Президентом по состоянию здоровья исполнять свои полномочия, как и в случае его отставки, требует решения юрисдикционного органа, которое принимается, как правило, на основании заключения государственной медицинской комиссии. По этой причине в ряде зарубежных стран, в том числе входящих в состав СНГ, соответствующее полномочие возложено на судебные органы конституционного контроля (Азербайджан, Армения, Молдова, Литовская Республика). В Казахстане Конституционный совет Республики дает заключение о соблюдении конституционных процедур при досрочном освобождении от должности Президента вследствие «устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни» (ч. 1 ст. 47 Конституции Республики Казахстан).

При реализации данного полномочия органы конституционного контроля, не подвергая сомнению медицинский диагноз, сформулированный специальной комиссией, основываясь на нем, констатируют необходимые юридические факты, с наличием которых Конституция соответствующего государства связывает возможность досрочного прекращения полномочий Президента.

Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации, сохранив норму о рассматриваемом основании досрочного прекращения полномочий Президента, в то же время не предусматривает каких-либо специальных процедур конституционного судопроизводства, связанных с установлением этого основания.

В 1996 - 1998 гг. депутатами Государственной Думы было разработано несколько проектов федеральных законов о порядке досрочного прекращения полномочий Президента в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия. Некоторые из них предполагали, что устанавливать «стойкую неспособность» должен Верховный Суд Российской Федерации, предусматривалось в том числе право этого органа назначать

медицинскую экспертизу по рассматриваемому вопросу.

Такой подход, как представляется автору работы, не соответствует правовой природе данного полномочия, которое должно осуществляться посредством конституционного, а не гражданского судопроизводства, ибо юридически значимые последствия соответствующего судебного решения лежат в плоскости именно конституционных правоотношений. В конечном итоге ни один из упомянутых законопроектов так и не был принят.

Таким образом, порядок досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия пока не определен, и, по-видимому, возможны различные законодательные модели его регламентации. При этом нельзя исключить возможность участия в данной процедуре и Конституционного Суда Российской Федерации в случае, если этот орган будет наделен соответствующим полномочием. Косвенно это признается и в уже упоминавшемся Постановлении Конституционного Суда от 11 июля 2000 г., в п. 5 мотивировочной части которого сформулирована правовая позиция о том, что федеральному законодателю при регламентации порядка досрочного прекращения полномочий Президента в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия надлежит соблюдать принцип баланса и взаимодействия всех ветвей власти.

Автор работы, отмечает, что возможны исключительные случаи, когда Президент Российской Федерации временно не в состоянии исполнять свои полномочия, главным образом по состоянию здоровья, однако оснований для их досрочного прекращения, предусмотренных ч. 2 ст. 92 Конституции, не усматривается.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 6 июля 1999 г. № 10-П по делу о толковании положений ч. 2 и 3 ст. 92 Конституции дал интерпретацию конституционным нормам в части, касающейся рассматриваемых случаев. Он указал (п. 3 мотивировочной части), что, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, в целях обеспечения непрерывного осуществления государственной власти, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, он своим решением возлагает на Председателя Правительства Российской Федерации временное исполнение обязанностей Президента Российской Федерации с учетом ограничений, предусмотренных частью 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации... Если же в силу исключительных обстоятельств Президент Российской Федерации не в

состоянии ни выполнять свои полномочия, ни возложить своим решением исполнение обязанностей Президента Российской Федерации на Председателя Правительства Российской Федерации, последний временно исполняет их в точном соответствии с положениями, содержащимися в частях 2 и 3 статьи 92 Конституции Российской Федерации.

Данные правовые позиции Конституционного Суда пока не получили никакой законодательной конкретизации. А она, по мнению автора работы, безусловно, необходима, поскольку ряд важных вопросов остается неурегулированным. Например, на какой максимальный срок могут временно возлагаться на Председателя Правительства полномочия Президента Российской Федерации? Если речь идет о досрочном прекращении полномочий главы государства, то в соответствии с ч. 4 ст. 5 и ст. 82 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» такой срок по общему правилу составляет четыре месяца (три месяца до проведения досрочных выборов главы государства и один месяц до вступления в должность избранного Президента).

