

Панкова Анна Петровна
соискатель юридического факультета ГБОУ ВПО
«Московский городской педагогический университет»
(г. Москва)

ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ОТРЕШЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ ОТ ДОЛЖНОСТИ В ПОРЯДКЕ СТАТЬИ 93 КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Должность главы государства присутствует в системе государственных органов любой страны. При этом его статус напрямую зависит от исторических традиций и политических реалий конкретного государства.

Отличительным признаком статуса главы государства является его неприкосновенность. Президент РФ наделяется неприкосновенностью на основании ст. 91 Конституции РФ.

Неприкосновенность Президента РФ означает, что к нему нельзя применить меры принудительного характера, привлечь к уголовной или административной ответственности.

Однако неприкосновенность Президента нельзя понимать как абсолютную. Это означает, что для привлечения лица, замещающего должность главы государства, к ответственности, необходимо лишить его данного статуса. Но такая процедура должна гарантировать невозможность ее использования в качестве инструмента политической борьбы различных партий, общественных объединений и отдельных личностей.

«Государство, в законодательстве которого не предусмотрена возможность отрешения его главы от должности, не может быть признано правовым, поскольку в нем не будут полностью реализованы необходимые для этого принципы»¹. В связи с этим, Конституция РФ

¹ Шатманова О. А. Правовое регулирование предъявления импичмента президенту в правовом государстве. // Журнал «Социология и право» – СПб. – 2012 – № 2.- Ст. 103.

устанавливает процедуру, определяющую основания и порядок лишения Президента неприкосновенности, – отрешение от должности.

Процедура отрешения от должности была введена в Российской Федерации вместе с учреждением поста Президента в 1991 г.² Наличие и содержание нормы об отрешении Президента от должности активно обсуждалось в рамках Конституционного Совещания по разработке Конституции РФ 1993 г.³

На сегодняшний день не принято какого-либо правового акта, четко и подробно регулирующего процедуру отрешения Президента РФ от должности. При этом существуют правовые нормы, содержащиеся в различных правовых актах:

- ст. 93 Конституции РФ;
- Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД (Глава 22);
- Регламент Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. N 33-СФ (Глава 23);
- Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (Глава 15).

Нормы ст. 93 Конституции РФ устанавливают только общие положения об основаниях и процессе отрешения от должности главы государства. Так, основаниями для инициирования процесса отрешения являются:

1. обвинение Президента в государственной измене;
2. обвинение Президента в совершении иного тяжкого преступления.

Данная норма создавалась во время действия старого уголовного законодательства. УК РСФСР относил государственную измену к тяжким преступлениям. Уголовный кодекс РФ 1996 г. установил иную классификацию преступлений по степени тяжести. Введено понятие особо тяжких преступлений – умышленных преступных дея-

² См.: Конституция 1978 г., в ред. Закона от 24 мая 1991 г // Ведомости РСФСР. – 1991. – № 22. – Ст. 121-10.

³ См.: Марино И. Отрешение Президента Российской Федерации от должности: разработки, концепции позиции участников конституционного совещания 1993 г. // Журнал «Lex Russia» – М. – 2010 – № 4 – Ст. 750 – 766.

ний, уголовное наказание за которые предусмотрено в виде лишения свободы свыше 10 лет или более строгое наказание (ч. 5 ст. 15 УК РФ). Государственная измена отнесена к особо тяжким преступлениям. Определение государственной измены и виды наказания за нее установлены ст. 275 УК РФ.

Таким образом, остается неясным вопрос о том, в каком именно преступлении по степени тяжести и объекту посягательства (кроме госизмены) должно обвиняться лицо, замещающее должность Президента РФ, для возникновения основания отрешения его от данной должности.

Поэтому в случае появления необходимости практического применения норм ст. 93 Конституции будет весьма проблематично определиться с наличием или отсутствием соответствующего основания.

Обвинение против Президента вправе выдвинуть только Государственная Дума РФ. Предложение о выдвижении обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности (далее – Предложение) может быть внесено по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Государственной Думы. Само Предложение должно содержать указания на наличие в деянии Президента конкретных признаков соответствующего преступления⁴. Известно, что депутаты не обладают полномочиями по расследованию преступлений и проведению процессуальных мероприятий. Также понятно, что обвинение должно быть обоснованным. Но в силу неприкосновенности главы государства проведение в отношении него каких-либо мер уголовно-процессуального характера невозможно. Следовательно, неизвестно, на чем должны быть основаны подозрения депутатов, выступающих с Предложением, и чего будет необходимо и достаточно для формулирования обвинения.

Для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения Государственная Дума создает специальную комиссию. Но круг полномочий этой комиссии весьма ограни-

⁴ См.: Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. – № 2134-II ГД. – Ст. 176.

