

Арбузов Сергей

аспирант

кафедра международного и конституционного права ПетрГУ

ОСНОВАНИЯ ДОСРОЧНОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕЗИДЕНТА

Актуальность исследования обусловлена особым конституционным статусом Президента Российской Федерации в системе государственной власти России. Согласно Конституции РФ Президент является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, независимости Российской Федерации и целостности ее территории.

Президент РФ напрямую непосредственно не относится ни к одной ветви власти, не является членом политической партии, осуществляет различные полномочия, связанные с реализацией государственной власти в стране, представляет олицетворение всенародной легитимности своей власти, имеет четко ограниченный срок правления.¹

В соответствии со ст. 91 Конституции Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью.

Вместе с тем правовое регулирование деятельности Президента РФ на данный момент не обладает достаточным уровнем развернутости, глубины, упорядоченности и требует наиболее тщательной регламентации. Сохранение недостатков названного регулирования определяется, наряду с другими причинами, недостаточной научной проработанностью вопросов о месте, роли Президента в системе власти в Российской Федерации, природе и элементном составе его статуса.²

Также требуют дальнейшей проработки вопросы о значении и содержании конституционных норм, посвященных Президенту РФ, составе и содержании института российской президентуры, направлениях его внутренней систематизации.

В соответствии с ч. 1 ст. 92 Конституции РФ, Президент Российской Федерации приступает к исполнению соответствующих полномочий с момента

¹ Дёгтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы / Г.В. Дёгтев. – М.: Юристъ, 2005. – С. 140.

² Колобаева Н.Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики): автореферат кандидатская диссертация / Н.Е. Колобаева. – Екатеринбург, 2007. – 3с.

принесения им присяги и по истечении срока его пребывания в должности прекращает их исполнение с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ.

Регламентируя различные ситуации, связанные с пребыванием Президента РФ у власти, Конституция также предусматривает возможность досрочного прекращения исполнения полномочий: отставку, стойкую неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия и отрешение от должности.

В Конституции РФ не определён порядок отставки Президента и прекращения полномочий в силу стойкой неспособностью по состоянию здоровья. Отрешения Президента от должности – наиболее урегулированная процедура, о которой кратко говорится в ст. 93 Конституции Российской Федерации и более детально – в регламентах палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Вместе с тем все основания досрочного прекращения исполнения полномочий Президента традиционно разделяют на два вида. К первому относятся обстоятельства, наступающие по инициативе и согласно волеизъявлению самого Президента. Ко второму – обстоятельства, не зависящие от воли Президента. Если пользоваться делением оснований на данные группы, то получится следующая схема: к первой группе оснований относится: отставка; вторая представлена стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие Президенту РФ полномочия и отрешением от должности.

Под отставкой понимается добровольное сложение действующим Президентом своих полномочий по собственному заявлению. Вопрос в том, каким образом реализуется отставка? По всей видимости, 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.³

Конституция РФ не предусматривает процедуры «принятия» или «непринятия отставки Президента; не регулирует процедуру отставки – перед кем Президент должен заявить о своей отставке: с какого момента вступает в силу отставка, каким образом оформляется исполнение обязанностей Президента Председателем Правительства, обстоятельство невозможности по каким-либо причинам взять на себя исполнение

³ Президент в конституционном строе Российской Федерации / Б.С. Эбзеева. – Саратов, 2000. – С. 76.

полномочий Президента. Следует отметить целесообразность правового регулирования такого рода вопросов.

Поскольку в Российской Федерации ни в Конституции, ни в федеральном законодательстве не урегулирован порядок отставки, на практике отставка Президента Б.Н. Ельцина была оформлена следующим образом: 31 декабря 1999 г. первый Президент РФ обратился по телевидению и радио с обращением к жителям России в котором сообщил о своем уходе в отставку за пол года до истечения срока полномочий. В этот же день Б.Н. Ельцин подписал Указ «Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации». В этом Указе он объявил, что в соответствии с ч. 2 ст. 92 Конституции РФ прекращает с 12 час. 00 мин. 31 декабря 1999 г. исполнение своих обязанностей. С этого времени полномочия перешли к Председателю Правительства РФ – В.В. Путину.

Другим и следующим в соответствии с Конституцией РФ за отставкой основанием досрочного прекращения исполнения полномочий Президента РФ является стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие Президенту полномочия. Законодательно порядок досрочного прекращения полномочий Президента по этому основанию также не урегулирован.

В законодательстве нет ответа 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. В любом случае должны быть созданы правовые гарантии, предупреждающие злоупотребления в процессе реализации этой конституционной нормы.

Конституционный Суд в постановлении от 11 июля 2000г. № 12 – П 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 отметил, что решение этого вопроса может проходить при наличии урегулированной особой процедуры, что не входит в полномочия Конституционного Суда. Однако Суд определил те конституционные начала, которые должны обуславливать основы порядка (процедуры) его решения.⁴

В соответствии с определенными Конституционным Судом конституционными началами урегулирования особой процедуры установления стойкой неспособности Президента по состоянию здоровья осуществлять

⁴ По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации: постановление Конституционного суда РФ от 11.07.2000 № 12 – П // Вестник Конституционного суда РФ. – 2000. – № 6.