А каким должен быть этот срок, если полномочия главы государства досрочно не прекращаются? Конституционный Суд в Постановлении от 6 июля 1999 г. указал, что временное исполнение полномочий Президента в таком случае осуществляется до момента возвращения действующего Президента Российской Федерации к исполнению своих обязанностей.

В то же время понятно, что этот срок не может быть растянут, например, на годы, ибо в таком случае временная неспособность главы государства исполнять свои обязанности явно приобретает характер стойкой неспособности, которая в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 92) должна влечь за собой досрочное прекращение полномочий Президента.

Председатель Правительства РФ является единственным должностным лицом, полномочным замещать главу государства, что с позиций надежности института исполняющего обязанности главы государства, и мнения автора работы, представляется явно недостаточным. Наличие только одного лица, полномочного замещать главу государства, создает реальную опасность безвластия, если на момент президентской вакансии Председатель Правительства РФ будет отсутствовать. Представляется, что при невозможности в силу разных причин осуществления Президентом РФ своих обязанностей они помимо Председателя Правительства должны осуществляться Председателем Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Причем в первую очередь Председателем Совета

Федерации и во вторую - главой федерального Правительства. При этом учитывается выборное происхождение председателя верхней палаты российского парламента и интересы разделения властей, которые при таком совмещении страдают меньше. Следует учитывать и российскую практику, факт участия в президентских выборах Председателя Правительства РФ, должность которого не может не сказываться на его избирательных возможностях.

При этом Председатель Совета Федерации, замещающий главу государства, в интересах сохранения баланса власти должен временно прекратить исполнение своих полномочий в верхней палате, которые в этом случае могут исполняться одним из его заместителей.

Анализируя содержание Постановления Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г., авторы работы признает, что данное Конституционным Судом толкование ч. 2 ст. 92 Конституции не внесло достаточной ясности. Видимо, целесообразно этот вопрос решить законодательным путем - в Федеральном законе «О Президенте Российской Федерации».

Возникающие выше вопросы должны получить законодательное решение.

Пока же нормативное правовое регулирование соответствующих отношений осуществлялось только самим Президентом Российской Федерации и лишь применительно к конкретной ситуации, связанной с проведением главе государства 5 - 6 ноября 1996 г. хирургической операции на сердце.

Глава 2. Отрешение Президента от должности как высшая форма ответственности Президента

2.1 Правовой институт отрешения Президента РФ от должности в конституционном праве

Отрешение Президента от должности - высшая форма ответственности Президента. Исходя из статуса главы государства, факта всенародного избрания Президента, порядок его отрешения от должности не может быть упрощенным.

Принцип разделения властей в любом государстве предполагает взаимодействие и взаимозависимость органов, составляющих различные ветви государственной власти. Общепринятым средством воздействия органов одной ветви государственной власти на органы другой ветви является предоставление права распустить орган либо отрешать от должности его должностных лиц.

В системе сдержек и противовесов в нашей стране такое право предоставлено и Президенту, и парламенту.

Конституционная акция отрешения Президента от должности вошла в словарный обиход россиян под названием импичмент. Импичмент - процедура привлечения к ответственности и отстранения от должности ряда должностных лиц. Термин пришел из практики и законодательства США. В Российской Федерации импичментом именуется отрешение Президента Российской Федерации от должности Федеральным Собранием Российской Федерации, которое регулируется нормами Конституции Российской Федерации

Поэтому вполне правомерно Конституция установила достаточно сложный порядок отрешения Президента от должности (ст. 93).

