

ОТРЕШЕНИЕ ОТ ДОЛЖНОСТИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2012 г. Андрей Александрович Кондрашев¹

Краткая аннотация: отрешение от должности Президента РФ является одной из мер конституционно-правовой ответственности. Особая специфика данной санкции заключается в пересечении и даже взаимопроникновении механизмов уголовной и конституционно-правовой ответственности.

Действующая Конституция РФ предусматривает механизм отрешения от должности Президента РФ. Основанием для возбуждения процедуры импичмента может быть совершение президентом государственной измены или иного тяжкого преступления. Однако согласно общемировой практике применения института отрешения следует расширить основания для импичмента: как минимум, нарушение Конституции, совершение любого уголовного преступления или, возможно, административного проступка, – а также усовершенствовать процедуру применения института отрешения.

Annotation: dismissal from a position of the President of the Russian Federation, certainly, is one of measures of constitutional and legal responsibility. Special specifics of this sanction consists in crossing and even interpenetration of mechanisms of criminal and constitutional and legal liability.

The existing Constitution of the Russian Federation provides the dismissal mechanism from a position of the President of the Russian Federation. Commission by the president of high treason or other serious crime can be the basis for initiation of procedure of impeachment. However according to universal practice of application of institute of dismissal it is necessary to expand the bases for impeachment: at least, Constitution violation, commission of any criminal offense or, probably, administrative offense, – and also to improve procedure of application of institute of dismissal.

Ключевые слова: импичмент, президент, преступление, государственная измена, механизм отрешения.

Key words: impeachment, the president, crime, high treason, the dismissal mechanism.

Отрешение от должности Президента РФ, безусловно, является одной из мер конституционно-правовой ответственности, причем закрепленной в тексте Конституции РФ, что не характерно для большинства конституционно-правовых санкций, урегулированных в обычных федеральных законах. Достаточно вспомнить такие меры ответственности, как расформирование избирательной комиссии, роспуск законодательного органа государственной власти субъекта РФ или отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ, не имеющие конституционной легализации. В отличие от большинства санкций в конституционном праве отрешению от должности сопутствуют наличие специфических оснований, участие в процедуре ее возложения органов законодательной и судебной ветвей власти.

Особая специфика данной санкции заключается в пересечении и даже взаимопроникновении механизмов уголовной и конституционно-правовой ответственности. Основанием для реализации импичмента (как именует данную санкцию Конституция США, где впервые в истории была

регламентирована эта мера ответственности) является факт совершения деяния, подпадающего под признаки преступления, урегулированного нормами исключительно уголовного законодательства (ч. 1 ст. 1 УК РФ). Однако прежде чем отдать президента под суд в рамках осуществления уголовного судопроизводства, конституционное законодательство определяет особую принудительную меру – лишение должности (отрешение, смещение), предшествующую собственно реализации мер уголовной ответственности.

История вопроса: от советского периода до наших дней

Ранее практика советского периода развития нашей страны не знала подобной меры ответственности, так как в доктрине отрицалась идея разделения властей, и даже главой государства был назван не единоличный, а коллективный орган – Президиум Верховного Совета СССР. Наука советского государственного права не признавала необходимости регулирования ответственности высших должностных лиц государства в конституционно-правовом порядке, заменяя ее квазиформами в виде партийно-политической ответственности, ответственности перед народом

¹ Советник Председателя Законодательного собрания Красноярского края, доктор юридических наук, доцент (E-mail: kondrashev@legis.krsn.ru).

органов государственной власти (в качестве примера можно привести освобождение от должности Н.С. Хрущева, Первого секретаря ЦК КПСС и одновременно Председателя Совета Министров СССР решением Пленума ЦК КПСС).

Впервые такая мера ответственности, как отрешение (точнее, смещение) от должности президента, появилась в нашей правовой системе в 1990 г. с введением поста Президента СССР и регламентировалась в ст. 127⁸ Конституции СССР 1977 г.² Процедура применения этой меры была достаточно проста: Съезд народных депутатов СССР принял решение о смещении президента с должности за нарушения Конституции и законов $\frac{2}{3}$ голосов с учетом заключения Комитета конституционного надзора СССР.

