



УДК 342.511

Котельников Дмитрий Александрович
Санкт-Петербургский государственный университет
Юридический факультет
Россия, Санкт-Петербург
d.a.kotelnikov@mail.ru
Dmitry Kotelnikov
Saint Petersburg State University
Faculty of Law
Russia, Saint Petersburg

ОСНОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: в статье рассматриваются действующие положения Конституции Российской Федерации, устанавливающие основания для отрешения от должности Президента Российской Федерации. Обращается внимание на их практическую неприменимость, правовую неопределённость и зависимость от содержания уголовного законодательства. Предлагается расширить набор оснований для отрешения от должности главы государства.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, импичмент, президент, отрешение от должности, основания для импичмента.

THE GROUNDS FOR CONSTITUTIONAL LAW LIABILITY OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation: this article examines the current provisions of the Constitution of the Russian Federation establishing the grounds for impeachment of the President of the Russian Federation. Their practical non-applicability, legal uncertainty and



dependence on the criminal legislation are drawn attention to. Expanding of the complex of the grounds for impeachment is proposed.

Key words: constitutional law liability, impeachment, president, removal from office, the grounds for impeachment.

В современном демократическом государстве институт конституционно-правовой ответственности имеет неоспоримое значение. Его функционирование позволяет формировать ответственные публичные органы, предотвращать злоупотребление их полномочиями и узурпацию власти, а в ряде случаев поддерживать принцип формально-юридического равенства, не позволяя публично-правовым гарантиям, установленным для лиц, замещающих государственные должности, полностью исключать их ответственность за неправомерное поведение. В Российской Федерации с учетом особенностей конституционно-правового регулирования, построения системы разделения властей и разграничения полномочий между высшими органами государственной власти принципиальным представляется вопрос конституционно-правовой ответственности Президента Российской Федерации как особого политико-правового субъекта, наделенного широкими, в том числе дискреционными, полномочиями, не входящего в систему разделения властей, координирующего деятельность всех органов публичной власти и имеющего возможность самостоятельно привлекать их к конституционно-правовой ответственности. Как отмечает А. Н. Медушевский, институт президента в России соединяет символические и реальные властные функции, находится в центре публичной власти, возвышается над всей системой разделения властей, обеспечивая их согласованное функционирование, не несет прямой ответственности за их действия, поскольку не является непосредственно частью какой-либо из них [9, с. 44]. Лицо, занимающее такую должность, в правовом государстве не может безответственно осуществлять свои полномочия и



пользоваться конституционно гарантированной неприкосновенностью в случае совершения им деяний, несовместимых с пребыванием на посту главы государства.

Основной формой конституционно-правовой ответственности российского Президента является отрешение от должности, отражающее негативный аспект ответственности главы государства и предполагающее досрочное принудительное прекращение его полномочий. В российской конституционно-правовой науке сложилось мнение о том, что действующие положения Конституции России, устанавливающие основания для импичмента Президента, делают его практически невозможным [10, с. 92]. С такой позицией стоит согласиться в силу ряда причин.

Прежде всего, в Конституции России (ч. 1 ст. 93) в качестве оснований для отрешения Президента от должности используются исключительно уголовно-правовые предпосылки, сводящие противоправные деяния главы государства, за которые его полномочия могут быть досрочно прекращены, к совершению некоторых преступлений. Конституция не учитывает случаев, когда Президент Российской Федерации может нарушить конституционно-правовые процедуры, связанные с его статусом ограничения, выйти за пределы своих полномочий и при этом избежать привлечения к ответственности. Например, отказ Президента подписывать федеральный закон, который одобрен палатами Федерального Собрания и конституционность которого подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации (ч. 3 ст. 107 Конституции России), не образует состава преступления и не является основанием для импичмента, причем никаких альтернативных конституционно-правовых способов принудить Президента к подписанию закона не предусмотрено.

Отказ от реализации конституционно значимых полномочий Президента может поставить под угрозу функционирование важнейших элементов системы публичной власти. Помимо законодательного процесса это связано с активным



участием главы государства в формировании других органов. Ярким примером является внесение представления Президента о назначении на должность судьи Конституционного Суда, если в результате выбытия судьи число оставшихся окажется менее восьми. Законодатель традиционно отказался от использования формулировки, прямо обязывающей главу государства вносить такое представление, и указал, что оно вносится Президентом Российской Федерации в Совет Федерации не позднее месяца со дня открытия вакансии (ч. 4 ст. 9 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Однако невнесение этого представления, парализующее работу Суда в силу неправомерности его состава, не влечет для Президента никаких правовых последствий. Отсутствие резервного механизма, который компенсировал бы бездействие Президента, как, например, назначение выборов депутатов Государственной Думы Центральной избирательной комиссией (ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), приводит к невозможности восстановить правомочный состав Суда, без которого невозможно не только рассмотрение жалоб на нарушение конституционных прав граждан, но и проведение процедуры импичмента. Вкупе с механизмом прекращения полномочий судьи Конституционного Суда Советом Федерации по представлению Президента такое пробельное регулирование позволяет последнему оказывать существенное влияние на процедуру своего же отрешения от должности.