Эта специфичная форма парламентского контроля предполагает особый порядок реализации ответственности высших должностных лиц государства. В основном применяются два способа решения вопроса об отрешении главы государства от должности: возбуждение обвинения в отношении президента парламентом и разрешение дела по существу особым судом (например, конституционным в ФРГ, Италии); возбуждение обвинения нижней палатой парламента и принятие решения верхней палатой (например, Россия, США)

Важное значение правовому институту отрешения Президента РФ от должности в конституционном праве России придает ряд обстоятельств.

Его особое положение обусловлено тем, что он призван решить задачу, имеющую для конституционного права принципиальное значение, - синтезировать содержащиеся в нем два противостоящих друг другу начала: с одной стороны, большие властные полномочия, которыми по Конституции РФ наделен Президент РФ, обладающий к тому же правом на неприкосновенность, с другой стороны, закрепленный в ст. 19 Конституции РФ принцип «Все равны перед законом и судом». Решить эту задачу очень важно потому, что закрепление в Конституции РФ правил, регулирующих ответственность Президента РФ за допущенные им нарушения, - залог соблюдения законности во всех других эшелонах государственной власти.

Правовыми основаниями для отрешения Президента Российской Федерации от должности являются положения Конституции Российской Федерации (ст. 92, 93, 102, 103, 109, 125), Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», Федерального конституционного закона от 21

июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Порядок реализации указанных законодательных актов урегулирован Регламентом (статьи 176 - 180) Государственной Думы от 22 января 1998 г.; Регламентом (статьи 167 - 171) Совета Федерации от 30 января 2002 г., а также Положением о Специальной комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации (утверждено Постановлением Государственной Думы от 19 июня 1998 г. № 2636-II ГД) и Постановлением Государственной Думы от 12 мая 1999 г. № 3937-II ГД «О процедуре обсуждения предложения о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации».

Серьезные коррективы в трактовку положений Конституции внесло Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 1999 года № 10-П «По делу о толковании положений статьи 92 (ч. 2 и 3) Конституции Российской Федерации».

О.Г. Румянцев считает, что главная отличительная особенность прописанного в нынешней российской Конституции института импичмента (отрешения от должности) Президента состоит в том, что этот институт смешивает два независимых друг от друга понятия - политической ответственности главы государства и его уголовно-правовой, судебной ответственности. В связи с этим он предлагает исключить из числа субъектов, участвующих в процедуре импичмента, Верховный Суд РФ, так как его участие делает процедуру отрешения еще более сложной и неосуществимой на практике. Верховный Суд РФ должен рассматривать дело об уголовной ответственности бывшего Президента РФ за совершение преступления, которое уже послужило основанием его отрешения от должности. Не случайно в Государственной Думе уже рассматривался проект Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 93, 103, 109, 125 Конституции Российской Федерации», который бы исключал Верховный Суд из числа участников процедуры отрешения Президента РФ от должности.

В официальном проекте Конституции Российской Федерации, подготовленном Конституционной комиссией Съезда народных депутатов в 1990 - 1993 гг. и незаконным образом отвергнутом Б.Н. Ельциным, содержалась более простая версия института отрешения Президента РФ от должности. По мнению Конституционной комиссии (ст. 96 проекта Конституции), Президент Российской Федерации мог быть отрешен от должности в случае умышленного грубого нарушения им Конституции Российской Федерации или умышленного совершения

тяжкого преступления. Как полагает О.Г. Румянцев, импичмент за умышленное грубое нарушение Конституции РФ - это в чистом виде мера политической ответственности Президента РФ. С данной точкой зрения автор работы полностью согласен.

Нарочитая усложненность существующей сегодня процедуры, кстати, разработанной под нажимом самого Ельцина, практически заранее обрекала инициативу импичмента на провал. Кроме того, Конституция РФ 1993 г. допускает отрешение Президента РФ от должности только по обвинению в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Небезынтересно, что в момент принятия Конституции в уголовном законодательстве такой состав преступления, как государственная измена (ст. 93 Конституции РФ), отсутствовал - он появился лишь в 1996 г. с принятием нового УК РФ. В итоге у многих сложилось мнение, что якобы для отрешения Президента РФ от должности Государственная Дума должна доказать наличие в его действиях не только признаков преступления, но определить сам состав преступления. Процедура импичмента, таким образом, неправомерно отождествлялась с процедурой следствия и суда; хотя, по сути дела, речь шла только о мнении Государственной Думы по поводу наличия признаков преступления для возбуждения уголовного дела, которое мог санкционировать лишь Верховный Суд РФ.

