



Д. ю. н., профессор,
председатель Конституционного
Суда РСО-А

А. М. Цалиев

Конституционно-правовая ответственность Президента Российской Федерации

А. М. Цалиев

Конституционно-правовая ответственность является обязательным компонентом правового статуса любых органов власти и должностных лиц, поскольку имеет важную регулятивную функцию. Не случайно в последние годы возник значительный интерес к этому институту конституционного права. Вполне естественно, что не все его аспекты одинаково широко исследуются и освещаются в литературе и, тем более, успешно регулируются в законодательстве. Тому есть свои причины объективного и субъективного свойства, в том числе обусловленные особенностями статусного характера субъекта конституционно-правовых отношений. Так, «монарх как глава государства остается лицом юридически безответственным. В парламентарной монархии ответственность за действия монарха возлагается на правительство, которое контрастирует акты монарха» [1].

Что касается президента, то специалистами отмечаются следующие формы его конституционно-правовой ответственности: **парламентская форма**, получившая название импичмента и означающая отрешение президента от занимаемой должности по решению парламента; **парламентско-судебная**, когда дело по обвинению президента возбуждает парламент, а отрешение его от должности принимает высший суд государства; **парламентско-плебисцитная** форма, когда обвинение, предъявленное парламентом, выносится на референдум. Последняя форма на практике вообще не встречается, а первые две – весьма редко. В этом смысле можно согласиться с тем, что президент в принципе **неответственен** за свою деятельность, но в отличие от монарха его неответственность имеет границы [2]. Так, согласно ст. 90 Конституции Италии основанием ответственности Президента является совершение им государственной измены или посягательства на конституцию. В Польше основанием ответственности Президента является нарушение конституции, закона или совершение преступления (ст. 145 Конституции). В соот-

ветствии со ст. 142 Конституции Австрии основанием ответственности Президента является нарушение им конституции. Президент США, согласно ст. 2 разд. 4 Конституции, отстраняется от должности, если при осуждении в порядке импичмента он будет признан виновным в измене, взяточничестве или других тяжких преступлениях и проступках [3].

В Российской Федерации, согласно ее Конституции, Президент, как и в других государствах, обладает неприкосновенностью (следует отметить, что Конституция США в отличие от конституций многих стран не упоминает о неприкосновенности (иммунитете) Президента, а также вице-президента и других должностных лиц, в том числе в связи с регламентацией процедуры импичмента), что обусловлено его высоким конституционно-правовым статусом, местом и ролью среди других органов государственной власти, необходимостью беспрепятственного осуществления им своих конституционных функций и полномочий. Однако неприкосновенность Президента не означает невозможность досрочного прекращения его полномочий. Оно возможно при наличии следующих оснований: в случае его отставки; стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия; отрешения от должности.

Из указанных оснований, предусмотренных ст. 92 Конституции Российской Федерации, только последнее является мерой конституционно-правовой ответственности Президента. Впервые она была введена в российское законодательство в 1990 году одновременно с учреждением поста Президента РСФСР. Конституция РСФСР предусматривала широкие основания его ответственности (нарушение Конституции, законов, присяги) и упрощенной процедуры применения (решение принимал Съезд народных депутатов РСФСР на основании заключения Конституционного Суда РСФСР).

Отрешение Президента от должности, безусловно, «свидетельствует о демократическом ха-

рактуре государства, его зависимости от гражданского общества. Разумеется, ответственность Президента принимает особую форму, несопоставимую с ответственностью частных лиц» [1]. Особая специфика данной санкции, как правильно отмечает А.А. Кондрашев, заключается в пресечении и даже взаимопроникновении механизмов уголовной и конституционно-правовой ответственности. Прежде чем отдать Президента под суд в рамках осуществления уголовного судопроизводства, конституционное законодательство определяет особую принудительную меру – лишение должности (отрешение, смещение), предшествующую соблюдению реализации мер уголовной ответственности [4].

Порядок привлечения Президента к ответственности носит специфический характер и не может быть упрощенным в связи с высоким правовым статусом Президента. В действующей Конституции Российской Федерации учли это обстоятельство, но, к сожалению, при решении данного вопроса, как и многих других, выбрали другую крайность – отрешение Президента Российской Федерации от должности осложнили настолько, что сделали его практически невозможным. Действующая Конституция, отмечает О.В. Брежнев, весьма «узко определяет материально-правовые основания применения конституционно-правовой ответственности в отношении Президента» [5]. Так, согласно ст. 93 Конституции Российской Федерации, это возможно «только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения».

С первым основанием конституционно-правовой ответственности Президента все достаточно ясно. В данном случае «сама возможность отрешения представляет собой определенную рефлексию принципа разделения властей на ситуацию, когда государственная измена Президента ставит под угрозу основы конституционного строя, оборону и безопасность государства, его суверенитет и независимость, целостность и неприкосновенность территории Российской Федерации, и свидетельствует о наличии изъятий из неприкосновенности Президента» [6]. Как видно из содержания данной нормы, вначале в ней в качестве одного из оснований ответственности Президента указывается совершение им *тяжкого преступления*, а затем говорится об установлении наличия признаков преступления без указания классификации его по степени тяжести.