Аналогичная ситуация возникает в случае несоблюдения Президентом требований антикоррупционного законодательства, а именно запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 81 Конституции России). По общему правилу нарушение этого запрета влечет досрочное прекращение полномочий, освобождение от



замещаемой (занимаемой) должности или увольнение в связи с утратой доверия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами, определяющими правовой статус соответствующего лица (ч. 3 ст. 7.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», ст. 10 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»). Однако статус Президента определен Конституцией, а подобных законов в Российской Федерации не принято. Конечно, такое «молчание» законодателя обусловлено объективными причинами, поскольку иное вошло бы в противоречие с положениями Конституции России о неприкосновенности главы государства и об основаниях для отрешения его от должности (ст. 91, ч. 1 ст. 93). Таким образом, введенное в Конституцию в 2020 году негативное требование к Президенту Российской Федерации, закрепленное до этого в федеральном законодательстве, юридически нейтрализуется ограниченностью предусмотренных оснований конституционно-правовой ответственности главы государства.

Таким же необеспеченным оказывается конституционное требование об отсутствии у Президента России и кандидата на его должность иностранного гражданства и вида на жительство на территории иностранного государства (ч. 2 ст. 81 Конституции России). В частности, возможны ситуации как сокрытия факта наличия связи с иностранным государством кандидатом на пост Президента, так и ее возникновение у лица, занимающего должность главы государства. Закон предусматривает уголовную ответственность российских граждан, не сообщивших в установленном порядке о наличии у них гражданства (подданства) иностранного государства либо документа, подтверждающего право на постоянное проживание в иностранном государстве (ст. 330.2 УК РФ).



Однако это деяние относится к преступлениям небольшой тяжести, а значит, его совершение не может служить основанием для отрешения Президента от должности. Подобная ситуация противоречит самой идеи введения такого ограничения, как требование об отсутствии связи с иностранным государством: гарантия соблюдения гражданской верности главы государства, как обозначил это положение Конституционный Суд [6], практически не защищается конституционным правом, за исключением процедуры проверки Центральной избирательной комиссией соблюдения требований Конституции и закона при выдвижении кандидатов. Декларативность этого положения приводит к тому, что в случае его нарушения действующий президент продолжит исполнять свои полномочия, несмотря на несоответствие требованиям Конституции Российской Федерации.

Безусловно, сомнения вызывает и сама формулировка основания для импичмента, который может быть объявлен только в случае совершения Президентом «государственной измены или иного тяжкого преступления». У ряда исследователей закономерно возникает вопрос, допускает ли Конституция, что Президент де-юре не несет уголовной ответственности за преступления небольшой и средней тяжести [11, с. 52]. Именно этот вполне очевидный вывод следует из норм Конституции. Хотя обусловленная характером и степенью общественной опасности категория преступления, совершенного Президентом, определенным образом может повлиять на степень подрыва общественного доверия к нему, однако с учетом упоминавшихся особенностей статуса главы государства, его значения для всей системы публичной власти в Российской Федерации можно предположить, что лицо, занимающее этот пост, должно обладать безупречной репутацией и поддерживать ее во время исполнения своих полномочий, категорически не допуская поведения, угрожающего общественным отношениям и запрещенного уголовным законом. Сам факт совершения преступления, который может быть интерпретирован в качестве



нарушения конституционной обязанности Президента соблюдать законы, позволяет усомниться в его способности быть гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. К слову, С. А. Авакьян, рассуждая о проблеме пребывания «уголовного преступника» на посту главы государства, предполагает, что «такого Президента все-таки заставят подать в отставку», но затем задает справедливый вопрос: «что делать, если такого не произойдет» [10, с. 92].