Ранее в Конституции СССР 1977 г. в главе 15.1 содержались положения о том, что Президент СССР обладает правом неприкосновенности и может быть смещен только Съездом народных депутатов СССР в случае нарушения им Конституции СССР и законов СССР (ст. 127.8). Таким образом, Президент СССР не был полностью безответствен, он нес ответственность не за все свои действия, а только за нарушение им Конституции и законов СССР. Например, когда на IV Съезде народных депутатов СССР при обсуждении его повестки дня депутат С. Умалатова предложила рассмотреть вопрос о недоверии Президенту СССР М.С. Горбачеву, на которого она возложила всю ответственность за кризисное положение в стране, Съезд отклонил ее предложение, поскольку она не выдвинула в адрес Президента никаких обвинений в нарушении Конституции и законов СССР, хотя сам М.С. Горбачев признал свою ответственность за то, что в ходе перестройки были допущены крупные ошибки и просчеты, непродуманные и поспешные решения. При введении поста Президента РСФСР в 1991 г. в Конституции РСФСР предусматривалась возможность его отрешения от должности в случае нарушения им Конституции РСФСР, законов РСФСР, а также данной им присяги.

По мнению Л.А. Окунькова, существовавший до принятия Конституции РФ 1993 г. механизм отрешения Президента от должности в случае нарушения Конституции, законов, а также данной им присяги, как показала отечественная практика, не стал реальной мерой ответственности Президента, а предусмотренный действующей Конституцией механизм отрешения Президента от должности делает российский импичмент гораздо более сложным, чем в США и других зарубежных странах.

Президент, - пишет С.А. Авакьян, - в целом не зависит от других органов государственной власти. Парламентские и судебные сдержки и противовесы в отношении президентской власти, а тем более контроль существуют в самых минимальных размерах. В сущности, можно говорить об отсутствии конституционной ответственности Президента. Автор работы убежден, что практически невозможно представить, что Президент РФ совершит государственную измену или иное тяжкое преступление, служащие основанием для его отрешения от должности (ст. 93 Конституции). А других оснований, например, грубое нарушение Конституции, законов, присяги, теперь не предусмотрено.

Получается чудовищный вывод: совершать другие преступления Президенту РФ не возбраняется и заниматься этим он может безнаказанно... - считает С.Э. Жилинский. По его мнению, более правильным было бы установить в качестве основания для отрешения Президента РФ от должности нарушение данной им присяги, приносимой Президентом РФ народу при вступлении в должность. Сейчас текст присяги не несет в себе должной правовой нагрузки, а ее нарушение не влечет юридической ответственности Президента РФ.

С.Э. Жилинский присоединяется к мнению о необходимости упростить процесс отрешения Президента РФ от должности и сделать его более прозрачным, что повысит имидж главы государства и ответственность Президента за свою деятельность. Он полагает, что к процедуре отрешения Президента РФ от должности целесообразно привлекать лишь палаты Федерального Собрания, депутаты (члены) которых, как и Президент РФ, прямо или косвенно избираются всеми гражданами. Участие в процедуре Конституционного и Верховного Судов РФ, судьи которых назначаются по представлению Президента РФ, некорректно и не вполне гармонирует с демократическими принципами организации и деятельности нашего государства.