свои полномочия должен быть закрыт данный пробел в российском законодательстве.

Третьим основанием досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом является отрешение от должности. 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 распускать орган либо отрешать от должности его должностных лиц.

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

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.⁵

Конституционно закреплено, что Президент может быть отрешён от должности только в результате государственной измены и иного тяжкого преступления. Это, однако, форма конституционно-правовой, а не уголовной ответственности.

Отрешение Президента от должности – высшая форма ответственности Президента.

Процедура отрешения имеет две стадии:

1) Государственная Дума двумя третями голосов от общего числа депутатов принимает решение о выдвижении обвинения. При этом инициатива должна быть проявлена не менее чем одной третью депутатов Государственной Думы и должно быть вынесено заключение специальной комиссии, образованной Государственной Думой. Обвинение против Президента должно быть подтверждено заключение Верховного Суда РФ.

2) Решение об отрешении Президента РФ от должности носит другая палата парламента – Совет Федерации – двумя третями голосов от общего числа членов не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Вместе с тем Совет Федерации делает запрос в Конституционный суд РФ о соблюдении вопросов процедурного характера. Конституционный суд РФ дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного

⁵ *Коровникова Е.А.* Отрешение президента от должности как форма парламентского контроля Е.А. Коровникова // Конституционное и муниципальное право, 2007. – № 17. – С.18.

тяжкого преступления. Правом на обращение в Конституционный Суд с запросом о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления обладает только Совет Федерации. Вполне логично, поскольку именно Совет Федерации принимает окончательное решение об отрешении Президента от должности.⁶

Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинения против Президента считается отклоненным.

Порядок отрешения Президента от должности практически нереализуем. В нем участвует четыре органа государственной власти, и все они коллегиальные, что затягивает принятие решений. Причем судьи Конституционного Суда и Верховного Суда назначаются на эти должности по представлению Президента (пункт «е» ст. 83 Конституции) и получают материальные блага согласно его указам. Вряд ли такие судьи позволят отрешить Президента от должности.⁷

В тоже время среди около тридцати проектов федеральных законов о поправках в те или иные статьи Конституции был предложен проект федерального закона о поправках к Конституции, в котором предлагается урегулировать в Конституции РФ порядок отрешения Президента Российской Федерации от должности (Проект федерального закона «О поправках к ст.93, 103, 109, 125 Конституции Российской Федерации» (Об отрешении Президента Российской Федерации от должности) (внесен одной пятой от общего числа депутатов ГД).

Этот закон и около 30 других проектов федеральных законов о поправке к Конституции РФ, размещены на сайте Конституции РФ в Интернете.⁸

Как свидетельствует практика в соответствии пока были предприняты только две попытки начать процедуру отрешения Президента РФ от должности (хотя призывы к этому звучали неоднократно). 12 июля 1995 г. Государственная Дума рассмотрела вопрос о создании специальной комиссии Государственной Думы в связи с предложением депутатов Государственной Думы о выдвижении обвинений против Президента Российской Федерации в связи с событиями в г. Буденновске во время военных действий в Чеченской Республике. Но по результатам голосования постановление принято не было.

⁶ Зыкова, Н. С. Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ / Н. С. Зыкова // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – N 11. – С. 29.

⁷ Мазуров А.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / А.В. Мазуров. – М.: Частное право, 2006. – 357с.

⁸ http://www.constitution.garant.ru/DOC_1300.htm

В Государственной Думе второго созыва процедура отрешения Президента РФ от должности была начата по инициативе левых фракций и дошла до голосования палаты по выдвижению обвинения, которое состоялось 13 – 15 мая 1999 г. 207 депутатов Государственной Думы, прежде всего из числа членов парламентской фракции Коммунистической партии Российской Федерации, инициировали вопрос об отрешении Президента от должности.

По состоянию на 15 февраля 1999 г. специальная комиссия завершила проверку выдвинутых против Президента Российской Федерации обвинений. Однако ни один из пяти пунктов обвинения не получил в Государственной Думе необходимых 2/3 голосов депутатов для продолжения процедуры.

Наряду с описанными выше основаниями Конституция РФ не включает иных оснований досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом РФ. Речь идёт о возможности преемственности оснований предусмотренных другими федеральными законами и их адаптации применительно к статусу Президента РФ,⁹ а также о законодательном закреплении добровольности или не добровольности в отношении каждого основания.

