ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО, АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 342.5

Пензин К.Е.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРЕКРАЩЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются конституционные проблемы института импичмента и ответственности Президента Российской Федерации. Приведен анализ коллизии конституционного и уголовного права по вопросам уголовной ответственности Президента. Выделены проблемные аспекты процедуры отрешения Президента от должности.

In this scientific research the constitutional problems of institute of impeachment and responsibility of the President of the Russian Federation are considered. The analysis of a collision of the constitutional and criminal law concerning criminal liability of the President is provided. Problem aspects of procedure of dismissal of the President from a position are allocated.

Ключевые слова: *Российская Федерация, Президент, импичмент, ответственность, Государственная Дума (парламент), Совет Федерации, Федеральное Собрание, Конституционный Суд, Верховный Суд.*

Keywords: *Russian Federation, President, impeachment, responsibility, State Duma (parliament), Federation Council, Federal Assembly, Constitutional Court, Supreme Court.*

Президент – это достаточно новый для многовековой истории России государственный институт, введение которого внесло существенные изменения в прежнюю организацию государственной власти в нашей стране. Однако статус и объем полномочий главы российского государства получили неоднозначную оценку со стороны как западных, так и отечественных ученых и политических деятелей. С момента принятия Конституции 1993 года и по сегодняшний день конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации является для активных дискуссий и обсуждений юристов-государствоведов и политологов, анализу полномочий российского Президента и его роли в системе разделения властей посвящено достаточно большое количество публикаций правоведов. Второй значимой проблемой данной сферы является процедура прекращения полномочий Президента Российской Федерации как добровольно, так и в виде отрешения его от должности.

Согласно Конституции РФ 1993 г., по общему правилу, полномочия Президента РФ прекращаются в связи с истечением срока, на который он был избран: «с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ» (п. 1 ст. 92). Кроме того, возможны три случая досрочного прекращения президентских полномочий.

Во-первых, «Президент РФ прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки» (п. 2 ст. 92). Конституция РФ не разъясняет, что означает понятие «отставка». Исходя из общепринятых представлений, можно полагать, что конституционная отставка означает досрочное сложение президентских полномочий на основе заявления Президента РФ о сложении с себя полномочий. Эта процедура прекращения президентских полномочий в РФ была апробирована в 1999г. 31 декабря 1999 г. первый Президент России Б.Н. Ельцин издал Указ «Об исполнении полномочий Президента РФ» [1], где говорилось: «В соответствии с ч. 2 ст. 92 Конституции РФ прекращаю с 12 часов 00 минут 31 декабря 1999г. исполнение полномочий Президента РФ». В то же время исполнявший тогда обязанности Президента РФ В.В. Путин издал Указ «О временном исполнении полномочий Президента РФ» [2], где было сказано: «В связи с отставкой Президента РФ Б.Н. Ельцина приступил в соответствии со ст. 92 Конституции РФ к временному исполнению полномочий Президента РФ с 12 часов 00 минут 31 декабря 1999 г.».

Конституция РФ не конкретизирует формулу отставки, не устанавливает мотивы принятия такого решения, не указывает орган, к которому должно быть обращено заявление

об отставке, не дает ответа на вопрос, должно ли приниматься какое-либо решение, не регулирует иные аспекты процедуры отставки. Поэтому необходимо детальное правовое регулирование на уровне федерального закона. Так, уход в отставку Президента Бориса Ельцина 31 декабря 1999 г. подтвердил наличие существенных пробелов в законодательстве. Порядок передачи атрибутов президентской власти был определен самим уходящим Президентом и проходил без участия представителей законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

Во-вторых, Президент РФ прекращает исполнение полномочий досрочно в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия (ч. 2 ст. 92 Конституции РФ). В случае прекращения исполнения президентских функций по причине стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия ни в одном нормативном акте не определено, каким образом устанавливается факт наличия стойкой неспособности, каковы ее критерии, как обеспечить такого рода решение, кто его обнародует; нет правовых гарантий, предупреждающих злоупотребления в процессе реализации данной конституционной нормы. Поэтому необходимо разработать положение, детализирующее эту процедуру.