Д.Л. Златопольский еще критичнее подходил к критериям оценки правовых оснований отрешения президента от должности. Опираясь на исследование опыта

государств Восточной Европы, он полагал, что закрепление в конституции возможности привлечения президента к ответственности в случае нарушения конституции или закона является существенным пробелом в конституционном регулировании, поскольку при этом не решается главный вопрос об ответственности президента - за всю его текущую, повседневную государственную работу, когда президент не нарушает конституции или законов, но, тем не менее, все его действия фактически наносят ущерб интересам государства и народа, его благосостоянию и в силу этого находятся в существенном противоречии со всей законодательной и иной деятельностью парламента. Таким образом, речь идет о полной безответственности президента за осуществляемую им государственную деятельность.

При анализе ст. 93 Конституции РФ обращает на себя внимание, прежде всего неудачное определение юридического основания отрешения Президента РФ от должности. Оно ограничено государственной изменой или совершением иного тяжкого преступления. Таким образом, по действующему законодательству за совершение других преступлений Президент не может быть отрешен от должности и, следовательно, привлечен к уголовной ответственности. Это находится в прямом противоречии с принципом равенства всех граждан перед законом, который закреплен в ст. 19 Конституции Российской Федерации. Что же касается государственной измены, то квалифицировать действия Президента в данном случае представляется весьма затруднительно по двум причинам. Во-первых, негативные последствия, выражающиеся в ущербе целостности, территориальной неприкосновенности, государственной безопасности или обороноспособности Российской Федерации, могут значительно отставать по времени от момента совершения Президентом деяния, их повлекшего. Во-вторых, несмотря на персонификацию должности Президента как единоличного главы государства, трудно предположить, что решения, содержащие признаки такого состава преступления, как государственная измена, подготавливаются и принимаются им в одиночку. По мнению автора работы, очевидно, в период конституционных реформ в России необходимо более четко решить вопрос об основаниях отрешения Президента от должности.

2.2 Порядок отрешения Президента от должности

Президент РФ прекращает исполнение полномочий досрочно и в случае отрешения его от должности (ч. 2 ст. 92 Конституции РФ).

Такое решение принимается вопреки воле Президента. Основанием отрешения Президента от должности являются выдвинутые Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения (ч. 1 ст. 93 Конституции РФ).

Отрешение Президента от должности проводится в три этапа.

Первый этап сводится к выдвижению Государственной Думой обвинения в совершении Президентом тяжкого преступления. Инициатива в принятии такого решения может исходить от группы депутатов Государственной Думы численностью не менее 1/3 от общего числа. Для рассмотрения данного вопроса на заседании Государственной Думы требуется заключение специальной комиссии, образованной самой Государственной Думой. Решение принимается квалифицированным большинством, т.е. двумя третями голосов от общего числа депутатов палаты.

На втором этапе надлежит получить заключение Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ. Верховный Суд РФ дает заключение о наличии в действиях Президента признаков тяжкого преступления. Конституционный Суд дает заключение о том, что установленный порядок выдвижения обвинения против Президента был соблюден.

Третий этап процедуры отрешения Президента РФ от должности включает принятие Советом Федерации решения по этому вопросу. Решение выносится на основании рассмотрения всех материалов, подтверждающих правильность решений Государственной Думы, заключений Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ. Вопрос считается решенным положительно, если за отрешение проголосует не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации. Однако это решение должно быть принято в течение трех месяцев после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если решение в указанный срок не будет принято, то обвинения против Президента считаются отклоненными (ст. 93 Конституции РФ).

В 1999 г. Государственной Думой была предпринята попытка отрешить от должности Президента Б.Н. Ельцина.

В процессе обсуждения вопросов отрешения Президента от власти всплыли нерешенные в действующем законодательстве проблемы, в частности, неурегулированность нормами права процедуры предъявления обвинения и дачи заключения Верховным Судом РФ. И это действительно так. Во-первых, не регламентирован вопрос о процессуальном порядке рассмотрения Верховным Судом РФ признаков преступления в действиях главы государства. Во-вторых, неясно, кто в Верховном Суде должен давать заключение - коллегия, президиум или пленум Верховного Суда. И, в-третьих, при отсутствии нормативных актов, регламентирующих эту процедуру, Конституционный Суд РФ просто не может проверить соблюдение установленного порядка выдвижения обвинения.