Отрешение от должности президента как мера конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации впервые была оформлена одновременно с введением поста Президента РСФСР, а ее механизм был определен ст. 121.10 Конституции РСФСР³. Следует отметить, что данный институт существенно отличался от ныне действующего, прежде всего наличием более широких оснований ответственности (нарушение Конституции, законов, присяги) и упрощенной процедуры применения (решение принимал Съезд народных депутатов РСФСР на основании заключения Конституционного Суда РФ).

В официальном проекте Конституции РФ, 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 РФ мог быть отрешен от должности в случае умышленного грубого нарушения им Конституции РФ 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 РФ⁴.

В настоящее время правовыми основаниями для отрешения Президента РФ от должности являются положения Конституции РФ (ст. 93, 102, 103, 109, 125), Федерального конституцион-

ного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” от 21 июля 1994 г.⁵ Порядок реализации указанных законодательных актов урегулирован Регламентом Государственной Думы (ст. 176–180)⁶, Регламентом Совета Федерации (ст. 167–171)⁷, а также Положением о Специальной комиссии Государственной Думы (утв. Постановлениями Государственной Думы от 19 июня 1998 г. № 2636-П ГД⁸ и от 12 мая 1999 г. № 3937-П ГД⁹).

Основания ответственности: современная российская модель и зарубежная практика

Действующая Конституция РФ (ст. 93) предусматривает принципиально иной механизм отрешения от должности Президента РФ. Основанием для возбуждения процедуры импичмента может быть совершение президентом государственной измены или иного тяжкого преступления. Тяжким преступлением согласно ст. 15 УК РФ являются умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание в виде лишения свободы не превышает 10 лет. Как известно, законодателем введена категория “особо тяжкие преступления”, под признаки которых подпадают деяния, за совершение которых предусмотрено наказание свыше 10 лет лишения свободы или смертная казнь. При этом следует отметить, что в ранее действовавшем УК РСФСР легального определения понятия “особо тяжкое преступление” не содержалось, хотя оно и использовалось в двух статьях, но в отдельных составах применялся иной термин – “особо тяжкие последствия”. Поэтому можно задаться вопросом: что представляет собой категория преступлений, являющихся основанием для возбуждения процедуры импичмента: тяжкие или особо тяжкие, тем более что буквальное толкование ч. 1 ст. 93 Конституции РФ позволяет предположить, что авторы Конституции государственную измену относили к тяжким преступлениям.

В УК РФ государственная измена в соответствии с ч. 5 ст. 15 подпадает под понятие особо

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

⁶ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ “О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 22 января 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

⁷ См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ “О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” от 30 января 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 27. Ст. 3104.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 20. Ст. 2415.

² См.: Свод законов СССР. Т. 3. 1990. С. 14.

³ См.: Свод законов РСФСР. Т. 1. 1988. С. 13.

⁴ См.: Румянцев О.Г. Отрешение Президента России от должности: конституционно-правовые проблемы. 1998 // <http://www.rumiantsev.ru/works/58/>

тяжкого преступления. В этой связи актуальным представляется внесение поправки в ч. 1 ст. 93 Конституции РФ, детализирующей характеристику преступных деяний, за совершение которых возможна ответственность Президента РФ.

В научной литературе специально отмечается, что Президент РФ может быть привлечен к ответственности в порядке импичмента только за совершение особо тяжких преступлений, так как в Конституции РФ признак государственной измены носит как бы системообразующий характер. Выделение именно этого преступления в ст. 93 Конституции означает, что все иные преступления, могущие быть основанием импичмента главы государства, по своей тяжести приравниваются к государственной измене. При этом имеются предложения о разрешении такого рода коллизии только законодательным путем: либо посредством отнесения государственной измены в ст. 93 Конституции РФ к особо тяжким преступлениям, которые, таким образом, становятся основанием импичмента Президента РФ, либо путем изменения уголовного законодательства в части определения категорий преступлений¹⁰.

Необходимо подчеркнуть, что квалифицировать действия президента в случае государственной измены 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 одиночку¹¹.