Налицо противоречивость технико-юридического содержания нормы, что во многом осложняет ее однозначное истолкование и, тем самым, возможность применения на практике соответствующими органами власти. В литературе правильно отмечается, что противоречивость нормы является серьезной ошибкой, не только затрудняющей ее применение, но и приводящей к оспариванию такой нормы [7].

В указанном случае речь должна идти не только о внутренней противоречивости нормы, но и о других существующих в ней пробелах, возникших и ставших особенно очевидными после принятия 13 июня 1996 года нового Уголовного кодекса Российской Федерации. Он предусмотрел новую классификацию преступлений по степени общественной опасности, выделив среди них, в частности, особо тяжкие преступления. Но поскольку Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие, следует руководствоваться указанной конституционной нормой, буквальное толкование которой не допускает отрешения Президента от должности за совершение тяжкого преступления. Естественно, нелогично привлекать его к конституционно-правовой ответственности за совершение им тяжкого преступления и исключать такую возможность за совершение особо тяжкого преступления.

Некоторые авторы, на наш взгляд, правильно считают неоправданным в качестве фактического основания ответственности Президента рассматривать лишь совершение последним тяжкого преступления. Более того, по их мнению, в Конституции РФ и уголовно-процессуальном законодательстве необходимо закрепить основания привлечения к уголовной ответственности Президента как за совершение уголовных преступлений независимо от степени их общественной опасности, так и за нарушение Конституции, неисполнение решений Конституционного Суда РФ и иных федеральных судов [4, с. 112]. По мнению О.В. Лучина, серьезную общественную опасность могут представлять также те деяния главы государства, которые, не образуя состава преступления, нарушают конституционные нормы (например, неоправданный роспуск Государственной Думы, уклонение от подписания и обнародования федерального закона в тех случаях, когда промульгация является обязательной, уклонение от назначения референдума, когда все необходимые для принятия такого решения условия соблюдены, и др.). Совершение такого рода деяний, которые можно назвать конституционными деликтами, также должно влечь за собой применение мер конституционно-правовой ответственности [8]. Другие специалисты, в частности О.В. Брежнев, считают оправданным возможность предусмотренная в Конституции таких оснований для отрешения от

должности Президента, как «нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, повлекшие тяжкие последствия» (к такого рода деяниям относятся и все уголовно наказуемые правонарушения). На первый взгляд, отмечает он, может показаться, что в таком случае основания ответственности Президента будут иметь неопределенный характер, ибо, по сути, за нарушение любого федерального закона главу государства можно будет отрешить от должности. В связи с этим следует отметить, что, во-первых, характер нарушений, при совершении которых возможно применение конституционно-правовой ответственности, может быть законодательно формализован; во-вторых, задача Конституционного Суда как судебного органа конституционного контроля в таком случае как раз и будет заключаться в том, чтобы оценить, достигло ли количество и качество конституционных нарушений со стороны Президента той «критической массы», при которой должна наступить его конституционно-правовая ответственность в виде отрешения от должности. Реализация данного предложения позволила бы преодолеть сугубо формальный характер нынешней конституционной процедуры отрешения от должности Президента, которая в своем сегодняшнем виде является весьма слабой гарантией конституционной законности в деятельности главы государства [5, с. 14].

В расширении оснований конституционно-правовой ответственности Президента Российской Федерации еще дальше идет Н.М. Колосова, которая усматривает их в злоупотреблении Президентом такими своими полномочиями, как: правом определять основные направления внутренней и внешней политики государства (ч.3 ст. 80 Конституции РФ); правом принять решение об отставке Правительства РФ (п. «в» ст. 83); правом распускать Государственную Думу (п. «б» ст. 84); правом законодательной инициативы (п. «г» ст. 84); правом «вето» (ст. 107); правом вводить военное положение (ст. 87); правом вводить чрезвычайное положение (ст. 88). На наш взгляд, более убедительной является ее позиция, когда она предлагает ввести персональную ответственность Президента РФ за нарушение суверенитета, независимости государства, нарушение Конституции РФ.

Анализ практики реализации президентских полномочий за несколько лет, прошедших после принятия Конституции РФ 1993 года, свидетельствует, что они главным образом связаны с реализацией таких задач, как обеспечение целостности государства [9]. Так, неоднократно принимались меры, направленные на устранение имеющих противоречий нормативных актов субъектов РФ положениям федеральной конституции и федеральным законам [10].

Как видно, существуют разные точки зрения по вопросу оснований отрешения Президента Российской Федерации от должности. Их анализ показывает, что практически во всех из них предполагается расширить основания конституционно-правовой ответственности главы государства.