В тоже время не оговаривает естественной причины досрочного прекращения полномочий Президента. Отсутствие такого основания применительно к Президенту может привести к тупиковым правовым ситуациям. Большого внимания заслуживает вопрос о порядке временного исполнения полномочий Президента и об обеспечении непрерывности полномочий главы государства. В соответствии с ч. 3 ст. 92 Конституции РФ во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. В то же время неясно, каким правовым актом объявляется о временном исполнении обязанностей Президента. Следует также отметить, что российское государство имеет относительно небольшой опыт законодательной регламентации статуса экс-президента. Впервые статус бывшего главы государства был урегулирован Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 1999 г. № 1763 «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих

⁹ См: О Конституционном суде РФ: федеральный конституционный закон от 21.07.1994 (ред. от 05.02.2007) № 1 – ФКЗ // Российская газета. – 1994. – № 138 – 139. – ст. 11. О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ: федеральный закон от 08.05.1994 (ред. от 12.04.2007) № 3 – ФЗ // Российская газета. – № 88. – ст. 4; О Конституционном суде РФ: федеральный конституционный закон от 21.07.1994 (ред. от 05.02.2007) № 1 – ФКЗ // Российская газета. – 1994. – № 138 – 139. – ст. 11.

полномочий, и членам его семьи», принятие которого, с одной стороны, было во многом связано с досрочной отставкой Б.Н. Ельцина, с другой стороны, заложило определенные правовые традиции, поскольку способность предоставить гарантии бывшим лидерам является критерием цивилизованности общества и государства.¹⁰

Вопросы нормативно – правового урегулирования досрочных оснований прекращения исполнения полномочий Президента в федеральном законе носит актуальный характер, так как именно Президент выступает главной силой, задающей общее направление работы всего государственного механизма.

Среди способов восполнения пробелов в конституционном праве называются такие способы как: преодоление пробелов Конституции посредством принятия законов, в некоторых случаях – подзаконных актов (указов Президента РФ), через толкование Конституционного Суда и т.д. Проблема пробелов и дефектов в конституционном праве связана не только с Конституцией – основным источником конституционного права, но в значительно больших масштабах – с иными источниками конституционного права. В этой связи применительно к российскому конституционному праву можно говорить о пробельности и актуальности в плане принятия многообразных источников.

В заключение хотелось бы сослаться на слова Авакьяна С.А. «Обращаясь к нашей материи, можно сказать: гуманно оставляя в стороне физические недостатки творцов законов, очень бы хотелось надеяться на то, что они не имеют недостатков психических, а также умственных, а все упирается в проблемы подготовленности законодателей. И здесь, конечно, наука конституционного права может выполнить прогрессивную миссию – помочь в повышении качества законотворческого процесса, в его аналитическом обеспечении. Тогда будет гораздо меньше оснований говорить о дефектах в конституционном праве и путях их устранения»¹¹.

Литература

1. Конституция РФ от 12.12.1993г. // Российская газета. – 1993. – № 237.
2. О Конституционном суде РФ: федеральный конституционный закон от 21.07.1994 (ред. от 05.02.2007) № 1 – ФКЗ // Российская газета. – 1994. – № 138 – 139. – ст. 11.

¹⁰ Сопельцева, Н. С. Иммуниет Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий / Н. С. Сопельцева // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 5. – С. 24.

¹¹ Авакьян, С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – N 8. – С. 12.

3. О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ: федеральный закон от 08.05.1994 (ред. от 12.04.2007) № 3 – ФЗ // Российская газета. – № 88. – 1994.
4. О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекращение исполнения своих полномочий и членам его семьи прямо отоваривается от 12.02.2001 № 12 – ФЗ // Российская газета. – 2001. – № 32 – 33.
5. О регламенте государственной думы федерального собрания российской федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 (ред. От 10.10.2008) № 2134 – П ГД // Российская газета. – 1998. – № 37.
6. О регламенте совета федерации федерального собрания российской федерации: постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 (ред. от 12.11.2008) № 33 – СФ // Парламентская газета. – 2002 – № 35–36
7. По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации: постановление Конституционного суда РФ от 11.07.2000 № 12 – П // Вестник Конституционного суда РФ. – 2000. – № 6.
8. *Дёгтев Г.В.* Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы / Г.В. Дёгтев. – М.: Юристъ, 2005. – 237с.
9. *Колобаева Н.Е.* Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики): автореферат кандидатская диссертация / Н.Е.Колобаева. – Екатеринбург, 2007. – 20с.
10. *Мазуров А.В.* Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». / А.В. Мазуров. – М.: Частное право, 2006. – 392с.
11. Президент в конституционном строе Российской Федерации / Б.С. Эбзеева. – Саратов, 2000. – 342с.
12. *Авакьян С.А.* Досрочное прекращение полномочий Президента России: проблемы, требующие юридического решения С.А. Авакьян // Законодательство, 1999. – № 3. – С. 87 – 97.
13. *Авакьян, С. А.* Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – N 8. – С. 3–12.
14. *Зыкова, Н. С.* Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ / Н. С. Зыкова // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 11. – С. 29 – 32.
15. *Коровникова Е.А.* Отрешение президента от должности как форма парламентского контроля Е.А. Коровникова // Конституционное и муниципальное право, 2007. – № 17. – С.18 – 22.
16. *Овсеян Ж.И.* Пробелы и дефекты как категории конституционного права Ж.И. Овсеян // Конституционное и муниципальное право, 2007. – № 15. – С. 10 – 16.
17. *Сопельцева Н.С.* Иммуитет Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий / Н. С. Сопельцева // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 5. – С. 22–26.
18. http://www.constitution.garant.ru/DOC_1300.htm.