В-третьих, полномочия Президента РФ, помимо указанных выше двух случаев, могут быть также прекращены досрочно в связи с отрешением Президента РФ от должности.

Часть 3 статьи 92 Конституции гласит, что во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства. Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 6 июля 1999 г. N 10-П разъяснил, что предусмотренное данной статьей Конституции положение о временном исполнении Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации распространяется на случаи досрочного прекращения исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий, перечисленные в части 2 статьи 92 Конституции Российской Федерации, а также на иные исключительные случаи, когда Президент Российской Федерации своим решением возлагает на Председателя Правительства Российской Федерации выполнение своих обязанностей или когда объективно исключено принятие Президентом Российской Федерации решения о временном возложении исполнения обязанностей Президента Российской Федерации на Председателя Правительства Российской Федерации [3].

Статья 91 Конституции Российской Федерации гласит: «Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью». Несмотря на иммунитет, присущий Президенту в силу его правового статуса, Конституция в части 1 статьи 93 устанавливает возможность ответственности главы государства за совершение им государственной измены или совершение им иного тяжкого преступления. Если буквально толковать данную норму, можно сделать вывод, что Президенту законодательно «дозволено» совершать преступления небольшой и средней тяжести. В соответствии с Уголовным кодексом «тяжкими преступлениями признаются умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное настоящим Кодексом, не превышает десяти лет лишения свободы [4]. Если проанализировать особенную часть Уголовного кодекса РФ, то можно найти большое количество статей, содержащих составы преступлений, подпадающих под категории небольшой и средней тяжести. Среди таких можно, например, выделить причинение смерти по неосторожности [5], умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью [6], оскорбление [7], нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина [8], т. е. прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, тем самым нарушаются установленные частью 2 статьи 19 права, гарантом которых он является. Таким образом, возникает острая проблема коллизии уголовного и конституционного законодательства Российской Федерации.

Можно сказать, что несоответствие между конституционным и уголовным законодательством говорит о нарушении самим законодателем принципа законности, который «исходит из всеобщности требований неукоснительного соблюдения законов и соответствующих юридических норм, верховенства и единства правовых законов, неотвратимости

юридической ответственности при совершении правонарушений… Указанный принцип ориентирован на неотвратимую ответственность любых лиц, виновных в совершении того или иного правонарушения» [9].

Ничего в российской Конституции не сказано и о том, распространяется ли на Президента России должностная ответственность. Исходя из нормы статьи 93, устанавливающей ответственность и процедуру отрешения Президента от занимаемой им должности, можно определить, что такая мера является дополнительной к уголовной ответственности и применяется к нему как к лицу, занимающему должность главы государства, т. е. выступает как форма должностной ответственности Президента в виде отрешения от должности.

Административная ответственность на Президента не распространяется в силу малозначительности административных правонарушений и прямого указания статьи 91 Конституции на неприкосновенность главы государства.

Рассмотрим процесс отстранения Президента от должности в качестве особого вида ответственности главы государства за государственную измену и иное тяжкое преступление (ст. 93 Конституции). Такая форма ответственности выступает для Президента в качестве дополнительной к той, которая установлена уголовным законом за конкретное преступление. Содержащиеся в статье 93 Конституции понятия «государственная измена» и «тяжкое преступление» конкретизируются в Уголовном кодексе РФ. В соответствии со статьей 275 Уголовного кодекса под государственной изменой понимается шпионаж, выдача государственной тайны либо иное оказание помощи иностранному государству, иностранной организации или их представителям в проведении враждебной деятельности в ущерб внешней безопасности Российской Федерации.