Другим не менее спорным является вопрос ответственности президента за совершение таких преступных деяний, характеристика которых дана в ч. 2, 3 ст. 15 УК РФ, т.е. преступлений небольшой или средней тяжести. Иными словами, в случае если президент совершит, например, деяния, предусмотренные ст. 198 (уклонение

от уплаты налогов), 163 (вымогательство), 159 (мошенничество) УК РФ, он не понесет никакой ответственности. Как известно, подавляющее число преступлений (особенно это касается экономических преступлений, преступлений против конституционных прав человека и гражданина, экологических преступлений), предусмотренных в Особенной части УК РФ, относится к преступлениям небольшой или средней тяжести. Фактически это означает безответственность президента за совершение многих уголовных преступлений, что, безусловно, нарушает один из базовых конституционных принципов – принцип равенства граждан перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ). Возникает парадоксальная ситуация: на вершине власти может легально находиться уголовный преступник¹², не подлежащий ответственности. Тогда необходимо согласиться с тем, что допустимо по усмотрению законодателя ограничивать этот общеправовой принцип, а также согласиться с конституционным непризнанием общей идеи права как нормативно воплощенной справедливости. Если в российском обществе есть неприкасаемое лицо, то, как минимум, циничным представляется конституционное положение о правовом государстве, когда глава государства находится вне общего для всех правила поведения, ставится выше закона.

Если проанализировать практику цивилизованных, демократических государств, прошедших длительную эволюцию, то можно увидеть, что нигде нет примеров такого рода “обожествления” неприкосновенности фигуры президента. Как правило, основания привлечения президента к ответственности включают совершение им не только тяжкого преступления, но и иных уголовных преступлений, нарушения Конституции и реже – совершение административных проступков.

В США президент согласно ст. II разд. 4 Конституции подлежит импичменту по обвинению в совершении любых преступлений, даже мисдеминоров, т.е. правонарушений, в российском праве относимых к административным проступкам. В Польше основанием ответственности президента является нарушение Конституции, закона или совершение преступления (ст. 145 Конституции). Австрийская Конституция в качестве оснований ответственности президента выделяет нарушение им Конституции (ст. 142). Согласно Конституции Италии основания ответственности президента – совершение им государствен-

¹⁰ См.: Родионова Г.С. Институт отрешения от государственной должности в России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2007. С. 28.

¹¹ См.: Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005. С. 154.

¹² См.: Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // Вестник МГУ. Сер. 11 “Право”. 1998. № 1. С. 37.

ной измены и посягательство на Конституцию (ст. 90)¹³. В целом основанием для отрешения президента от должности в подавляющем большинстве государств мира является нарушение Конституции (Австрия, Азербайджан, Болгария, Венгрия, Германия, Грузия, Италия, Казахстан, Кыргызстан, Литва, Молдова, Монголия, Таджикистан, Украина и др.)¹⁴.

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»¹⁵.

«Президент, – отмечает 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. Практически невозможно представить, что Президент РФ совершит государственную измену или иное тяжкое преступление, служащее основанием для его отрешения от должности (ст. 93 Конституции). А других оснований, например грубое нарушение Конституции, законов, присяги, теперь не предусмотрено»¹⁶.

Можно согласиться с предложением О.В. Брежнева о необходимости «сформулировать в Конституции основания для отрешения от должности президента, такие как «нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, повлекшее тяжкие последствия» (к такого рода деяниям относятся и все уголовно наказуемые правонарушения)»¹⁷.

О.В. Гороховцев предлагает число оснований ответственности Президента РФ дополнить совершением любых уголовных преступлений, а не ограничиваться только тяжкими¹⁸. С.В. Рунец также считает возможным указать в качестве основания отрешения от должности Президента РФ нарушение Конституции (наряду с совершением уголовного преступления). Притом это должно быть грубое нарушение Конституции либо неоднократное, факт которого мог бы определяться Конституционным Судом РФ после предъявления обвинения президенту Государственной Думой. Признаки совершения уголовного преступления устанавливались бы Верховным Судом¹⁹.

С нашей точки зрения, представляется неоправданным в качестве фактического основания ответственности президента рассматривать лишь совершение последним тяжких уголовных преступлений. В Конституции РФ и в федеральном уголовно-процессуальном законодательстве необходимо закрепить основания и порядок привлечения к уголовной ответственности президента как за совершение любых уголовных преступлений, так и за нарушение Конституции, присяги, неисполнение решений Конституционного Суда РФ или иных федеральных судов²⁰.