Дискуссии вызывает и процедура отрешения Президента Российской Федерации от должности. Согласно ст. 93 Конституции Российской Федерации, его вправе инициировать группа депутатов Государственной Думы численностью не менее одной трети установленного состава. В случае поддержки такого предложения Государственная Дума должна образовать специальную комиссию для установления обстоятельств совершения преступления (поскольку в настоящее время нет закона о Верховном Суде РФ, то процедура подготовки такого заключения не установлена. Она установлена применительно к Конституционному Суду РФ в Федеральном законе о нем от 21.07.1994 № 1-ФКЗ. Глава XV). Решение об отрешении Президента от должности должно быть, как было сказано выше, подтверждено заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента признаков преступления. Однако в этой ситуации, как отмечает А.А. Кондрашев, суд выступает в несвойственной ему роли: и как сторона обвинения (органы внутренних дел или прокурор), и как эксперт, но обвинение имеет в своем распоряжении необходимые средства для сбора доказательств, каковых лишен суд (меры процессуального принуждения, право допроса, очной ставки, экспертизы). Кроме того, в законодательстве не урегулирован вопрос о процессуальном порядке рассмотрения Верховным Судом Российской Федерации признаков преступления в действиях главы государства, невозможно определить, какой орган в составе Верховного Суда должен давать заключение (Президиум, Коллегия или Пленум) [11]. Видимо, не зря в литературе поднимают вопрос о пересмотре положения ч. 1 ст. 93 Конституции РФ, закрепляющей за Верховным Судом Российской Федерации обязанность давать заключение о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления. Указанная функция, как отмечается в печати, «не является по своему содержанию судебной. Это элемент уголовного процесса, относящийся к компетенции следственных органов и прокуратуры. Следовательно, соблюдение установленного порядка выдвижения обвинения в адрес главы государства должно обеспечиваться Генеральным Прокурором РФ» [12].

Таким образом, нет единого мнения и по вопросу о процедуре отрешения Президента Российской Федерации от должности. Что касается за-

конодательного ее урегулирования, то в соответствии с Конституцией Российской Федерации при наличии положительного заключения специально созданной комиссии Государственная Дума квалифицированным большинством (две трети от установленного числа депутатов) голосов должна выдвинуть обвинение Президенту в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Данное обвинение должно быть подтверждено заключениями Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента признаков преступления и Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. При наличии положительных заключений этих судебных органов решение об отрешении Президента РФ от должности должен принять Совет Федерации. Это решение может быть принято квалифицированным большинством в две трети голосов от общего числа установленной численности палаты. Причем решение Советом Федерации должно быть принято в 3-месячный срок с момента выдвижения обвинения Государственной Думой (если в этот срок решение не будет принято, то обвинение считается отклоненным). Таким образом, в процедуре отрешения от должности главы государства участвуют обе палаты парламента и два высших судебных органа, в формировании которых Президент принимает самое непосредственное участие. Так, согласно ст. 83 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федера-

ции представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации. «Вряд ли такие суды, по мнению А.В. Мазурова, позволят отрешить Президента от должности» [13]. Возможно, доля истины в этом есть, но если принять такую позицию, то надо лишать Президента права представления кандидатур на должности судей высших федеральных органов судебной власти, с чем нельзя согласиться, если иметь в виду правовой статус главы государства, его функции по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, а также полномочия в сфере кадровой политики.

Вышеизложенное убеждает нас в необходимости совершенствования как оснований отрешения Президента Российской Федерации от должности, так и процедуры привлечения его к конституционно-правовой ответственности. Это важно также и для того, чтобы оградить Президента Российской Федерации от необоснованных обвинений в его адрес, включения процедуры «импичмента» лишь в том случае, когда расстановка политических сил позволяет это сделать [19, с. 69]. Возможность отрешения Президента от должности следует рассматривать не как средство для решения политических задач, а как способ повышения его конституционно-правовой ответственности в решении законодательно закрепленных за ним функциональных задач.

Литература

- 1. Дзидзоев Р.М.** Конституционно-правовая ответственность: – Краснодар. 2004. С. 47.
- 2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран /под ред. Б.А. Страшуна.** – М., 2000. С. 168.
- 3. Конституции государств Европы: в 3 т. /Под ред. Л.А. Окунькова.** – М., 2001.
- 4. Кондрашев А.А.** Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации. – М., 2006. С. 109.
- 5. Брежнев О.В.** Роль судов в применении мер конституционно-правовой ответственности в отношении органов власти в России: проблемы и перспективы // *Российский судья*, 2006. № 3. С. 13.
- 6. Комментарий к Конституции Российской Федерации /Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева.** – М., 2009. С. 742–743.
- 7. Шугрина Г.С.** Техника юридического письма. – М., 2000. С. 66.
- 8. Лучин В.О.** Конституция Российской Федера-
- ции: проблемы реализации.** – М., 2002. С. 12–19.
- 9. Колосова Н.М.** Конституционная ответственность в Российской Федерации. – М., 2000. С. 71.
- 10. Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 1995 года № 1007 «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах РФ» // СЗ РФ. 1995. № 41. Ст. 3875.**
- 11. Радченко В.И.** Президент в конституционном строе Российской Федерации. – Саратов, 2000. С. 102.
- 12. Буянский С.Г.** Прокуратура в условиях административно-правовой реформы: монография. – М., 2006. С. 47.
- 13. Мазуров А.В.** Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». – М., 2006. С. 357.