чен, что не дает возможности ее членам объективно оценить обоснованность выдвинутого обвинения. Комиссия вправе:

- заслушивать на своих заседаниях лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения;
- рассматривать соответствующие документы;
- заслушивать представителя Президента Российской Федерации;
- формулировать проект постановления о процедуре обсуждения предложения о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации вместе со списком приглашаемых экспертов и других лиц;
- подготавливать проекты постановлений о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации.

Постановление о выдвижении обвинения против Президента РФ принимается Государственной Думой двумя третями голосов от общего числа депутатов на основании заключения, сделанного специальной комиссией.

При этом ни Конституция, ни Регламент Государственной Думы не устанавливают каких-либо конкретных сроков для проведения всей процедуры рассмотрения Предложения депутатов и принятия итогового Постановления.

Однако такой срок установлен для Совета Федерации, который должен принять решение о выдвижении обвинения против Президента РФ в течение трех месяцев с момента вынесения соответствующего Постановления Государственной Думой. В противном случае обвинение будет считаться отклоненным.

Но Постановление Государственной Думы также направляется для дачи заключения в Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ. А в соответствии с ч.1 ст. 168 Регламента Совета Федерации он вправе начать рассмотрение вопроса об отрешении президента от должности только после получения заключения Верховного Суда. Здесь следует учесть, что процедура вынесения подобного заключе-

ния Верховным Судом никак не регламентирована. Общие нормы уголовно-процессуального законодательства в данном случае применению не подлежат. Каких-либо специальных актов Верховного Суда или иных государственных органов по этому поводу нет. Поэтому совершенно не ясно как Верховный Суд РФ будет рассматривать Постановление Государственной Думы и давать какое-либо заключение по этому поводу. Здесь имеет место пробел в нормативном регулировании данного процесса.

Полномочия Конституционного Суда в процедуре отрешения Президента от должности установлены ФКЗ от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (Глава 15). Конституционный Суд вправе рассмотреть запрос о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации только после дачи Верховным Судом своего заключения (ст. 108 ФКЗ). Запрос направляется Советом Федерации. Срок для направления запроса в Конституционный Суд – один месяц со дня принятия Государственной Думой Постановления о выдвижении обвинения против Президента РФ. Из этого следует, что Верховный Суд именно в этот срок должен дать свое заключение.

Конституционный Суд только рассматривает вопрос о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Отрицательный ответ влечет за собой прекращение процедуры отрешения Президента от должности. Но в силу того, что указанный порядок полностью четко не прописан ни в одном правовом акте, судебный орган конституционного контроля может оказаться в затруднительном положении при реализации своих функций, либо такое рассмотрение будет носить формальный характер.

Совет Федерации должен начать рассмотрение вопроса об отрешении Президента от должности не позднее, чем через 3 дня с момента поступления заключения Конституционного Суда⁵.

Фактически процедура сводится к выступлениям всех субъектов процесса выдвижения обвинения против Президента РФ. Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации

⁵ См.: Регламент Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. – № 33-СФ. – Ст. 170.

от должности считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа членов Совета Федерации, и оформляется постановлением Совета Федерации.

Вступление Постановления Совета Федерации в силу лишает Президента РФ его особого статуса, что позволяет применить к нему нормы уголовного и уголовно-процессуального законодательства для привлечения к ответственности за государственную измену или иное тяжкое преступление.

Права самого Президента РФ в процессе рассмотрения вопроса об отрешении его от должности практически нигде не указаны. Регламенты Палат Парламента РФ содержат лишь общие нормы о Представителе Президента РФ и возможности самого главы государства выступить на заседании Совета Федерации. Т. е. Президент РФ, являясь основным субъектом данных отношений, по сути лишен реальной возможности отстаивать свою точку зрения по данному вопросу.

Также законом никак не урегулированы конституционно-правовые последствия ситуации, при которой виновность лица, отрешенного от должности Президента РФ, не будет доказана в установленном законом порядке.

Таким образом, Конституцией РФ предусмотрен механизм лишения главы государства его высокого статуса в исключительных случаях. Его наличие является признаком демократического правового государства. Однако сам процесс реализации конституционных норм требует более четкого и полного правового регулирования. «Статья 93 Конституции РФ устанавливает весьма сложный порядок привлечения к ответственности высшего должностного лица государства, который практически невыполним. И в этом смысле иммунитет Президента РФ абсолютен, а значит, не в полной мере демократичен и справедлив»⁶.

Во избежание подобных ситуаций необходимо устранение выявленных недостатков путем принятия отдельного нормативного акта либо совершенствования норм, существующих в уже действующих документах.

⁶ Курбанова М. Ю. Конституционно-правовая ответственность Президента Российской Федерации // Вестник ВГУ. Серия «Право» – Воронеж – 2009 – № 1. – Ст. 17.