Пробелы конституционной процедуры привлечения президента к ответственности

В Российской Федерации легализована одна из самых жестких и в то же время пробельных процедур реализации отрешения от должности, что девальвирует ее правовое значение и превращает в правовую фикцию. Каковы же тезисы, положенные в основу такого суждения?

¹⁸ См.: Гороховцев О.В. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.

¹⁹ См.: Рунец С.В. Актуальные вопросы ответственности главы государства в России // Общество и право. 2008. № 3(21). С. 88–90.

²⁰ В теории есть предложения о возможности регламентации процедуры импичмента в Федеральном законе «О Президенте Российской Федерации» вплоть до формулирования тех оснований, которые не предусмотрены в тексте ст. 93 Конституции (см.: Кичалюк О.Н. Проблемы правовой регламентации конституционной ответственности Президента Российской Федерации // Конституционное развитие России. Межвуз. сб. науч. статей / Отв. ред. В.Т. Кабышев. Вып. 7. Саратов, 2006. С. 122). Вряд ли возможно такое законодательное решение, так как основания импичмента должны быть исчерпывающим образом закреплены в Конституции, иначе происходят размывание конституционного регулирования и возникновение несоответствия конституционных норм и норм закона о президенте.

¹³ См.: Конституции зарубежных государств. Учебн. пос. / Сост. В.В. Маклаков. М., 1997; Конституции государств Европы. В 3-х т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. Т. 2. М., 2001.

¹⁴ См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. Учебн. пос. М., 2005. С. 281–283.

¹⁵ Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 15.

¹⁶ Авакьян С.А. Указ. соч. С. 27.

¹⁷ Брежнев О.В. Роль судов в применении мер конституционно-правовой ответственности в отношении органов власти в России: проблемы и перспективы // Росс. судья. 2006. № 3. С. 38–41.

Во-первых, непонятно, почему необходимо участие в данной процедуре Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ. Не подлежит сомнению, что судопроизводство включает специальные стадии (досудебная подготовка, предварительное слушание, прения сторон, исследование доказательств, включая заслушивание свидетелей, экспертов, реплики), которые направлены на выяснение объективной истины, служат средством ее достижения. В свете этого трудно представить, о какой истине может идти речь, когда Верховный Суд должен дать “заключение” о наличии в действиях президента признаков тяжкого преступления без проведения соответствующих процессуальных действий. В реальности такое заключение будет являться в значительной мере субъективным предположением, основанным не на всесторонней оценке доказательств, но лишь на изучении письменных документов, которое в принципе может сформулировать любое лицо, сколько-нибудь знакомое с основами юриспруденции. Суд в этой ситуации выступает в не свойственной ему роли: и как сторона обвинения (как органы внутренних дел или прокурор), и как эксперт. Но даже обвинение имеет в своем распоряжении необходимые средства для сбора доказательств, каковых лишен суд (меры процессуального принуждения, право допроса, очной ставки, экспертизы). Кроме того, как отмечается в юридической литературе, в законодательстве не урегулирован вопрос о процессуальном порядке рассмотрения Верховным Судом РФ признаков преступления в действиях главы государства. Невозможно определить, какой орган в составе Верховного Суда должен давать заключение (Президиум, Коллегия или Пленум)²¹. Отсутствует и законодательно установленный порядок вынесения Верховным Судом РФ заключения о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления. Конституция РФ имеет пробелы и по вопросам, связанным с формулированием обвинения. В частности, неясно, как быть в случаях, когда деяние, положенное Государственной Думой в основу обвинения Президента РФ, подлежит амнистии либо соответствующая статья УК РФ на момент формирования обвинения Государственной Думой утратила силу²².

Во-вторых, согласно ч. 3 ст. 93 Конституции РФ Совет Федерации в течение трех месяцев принимает решение по обвинению, поддержанному Государственной Думой. При этом если верхняя палата не будет рассматривать данный вопрос (она имеет на это полное право), то процедура импичмента прекращается. Следует также учитывать и то, что к этому моменту в распоряжении Совета Федерации может иметься и положительное заключение Верховного Суда РФ о наличии признаков тяжкого преступления, а также заключение Конституционного Суда РФ о соответствии Конституции процедуры выдвижения обвинения против президента. Как отмечается в юридической литературе, “подобного нельзя найти ни в одной конституции”²³. 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 срока²⁴.