Как и рассмотренные выше автором основания досрочного прекращения полномочий Президента отрешение от должности, по мнению автора работы, так же имеет массу вопросов.

Недостатками правовых норм, закрепленных в ст. 93 Конституции, являются предусмотренное ими требование считать выдвижение обвинения против Президента состоявшимся лишь при условии, что за него будет подано не менее двух третей голосов от их общего числа в палате, и закрепленное в них предписание, ограничивающее срок рассмотрения обвинения, выдвинутого Государственной Думой, в Верховном Суде, Конституционном Суде и в Совете Федерации всего тремя месяцами.

Первое требование не может быть признано обоснованным потому, что по действующей Конституции Государственная Дума решает вопрос не об отрешении Президента от должности, а лишь о выдвижении против него обвинения. По мнению автора работы, если за выдвижение обвинения проголосовали более половины депутатов палаты, то есть большинство, то ни государство, ни общество не должно и не вправе его игнорировать.

Очевидной представляется необоснованность и предусмотренного в ст. 93 Конституции ограничения тремя месяцами срока рассмотрения выдвинутого Государственной Думой обвинения. Нельзя согласиться с тем, чтобы Президент, обвиненный, например, в государственной измене в форме шпионажа, имел возможность и дальше заниматься своей деятельностью, если рассмотрение обвинения вышло за пределы установленного законом срока.

Автор работы обращает внимание на то, что в Регламенте 1998 г. Государственная Дума существенно изменила процедуру выдвижения обвинения против

Президента. По прежней редакции Регламента полагалось, что предложение о выдвижении обвинения Государственная Дума направляет на заключение не только Специальной комиссии - для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, но и в Верховный Суд РФ - для дачи заключения о наличии в действиях Президента РФ признаков состава преступления. Теперь же, как видим, Государственная Дума обсуждает вопрос, не обращаясь в Верховный Суд. Юридическое основание такого изменения Регламента можно видеть в ч. 2 ст. 93 Конституции РФ, где говорится, что решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа соответственно депутатов, членов палаты по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения Специальной комиссии, образованной Государственной Думой. Здесь не говорится, что Государственная Дума перед принятием своего решения должна получить заключение Верховного Суда РФ.

Заключение этого органа надо иметь, об этом сказано в ч. 1 ст. 93 Конституции: Совет Федерации отрешает Президента от должности только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента признаков преступления и заключением Конституционного Суда о соблюдении установленного порядка обвинения.

Следовательно, заключение Верховного Суда обязательно должно быть у Совета Федерации. И не случайно в Регламенте Государственной Думы указано, что постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения направляется не только в Совет Федерации, но и Конституционный и Верховный Суд для дачи их заключений.

Правда, с новыми правилами Регламента Государственной Думы надо согласовать дальнейшие шаги соответствующих органов и положения Регламента Совета Федерации. Было бы логично, если бы Верховный Суд (наряду с постановлением Государственной Думы) получил позже и запрос от Совета Федерации, которому он представил бы свое заключение. Это и следует, по мнению автора работы, отразить в Регламенте Совета Федерации.

Вопрос о сроках, отводимых на дачу заключений обоих судов, предопределяется ст. 109 Федерального конституционного закона 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации». Запрос о даче заключения Конституционного Суда о

соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента направляется в Конституционный Суд РФ не позднее месяца со дня принятия Государственной Думой решения о выдвижении обвинения; к запросу прилагается текст решения Государственной Думы о выдвижении обвинения, протокол или стенограмма обсуждения этого вопроса на заседании Государственной Думы и тексты всех связанных с этим обсуждением документов, а также заключение Верховного Суда РФ. Заключение должно быть дано Конституционным Судом РФ не позднее 10 дней после регистрации запроса.