Отрешение Президента от должности в зарубежных странах и в российской политологии называется процедурой импичмента. Она сравнительно подробно (но не исчерпывающе) регламентируется в Конституции РФ 1993 года. Как следует из Конституции, в процедуре отрешения Президента РФ от должности участвуют четыре органа: Совет Федерации, Государственная Дума, Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ. Роль Государственной Думы заключается в том, что она выдвигает обвинение в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Процесс в Государственной Думе возбуждается по инициативе не менее 1/3 ее депутатов. Если будет принято решение о реализации данной процедуры, то большинством голосов депутатов создается специальная комиссия, целью работы которой явится подготовка заключения об отрешении Президента Российской Федерации от занимаемой им должности. Комиссия должна изучить представленные инициативной группой материалы, привлечь новые материалы и документы, подтверждающие или опровергающие факт совершения Президентом преступления. Также комиссия вправе требовать от государственных органов документы, запрашивать объяснения и получать другую необходимую информацию. В заключение должна подтверждаться или опровергаться вина Президента в совершении преступления и содержаться информация о наличии оснований для отрешения либо об отсутствии таковых. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента должно быть принято 2/3 голосов от общего числа членов Палаты «при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой» (п. 2 ст. 93 Конституции).

Принятое Государственной Думой решение направляется в Верховный Суд РФ, который дает заключение о наличии или отсутствии в действиях Президента РФ признаков преступления — оно, наряду с решением Государственной Думы о выдвижении обвинения, представляется в Совет Федерации при принятии решения об отстранении Президента РФ от должности. Из содержания ч. 1 ст. 93 можно сделать вывод, что при установлении Верховным Судом отсутствия в действиях Президента признаков государственной измены или иного тяжкого преступления, а также при установлении Конституционным Судом нарушений процедуры выдвижения обвинения действие соответствующих конституционных норм должно быть прекращено.

Итак, Конституционный Суд дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента. В соответствии со статьей 107 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд обязан возбудить дело

о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения против Президента РФ обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления после получения от Совета Федерации обращения [10]. Здесь у Конституционного Суда инициатива также ограничена. Он может дать такое заключение только по запросу Совета Федерации Федерального Собрания РФ. В соответствии со статьей 109 указанного Закона запрос о даче такого заключения должен быть направлен в Конституционный Суд не позднее месяца со дня принятия Государственной Думой решения о выдвижении обвинения. И снова не ясно, почему законодатель дает нижней палате парламента именно месячный срок. В той же самой статье указано, что к запросу прилагается текст решения Государственной Думы о выдвижении обвинения, протокол или стенограмма обсуждения этого вопроса на заседании и тексты всех связанных с этим обсуждением документов, а также текст заключения Верховного Суда Российской Федерации. Таким образом получается, что один и тот же срок дается Государственной Думе для подготовки нескольких документов и Верховному Суду для принятия решения о наличии (отсутствии) в действиях Президента признаков преступления и подготовки одного заключения.

Если после проделанной Государственной Думой и Верховным Судом работы Конституционный Суд придет к выводу, что установленный Конституцией порядок выдвижения обвинения не соблюден, процедура отрешения от должности Президента РФ прекращается [11]. В то же время в Конституции ничего не сказано о том, может ли Государственная Дума в случае прекращения процедуры отрешения Президента от должности вновь вынести обвинение для проведения повторной процедуры.

Вопрос по существу рассматривается верхней палатой Федеративного Собрания — Советом Федерации. Именно Совет Федерации принимает решение об отрешении Президента РФ от должности.

Решение об отрешении Президента от должности должно приниматься Советом Федерации в течение трех месяцев со дня выдвижения обвинения Государственной Думой. Если до истечения этого срока верхней палатой Федерального Собрания решение принято не будет, то обвинение против Президента будет считаться отклоненным. Решение считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 членов Совета Федерации от общего числа его членов. Оформляться принятое решение об отстранении Президента от должности должно постановлением [12].