В-третьих, непонятно, по какой причине Конституционному Суду РФ уготована роль проверяющего соблюдение установленного порядка выдвижения обвинения: этот порядок закреплен в конституционной норме, и трудно представить, какого рода проверка будет осуществляться Конституционным Судом. Фактически это может быть лишь проверка правильности голосования и подсчета голосов парламентариев, соблюдения норм Регламента Государственной Думы, опосредующих создание и деятельность Специальной комиссии и ее заключение. Нельзя не подчеркнуть, что в определенном смысле происходит дублирование функций Конституционного Суда и Специальной комиссии Государственной Думы (например, проверка правильности подсчета голосов, наличия кворума для голосования – ст. 178 Регламента Государственной Думы). Нельзя не обратить внимания и на то, что в условиях отсутствия нормативных актов, регламентирующих процедуру проверки, Конституционный Суд просто не может проверить соблюдение установленного порядка выдвижения обвинения²⁵. Более

²¹ См.: Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации. Саратов, 2000. С. 102.

²² См.: Сырых В.М. Конституционная ответственность Президента Российской Федерации и руководителей органов федеральной государственной власти Российской Федерации // Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Материалы “круглого стола”, 25–26 мая 1999 г. Белгород, 2000. С. 104.

²³ Якубов А.Е. Отрешение Президента от должности и уголовное право // Вестник МГУ. Сер. 11. “Право”. 1994. № 5. С. 52.

²⁴ См.: Коровникова Е.А. Отрешение Президента от должности как форма парламентского контроля // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17. С. 18.

²⁵ См.: Радченко В.И. Указ. соч. С. 102.

того, крайне сложно представить, что в условиях гласности и допуска представителей средств массовой информации в зал для голосования возможны какие-либо серьезные фальсификации, тем более что сам процесс голосования будет находиться под постоянным контролем со стороны различных депутатских фракций, прессы и представителя президента в Государственной Думе.

В-четвертых, ни Конституцией РФ, ни федеральным законом детально и исчерпывающе не регламентированы полномочия Специальной комиссии, создаваемой Государственной Думой для подготовки обвинения против президента. Полномочия указанной Комиссии предусмотрены лишь в ст. 178 Регламента Государственной Думы, и ее правовой статус недостаточно проработан. Не определен процессуальный статус документов, полученных в ходе опроса лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу обвинения, отсутствуют законодательно определенные процессуальные основы правомочий по назначению экспертиз, оформлению показаний экспертов, не установлена ответственность за неявку должностных лиц для дачи показаний Комиссии. В ходе рассмотрения обвинений, выдвинутых против Президента РФ Б.Н. Ельцина, 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 – конституционные органы, поэтому их требования о явке на заседания должны считаться обязательными для всех граждан и должностных лиц. Однако 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 уклонились²⁶.

Следует отметить, что процедура привлечения президента к ответственности в большинстве демократических государств мира отличается от российской модели в сторону большей “открытости” и процедурной ясности. Процедуры, как правило, имеют две разновидности: судит президента специальный суд, а передают дело в суд обе палаты парламента (Высокая палата правосудия – во Франции, Конституционный

суд – в Италии, Государственный трибунал – в Польше,), т.е. парламент только “снимает” с главы государства неприкосновенность, или же решение принимается высшим представительным органом власти, когда одна из палат возбуждает обвинение, а другая отрешает президента от должности (в США решение всегда принимает Сенат, в Ирландии – та из палат парламента, в которую поступило обвинение, сформулированное другой палатой)²⁷. Лишь в трех европейских государствах – Австрии, Румынии, Исландии – последнее слово принадлежит тому, кому президент обязан своим мандатом, т.е. народу, который путем референдума решает данный вопрос. В этом случае парламент инициирует процедуру и принимает решение об отрешении от должности президента и затем направляет его на утверждение народа. Если избиратели выскажутся против решения парламента, вполне логично и справедливо конституционное требование роспуска высшего представительного органа, решение которого вошло в противоречие с волей народа, т.е. с принципом народного суверенитета, положенного в основу современного конституционализма. Довольно оригинальное положение содержится в Конституции Казахстана (ст. 47). В случае отклонения обеими палатами парламента инициативы одной трети депутатов парламента об отрешении президента последние обязаны досрочно прекратить свои полномочия.