Таким образом, очевидно, что заключение Верховного Суда РФ дается в рамках месячного срока со дня принятия решения Государственной Думой, поскольку текст заключения также направляется Конституционному Суду. Очевидно, следовало бы соответствующие сроки воспроизвести в Регламентах обеих палат Федерального Собрания.

И если участие в этом процессе Конституционного Суда урегулировано упомянутым выше Федеральным конституционным законом, то закона, регулирующего участие Верховного Суда в рассмотрении вопроса об отрешении Президента от должности, не существует.

В ходе рассмотрения обвинений, выдвинутых против Президента, выявлен еще один существенный пробел в российском законодательстве - отсутствие правовых норм, обеспечивающих явку на заседания Специальной комиссии и Государственной Думы приглашаемых ими лиц. Специальная комиссия, тем более Государственная Дума, являются конституционными органами. Уже по этой причине их требования о явке на заседания должны считаться обязательными для всех граждан и должностных лиц. Но юридической ответственности за их невыполнение в законе не предусмотрено. Это обстоятельство оказало негативное влияние на рассмотрение вопроса об отрешении Президента РФ Б.Н. Ельцина от должности в Государственной Думе. Многие лица, приглашенные на заседания Специальной комиссии и Государственной Думы, по разным причинам от явки уклонились. И даже никто из представителей президентской стороны в заседаниях комиссии участия не принял и в печати длительное время не выступал.

Заключение

В соответствии с ч. 1 ст. 92 Конституции Президент РФ приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги, прекращает их исполнение с

истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ. Указанное является первым основанием прекращения полномочий Президента.

В соответствии с ч. 2 ст. 92 Конституции основаниями досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации являются: отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, отрешение от должности.

Отставка Президента Российской Федерации - это досрочное прекращение полномочий главы государства в соответствии с его добровольным волеизъявлением.

Стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия является фактическая невозможность для Президента Российской Федерации в связи с расстройством функций организма, носящих постоянный, необратимый характер, принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий. В отличие от отставки, волеизъявление Президента в данном случае не является обязательной предпосылкой досрочного прекращения его полномочий. Приведение в действие этой процедуры допустимо лишь при исчерпании всех иных возможностей, связанных с временным неисполнением Президентом Российской Федерации своих полномочий или добровольной его отставкой.

Процедура прекращения полномочий Президента по указанным основаниям, к сожалению, в законе не регламентирована, хотя потребность, несомненно в этом имеется.

По мнению автора работы, в Конституции, и федеральном законе «О Президенте Российской Федерации», ФКЗ «О Конституционном суде РФ» необходимо закрепить следующее: форму выражения Президентом своей воли для отставки, которое должно быть в письменной форме, мотивы, побудившие Президента принять такое решение; при уходе в отставку Президента соответствующее заявление должно представляться им в Конституционный Суд РФ, который, удостоверившись, что Президент подал заявление об отставке лично и добровольно, дает заключение об отсутствии нарушений; необходимо законодательно закрепить юридическую констатацию факта состоявшейся отставки Президента Российской Федерации Советом Федерации.

Автор работы считает необходимым с позиций надежности института исполняющего обязанности главы государства, расширить круг лиц, полномочных

замещать главу государства. Представляется, что при невозможности в силу разных причин осуществления Президентом РФ своих обязанностей они помимо Председателя Правительства должны осуществляться Председателем Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Причем в первую очередь Председателем Совета Федерации и во вторую - главой федерального Правительства. Полномочия замещающего главу государства должны иметь целевое назначение, способствовать сохранению государственного порядка и политической стабильности в период избрания формальной главы государства. Представляется, что в этот период, временно исполняющему обязанности Президента РФ нецелесообразно принимать акты, связывающие политику будущего главы государства.

Президент РФ прекращает исполнение полномочий досрочно и в случае отрешения его от должности (ч. 2 ст. 92 Конституции РФ).

Такое решение принимается вопреки воле Президента. Основанием отрешения Президента от должности являются выдвинутые Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения (ч. 1 ст. 93 Конституции РФ).