Прецедентов по отрешению Президента Российской Федерации от должности не было. Президенты нашего государства чтут закон и не создают опасений для их отрешения от должности, однако сам установленный порядок отрешения представляет собой достаточно плохо проработанный и нечеткий механизм. В нем участвуют сразу четыре коллегиальных органа: Государственная Дума, Совет Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Конституционный Суд Российской Федерации. На рассмотрение поставленной задачи и принятие соответствующего решения каждым из них требуется определенное время. Но ничего не говорится о том, в какой срок должен быть рассмотрен вопрос по существу и принято решение каждым из участвующих в процессе отрешения органов, а Конституцией установлено только то, что со дня выдвижения обвинения против Президента нижней палатой Парламента до принятия решения об отставке верхней палатой должно пройти не более трех месяцев, т. е. указан лишь окончательный срок. И это с учетом того, что данные органы для решения вопроса об импичменте прежде надо будет собрать. Только одно заключение КС РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в преступлении выносится на заседании Суда и должно представлять собой специально подготовленный документ, отвечающий установленным Законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» требованиям, на подготовку которого соответственно тоже уйдет определенное время.

Как показала практика, в 1999 году попытка отрешения Бориса Николаевича Ельцина от должности Президента России не увенчалась успехом, наглядно доказав тем самым, что у парламента практически нет шансов на успешную процедуру импичмента. Российский парламент юридически и практически беспомощен в проведении полноценного расследования инкриминируемых Президенту деяний [13].

Как указывает Г.А. Трофимова, недостатком процедуры принятия решения федеральным парламентом об отрешении Президента

РФ от должности является и то, что деятельность Президента РФ, в том числе связанная с совершением им действий, не совместимых со статусом высшего должного лица государства, не подлежит парламентскому расследованию [14]. Ведь получается, что человеку предъявляется обвинение в совершении преступления без проведения расследования с выяснением всех обстоятельств совершенного деяния.

Стоит поддержать позицию некоторых юристов о том, что провести процедуру отрешения Президента от должности в законодательно установленные сроки весьма проблематично. Условно говоря, каждому органу, принимающему участие в решении вопроса об импичменте, на поставленные цели отводится не более трех недель. В частности, А.В. Мазурова считает, что "данный порядок отрешения Президента от должности практически нереализуем. В нем участвует четыре органа государственной власти, и все они коллегиальные, что затягивает принятие решений. Учитывая, что судьи Конституционного Суда и Верховного Суда назначаются на эти должности по представлению Президента и получают материальные блага согласно его указам, вряд ли судьи позволят отрешить Президента от должности" [15]. К тому же более эффективным методом было бы осуществление процедуры импичмента путем референдума граждан, а само обвинение Президента объявлялось бы по решению палат Федерального Собрания. Во-первых, на это уходило бы гораздо меньше времени, во-вторых, с позиции демократического государства такого рода процедура является наиболее корректной. Президент как народный избранник мог бы досрочно сложить свои полномочия по решению народа, его избравшего, а не органов, к формированию и деятельности которых он имеет прямое отношение.

Что касается вопросов уголовной ответственности главы государства, то ее необходимо ужесточить по сравнению с нынешней моделью. В данном случае речь не идет о Президенте как о потенциальном преступнике, но это как минимум устранит сложившуюся нелепую коллизию конституционного и уголовного законодательства России. К тому же в таком случае подать иск в суд на Президента должен иметь право любой гражданин, в отношении которого главой государства было совершено преступное деяние или чьи права и законные интересы были напрямую нарушены действием (бездействием) Президента.