Если говорить о реальной практике применения импичментов, то в Европе был лишь один такой случай. Президент Литвы Р. Паксас в 2004 г. был отрешен от должности Сеймом за нарушение Конституции и присяги. Другая же попытка окончилась неудачей, когда в 2007 г. парламент Румынии объявил Президенту Т. Бэеску импичмент. 19 мая 2007 г. состоялся референдум по вопросу отставки Президента Румынии с занимаемой им должности. По его результатам 75% голосовавших высказались за то, чтобы Т. Бэеску продолжил исполнять свои обязанности в качестве Президента Румынии.

Но на других континентах такие случаи отнюдь не единичны. Так, в конце XX – начале XXI вв. были отрешены от должности президенты Бразилии (Ф. Колор), Индонезии (А. Вахид), Венесуэлы (К. Перес), Эквадора (А. Букарам).

Более того, российское законодательство может “гордиться” изобретением понятия “неприкосно-

²⁶ См.: Коровникова Е.А. Указ. соч. С. 20.

²⁷ См.: Иванова В.С. Институт импичмента и правовой статус Президента США // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 1. С. 43, 44.

венность лица, не занимающего государственной должности”, предусмотренного Федеральным законом “О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи” от 12 февраля 2001 г.²⁸ В соответствии с нормами данного правового акта невозможно привлечь к уголовной ответственности президента, прекратившего исполнение своих полномочий, за совершение преступных деяний в период нахождения на должности (ст. 3) в обычном уголовно-процессуальном порядке. Кроме того, предусмотрена и беспрецедентная процедура снятия неприкосновенности для лица, не имеющего специального статуса, не занимающего никакой государственной должности, а именно: согласие Государственной Думы и Совета Федерации на привлечение к ответственности. По сути, это своего рода абсолютный иммунитет, не свойственный даже монархам в современных парламентарных монархиях. Этот правовой “беспредел”, насилие над правом совершены в интересах определенных политических групп, в угоду политической целесообразности. Такой Закон представляет собой прямой вызов принципам демократии, правового государства и формального равенства граждан Российской Федерации, свидетельствует о пренебрежении магистральными общеправовыми принципами в узких партийно-политических, групповых интересах.

Выводы и предложения

Не будет преувеличением сказать, что процедура отрешения Президента РФ от должности, предусмотренная в Конституции РФ, изначально не была рассчитана на реальное применение. Это – мертворожденное образование, закрепленное лишь для маскировки и формально имеющее демократическое содержание. Этот тезис подтверждает и предпринятые депутатами Государственной Думы попытки отрешения от должности первого Президента России Б.Н. Ельцина в 1995–1999 гг. Впервые 12 июля 1995 г. Госдума рассмотрела вопрос о создании специальной комиссии Государственной Думы в связи с предложением депутатов Госдумы о выдвижении обвинений против Президента РФ в связи с событиями в Буденновске во время военных действий в Чеченской Республике. “За” проголосовали 166 человек, “против” – 43, “воздержались” – 3, не голосовали – 238 человек. Таким образом, по результатам голосования постановление принято не было.

В начале 1999 г. 247 депутатов Госдумы инициировали возбуждение процедуры отрешения от должности президента, а затем была создана Специальная комиссия для подготовки соответствующих заключений. На рассмотрение 13–15 мая 1999 г. Госдумой было вынесено заключение этой Комиссии по каждому из пяти пунктов обвинения против президента. Он обвинялся в разрушении СССР, совершении государственного переворота (разгон Верховного Совета РСФСР), развязывании военных действий в Чечне, совершении действий, приведших к ослаблению обороноспособности и безопасности Российской Федерации, геноциду русского народа. Все перечисленные деяния были квалифицированы по соответствующим статьям УК РСФСР и УК РФ²⁹. Депутаты Госдумы голосовали за каждый из пяти пунктов обвинения, но не смогли набрать необходимого большинства в 300 голосов ни по одному из них³⁰, несмотря на то что по крайней мере два из вменяемых президенту деяний – совершение государственного переворота (разгон Верховного Совета и штурм здания) и развязывание военных действий в Чечне – действительно имеют, с нашей точки зрения, признаки конкретных тяжких уголовных преступлений: ст. 105 (убийство), 278 (насильственный захват власти или насильственное удержание власти), 286 (превышение должностных полномочий) УК РФ.