В связи с принятием в 1996 году нового Уголовного кодекса Российской Федерации, впервые введшего категорию особо тяжких преступлений, возникла правовая неопределенность в том, как соотносятся упомянутые в Конституции «государственная измена», «иные тяжкие преступления» и особо тяжкие преступления, на момент принятия Конституции неизвестные российскому уголовному законодательству. Остается неясным, что подразумевается под «тяжким» преступлением в качестве основания для импичмента Президента, особенно учитывая, что государственная измена (ст. 275 УК РФ) относится к особо тяжким преступлениям. Из буквального толкования статьи 93 Конституции России следует, что против Президента не может быть выдвинуто обвинение в совершении особо тяжкого преступления, а значит, лицо, занимающее должность Президента Российской Федерации, имеет возможность беспрепятственно совершать любые общественно опасные деяния, содержащие признаки особо тяжких преступлений, за исключением госизмены, и сохранять свои полномочия до окончания срока их исполнения, а также гарантированную Конституцией неприкосновенность. На практике такое предположение носит скорее абсурдный характер, однако явно демонстрирует дефектность рассматриваемого конституционно-правового положения. Стоит упомянуть и мнение, согласно которому государственная измена в статье 93 Конституции имеет системообразующий характер, а все «иные тяжкие преступления»



приравняются к ней по своей степени тяжести в качестве особо тяжких [7, с. 148].

С учетом вышесказанного юридико-технически верным и конституционно обоснованным решением представляется, во-первых, включение в комплекс оснований для импичмента Президента всех уголовно наказуемых деяний путем исключения из формулировки ч. 1 ст. 93 Конституции России слова «тяжких». Во-вторых, необходимо дополнить этот перечень таким деянием, как нарушение Конституции и присяги. Во избежание произвольного толкования такого основания оно должно быть легально закреплено в самой Конституции, например через указание на наступление тяжких последствий или создание угрозы основам конституционного строя. Альтернативным способом конкретизации этого понятия может стать перечисление деяний, которые несовместимы с замещением должности Президента: вмешательство в компетенцию других органов публичной власти, лиц, замещающих государственные должности, не предусмотренное Конституцией и законом приостановление или прекращение их деятельности, уклонение от исполнения конституционных обязанностей, несоблюдение установленного порядка принятия правовых актов Президента. Описание признаков конституционно-правового деликта, не образующего состав преступления, позволило бы и пересмотреть роль Конституционного Суда в процедуре импичмента, наделить его полномочиями по проверке материально-правовых оснований привлечения главы государства к ответственности. Расширение комплекса оснований для отрешения от должности позволит предотвратить криминализацию президентской власти, подрыв доверия к институту главы государства, а также ограничить воздействие Президента на независимые ветви власти и входящие в них органы, обеспечить исполнение им конституционно-правовых норм, касающихся его публично значимых обязанностей, в том числе в рамках законотворческих и иных конституционных процедур. Ответственность



Президента должна охватывать все случаи совершения им противоправных деяний, создающих угрозу для нормального функционирования и легитимности публичной власти. Набор оснований для импичмента в совокупности с его процедурой должен создавать практически реализуемый механизм сдерживания президентской власти и контроля за ней. Возможность досрочного прекращения полномочий главы государства является единственным способом установить соответствие между его формальной легитимностью, возникшей по итогам законно проведенных свободных выборов и презюмируемой до истечения предусмотренного Конституцией срока, и объективными критериями допустимости дальнейшего осуществления Президентом своих полномочий. Отсутствие надлежащего регулирования этого института, приводящее к невозможности его применения, противоречит демократическим принципам современного конституционного государства, в котором исключается существование и осуществление власти, не исходящей от народа, формируются ответственные органы власти, чьи полномочия легитимируются мандатом и доверием народа и реализуются прежде всего в его интересах, а гарантии неприкосновенности публичных должностных лиц не являются абсолютными. Утрата общественного доверия к Президенту Российской Федерации представляется существенным препятствием для осуществления его полномочий и должна приводить к их досрочному прекращению при наличии сформулированных в настоящей работе оснований.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Российская газета. 1993. № 237.
2. О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.



3. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

4. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52. Ст. 6228 (часть I).

5. О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами : федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2306.

6. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года № 1-3 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

7. Кондрашев, А. А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. Издательство Московского университета, 2011. 466 с.

9. Медушевский, А. Н. Переход России к конституционной диктатуре: размышления о значении реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. Т. 136. № 3. С. 33-50.



ВОПРОСЫ РОССИЙСКОЙ ЮСТИЦИИ
ВЫПУСК № 26

10. Авакьян, С. А. Досрочное прекращение полномочий Президента России: проблемы, требующие юридических решений // Законодательство. 1999. № 3. С. 87-97.

11. Кондрашев, А. А., Антипенко Н. О. Отставка и отрешение от должности как основание досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации // Сборник статей II Международной научно-практической конференции. Пенза. 2018. С. 50-53.