Рассмотрение вопросов отрешения и отставки Президента Российской Федерации от должности позволяет сделать вывод о том, что Конституция, наделив главу государства большим объемом полномочий, предусматривает слишком слабо разработанный механизм ответственности Президента. Сама же процедура импичмента настолько усложнена, что в реальности практически не осуществима. Во-первых, она представляет собой сложную цепочку действий, состоящую из множества элементов: это голосования, принятия решений, подготовка и оформление документов, передача дела на рассмотрение из одного государственного органа в другой и, наконец, сам процесс собирания каждого органа для решения поставленной задачи. Во-вторых, данная процедура наполнена множеством причин, по которым процесс импичмента может быть остановлен: недостаточное количество голосов в каждом из органов, участвующих в этом процессе, решение об отсутствии состава преступления в действиях Президента, решение Конституционного Суда о несоблюдении процедуры выдвижения обвинения и т.д. Все это делает маловероятным завершение данной процедуры отстранением Президента. В-третьих, несоразмерное сопоставление объема работы с установленными сроками. Для государства три месяца на импичмент – это много, ведь после отстранения Президента идет еще долгая процедура избрания и вступления нового главы государства в должность, а три месяца для такой сложной процедуры – крайне мало.

Полагаем, что нашему государству нужен специальный закон о процедуре импичмента Президента Российской Федерации и его ответственности. Президенту предоставлена возможность практически действовать на свое усмотрение, пользуясь своим особым, специальным статусом. В этом плане наше государство напоминает президентскую республику с элементами монархии, что явно противоречит конституционной модели нашего государства как республики со смешанной формой правления.

Литература

1. Указ Президента РФ «Об исполнении полномочий Президента РФ» № 1761 от 31 декабря 1999 года // Собрание законодательства РФ. 03.01 .2000. № 1 (ч. II). Ст. 109.

2. Указ Президента РФ «О временном исполнении полномочий Президента РФ» № 1762 от 31 декабря 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 03.01. 2000. № 1 (ч. II). Ст. 110.

3. Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации» от 6 июля 1999 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ, 19.07.1999. № 29. Ст. 3773.

4. Ч. 4 Ст. 15 УК РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 04.05.2011) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

5. Ст. 109 УК РФ от 13.06.1996. № 63-ФЗ (в ред. от 04.05.2011) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

6. Ст. 112 УК РФ от 13.06.1996. № 63-ФЗ (в ред. от 04.05.2011) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

7. Ст. 130 УК РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 04.05.2011) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

8. Ст. 136 УК РФ от 13.06.1996. № 63-ФЗ (в ред. от 04.05.2011) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

9. *Любашиц В.Я., Смоленский М.Б., Шепелев В.И.* Теория государства и права. // Ростов-на Дону, 2002.

10. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / (Под ред. Г.А. Гаджиева). 2012

11. *Садовникова Г.Д.* Комментарий к Конституции Российской Федерации». М., 2006.

12. П. 2 и 3 Ст. 93 Конституции РФ 12 декабря 1993 (в ред. от 21.01.2009) // Российская газета. № 237. 25.12.1993.

13. *Быкова Е.А.* Особенности ответственности Президента Российской Федерации // Общество и право. 2011. № 4.

14. *Трофимова Г.А.* Основания конституционно-правовой ответственности Президента РФ // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1.

15. *Зыкова Н.С.* Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ. М., 2006.

УДК 341.225

Скрынник А.М.

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНАМИ ТЕХНИЧЕСКОЙ КЛАССИФИКАЦИИ И ОСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИЯ МОРСКИХ СУДОВ

В статье затронуты проблемы осуществления органами классификации и освидетельствования морских по осуществлению контрольной (надзорной) деятельности и обеспечения безопасности.

The article touches upon the problems of enforcement bodies, classification and survey of marine on the implementation of the control activities and security.

Ключевые слова: *технический контроль (надзор), прямой надзор, косвенный надзор, классификация, освидетельствование, техническое наблюдение, безопасность*

Keywords: *technical control (supervision), direct supervision, indirect supervision, classification, evaluation, technical supervision, security*

В соответствии со ст. 5 Конвенции об открытом море 1958 г. [1] каждое государство определяет условия предоставления своей национальности судам, регистрацию судов на его территории и права плавать под его флагом. Суда имеют национальность того государства, под флагом которого они вправе плавать. Между данным государством и данным судном должна существовать реальная связь; в частности, государство должно эффективно