Еще ранее, в период действия Конституции РСФСР 1978 г., а именно – 29 марта 1993 г. была предпринята попытка отрешения от должности президента по решению Съезда народных депутатов РСФСР за принятие правовых актов и обращений к населению, не соответствующих Конституции РСФСР. Однако и эта попытка оказалась неудачной³¹.

Если мы действительно провозгласили целью формирование в России правового государства, то указанная процедура вряд ли соответствует этому общеправовому принципу³². Отечественная конституционная модель отрешения от должности президента создавалась под конкретное лицо – Б.Н. Ельцина в период его почти безграничной власти при отсутствии высшего представитель-

²⁹ Подробнее см.: Сов. Россия. 1999. № 55.

³⁰ Результаты голосования: “за” – 241 (1-й пункт обвинения), 263 (2-й), 284 (3-й), 240 (4-й), 236 (5-й); “против” – 77 (1-й пункт), 60 (2-й), 43 (3-й), 78 (4-й), 90 (5-й). Почти 100 депутатов не взяли бюллетеней, а около 20 из них не вернули бюллетени при голосовании по каждому из пунктов (см.: Сов. Россия. 1999. 18 мая).

³¹ Для принятия решения об импичменте президента не хватило 72 голосов (подробнее см.: Росс. газ. 1993. 1 апр.).

³² См.: Якубов А.Е. Указ. соч. С. 53.

²⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 7. Ст. 617.

ного органа и не соответствует потребностям эволюционного демократического развития России, общецивилизационным мировым стандартам конституционного строя.

В самое ближайшее время необходимо задуматься о разработке поправок к Конституции РФ, создающих иной механизм конституционной ответственности президента. При этом согласно общемировой практике применения института отрешения от должности президента следует расширить основания для импичмента: как минимум, совершение любого уголовного преступления, возможно, даже административного проступка, нарушение Конституции, присяги, неисполнение судебных решений.

Необходимо упростить процедуру реализации ответственности посредством либо 1) превращения Совета Федерации в квазисудебный орган с надлежащими полномочиями (исключение из процедуры Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ с их неясными “заключениями”), либо 2) создания специального судебного органа (государственного суда или трибунала), либо 3) заимствования американской модели, когда решение принимают и Государственная Дума, и Совет Федерации (без участия судебных инстанций), либо 4) делегирования этого полномочия Конституционному Суду РФ для решения вопроса об импичменте президента. Кроме того, учитывая, что до момента реализации этого сценария может пройти несколько лет, важно посредством поправок в действующее законодательство максимально детализировать процедуру отрешения от должности президента, восполнив пробелы конституционного регулирования. Оправданной и давно требуемой мерой (дающей возможность избежать субъективизма в принятии соответствующих

решений) может быть признано включение в УПК РФ специальной главы, закрепляющей процессуальные основы полномочий Специальной комиссии Государственной Думы, гарантии прав экспертов и свидетелей, содержательную характеристику заключения Верховного Суда РФ о наличии признаков преступления в действиях президента, а также особенности процедуры возбуждения уголовного дела против него (отрешенного от должности), передачи дела в суд (скорее всего это должен быть Верховный Суд РФ). Требуется также усовершенствовать ст. 287 УК РФ, установив в диспозиции нормы ответственности должностных лиц за неявку и отказ от дачи показаний Специальной комиссии Государственной Думы.

Еще один из вопросов, требующих законодательного урегулирования: может ли Президент РФ быть субъектом иных конституционно-правовых мер ответственности? Так, с точки зрения некоторых ученых, возможно, учитывая публично-правовой характер деятельности президента, дополнить его ответственность такими мерами, как штраф или публичное порицание, налагаемыми соответствующим федеральным судом³³. По нашему мнению, такое предложение не соответствует ни правовой традиции конституционного права, ни смыслу применяемых конституционно-правовых санкций. Например, штраф как мера конституционно-правовой ответственности практически не применяется, а публичное порицание имеет слишком малую степень воздействия и поэтому его закрепление в законодательстве вряд ли можно признать целесообразным.

³³ См.: Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционное право Российской Федерации. Основы теории конституционного права. Курс лекций. Ч. 1. М., 2002. С. 274.