В процессе анализа автором работы, вопросов отрешения Президента от власти отмечен ряд нерешенных в действующем законодательстве проблем. Автор считает необходимым закрепить: вопрос о процессуальном порядке рассмотрения Верховным Судом РФ признаков преступления в действиях главы государства; кто в Верховном Суде должен давать заключение - коллегия, президиум или пленум Верховного Суда. В противном случае, при отсутствии нормативных актов, регламентирующих эту процедуру, Конституционный Суд РФ просто не может проверить соблюдение установленного порядка выдвижения обвинения.

Недостатками правовых норм, закрепленных в ст. 93 Конституции, по мнению автора работы, являются предусмотренное ими требование считать выдвижение обвинения против Президента состоявшимся лишь при условии, что за него будет подано не менее двух третей голосов от их общего числа в палате, и закрепленное в них предписание, ограничивающее срок рассмотрения обвинения, выдвинутого Государственной Думой, в Верховном Суде, Конституционном Суде и в Совете Федерации всего тремя месяцами.

По мнению автора работы, если за выдвижение обвинения проголосовали более половины депутатов палаты, то есть большинство, то ни государство, ни общество не должно и не вправе его игнорировать.

Автор работы полагает, что необходимо увеличить срок рассмотрения отрешения Президента, чтобы Президент, обвиненный, в государственной измене, не имел возможности и дальше заниматься своей деятельностью из-за прошедшего сегодня закрепленного срока для принятия решения.

Кроме того, необходимо также нормативно закрепить явку на заседания Специальной комиссии и Государственной Думы, приглашаемых ими лиц о рассмотрении вопроса об отрешении Президента и юридическую ответственность для лиц за их невыполнение требования о явке.

Автор работы полагает, что отмеченные недостатки и пробелы в российском законодательстве должны быть устранены путем внесения изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации, а также путем издания правовых актов, развивающих и конкретизирующих содержащиеся в ней положения.

Список использованных источников и литературы

1. Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. М.: Юридическая литература, 1993. 62с.

Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 декабря 1999 г. № 1761 // Российская газета. 2000. №1.

2. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

3. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

4. О временном исполнении полномочий Президента Российской Федерации: Указ от 31 декабря 1999 г. №1762 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 1. Ст. 110.

5. О процедуре обсуждения предложения о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации: Постановление ГД ФС РФ от 12 мая 1999 г. № 3937-II ГД // Собрание законодательства РФ. 1999. № 20. Ст. 2415.
6. Об утверждении Положения о Специальной комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации: Постановление ГД ФС РФ от 19 июня 1998 г. № 2636-II ГД // Собрание законодательства РФ. 1998. № 27. Ст. 3104.
7. По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1999 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3773.
8. По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.07.2000 г. № 12-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3118.

2. Литература

9. Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестник Московского университета. 2007. № 1. С. 27-30.
10. Авакьян С.А. Досрочное прекращение полномочий Президента России: проблемы, требующие юридического решения // Законодательство. 2005. № 3. С.10-13.
11. Брежнев О.В. Судебный конституционный контроль при досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 19. С. 26 - 31.
12. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, 2008. 459 с.
13. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. М.: Норма, 2007. 445 с.

14. Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М.: Юристъ, 2008. 154 с.
15. Жилинский С.Э. Наш Президент. Как он правит и как его избирают. М.: Норма, 2008. 297 с.
16. Коровникова Е.А. Отрешение Президента от должности как форма парламентского // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17. С.18-20.
17. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М.: Филинь, 2007. 342 с.
18. Линьков А. Импичмент не прошел, но стал серьезным предупреждением власти // Парламентская газета. 2005. С. 10-12.
19. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. М.: Норма, 2008. 315 с.
20. Румянцев О.Г. Отрешение Президента России от должности: конституционно-правовые проблемы. М.: Юрайт, 2007. 145 с.
21. Радченко И.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрайт, 2008. 289 с.