ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЦЕДУРЫ ОТРЕШЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ ОТ ЗАНИМАЕМОЙ ДОЛЖНОСТИ

Карасев А.Т.

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права, Уральская государственная юридическая академия (Россия), 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, a.t.karasev@mail.ru

Мамаева Я.Ю.

преподаватель кафедры конституционного права, Уральский юридический институт МВД России (Россия), 620057, Россия, г. Екатеринбург, ул. Корепина, 66, a.t.karasev@mail.ru

УДК 342.9
ББК 67.400.612

Цель. Анализ института отрешения Президента Российской Федерации от занимаемой должности как элемента «системы сдержек и противовесов» поистине демократического государства.

Методы. В качестве основных применяются метод кросс-национального анализа и ретроспективного анализа.

Результаты. В статье определяется необходимость совершенствования указанного института в части, касающейся такого основания как «государственная измена» и возможности использования иных институтов непосредственной демократии с целью действительного установления «власти народа».

Научная новизна. На основе опыта зарубежных стран авторами разработаны концептуальные и процедурные положения реализации процедуры отрешения Президента Российской Федерации, а также условия применения данных положений.

Ключевые слова: Президент, отрешение от занимаемой должности, государственная измена, референдум.

Karasev A.T., Mamaeva Ya.Yu.

THE CHARACTERISTICS OF THE IMPLEMENTATION PROCEDURE OF THE REMOVAL FROM THE POST OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Purpose. Analysis Institute of impeaching the President of the Russian Federation from his position as a member «checks and balances» truly democratic state.

Methods. The main method used cross-national analysis and retrospective analysis .

Results. The paper identifies the need for improvement of the institution in respect of such a base as «treason» and the possibility of using other institutions of direct democracy in order to establish a real «people's power».

Scientific novelty. Based on the experience of foreign countries the authors developed a conceptual and procedural provisions implementing the procedure for impeaching the President of the Russian Federation, as well as the conditions for the application of these provisions.

Key words: President, dismissal from the post, treason, referendum.

Институт отрешения выборного главы государства от занимаемой должности выступает неотъемлемым элементом «системы сдержек и противовесов» поистине демократического государства.

Как справедливо отмечал Румянцев О.Г.:«Институт отрешения существует не для того, чтобы сделать Президента безответственным. Наоборот. Смысл его – принудить Президента контролировать, соизмерять свое поведение с Конституцией Российской Федерации, законами, нравственными нормами, существующими в обществе не только в период выборов, но и между выборами»[1, с. 145].

Механизм отрешения от должности выступает как мера конституционно-правовой ответственности в отношении главы государства, содержание которой выражено в принудительном способе досрочно пре-

© Карасев А.Т., Мамаева Я.Ю., 2014

кращения полномочий в установленном законом порядке. Отрешение президента от должности осуществляется либо только парламентским способом (как, например, в США), либо комбинированным (как, например, во Франции).

В некоторых странах, например ФРГ, парламент может выступать лишь инициатором отрешения главы государства от занимаемой должности. При этом сочетание элементов политической и юридической ответственности определяется по-разному.

Во Франции одновременно с конституционно-правовой ответственностью Президент может быть привлечен к уголовной ответственности, в ФРГ – привлечение к уголовной ответственности возможно, но не обязательно, только после отрешения, а в Чехии – данное лицо вообще не может быть привлечено к уголовной ответственности за деяния, совершенные в период исполнения президентских полномочий.

В России Президент может нести ответственность не только как представитель государства, но и в личном качестве как должностное лицо [9, с. 158] В связи с этим возможно лишь досрочное освобождение Президента РФ от должности, дальнейшие санкции последуют только тогда, когда глава государства станет обычным гражданином.

Процедура отрешения от должности (импичмента) закрепляется в статье 93 Конституции РФ и является достаточно сложной, что обусловлено необходимостью обеспечения стабильности в государстве, защиты высшего лица государства от внутрипартийной борьбы в парламенте или популистских лозунгов, а также реализовать необходимый механизм гарантий высшего представительного лица в государстве.

В процедуре отрешения Президента от должности задействованы несколько высших органов государства: Государственная Дума, Совет Федерации, Верховный Суд и Конституционный Суд. Обвинение выдвигается лишь по инициативе 1/3 членов Государственной Думы (150 человек), которые подписываются под обращением об импичменте. Государственная Дума создает комиссию на основе пропорционального представительства фракций, которая готовит проект обвинительного заключения. Комиссия осуществляет деятельность по образцу следственных органов, основной задачей которой являются: детальный анализ и обсуждение всех материалов, собранных инициативной группой, подтверждающих или опровергающих выдвинутые обвинения в совершении Президентом тяжкого преступления или государственной измены. Комиссия имеет право требовать от государственных органов документы, запрашивать объяснения, истребовать другую необходимую информацию.

Подготовленное специальное заключение передается в Государственную Думу и подлежит обсуждению на ее заседании. Исходя из содержания статья 93 Конституции, для продолжения процедуры отрешения Президента заключение комиссии должно подтверждать его вину и свидетельствовать о наличии оснований для отрешения. Оно принимается Думой 2/3 голосов от общего числа и передается в Верховный Суд для заключения о наличии в действиях Президента признаков состава преступления. При этом Конституция точно не устанавливает, о каком числе депутатов идет речь: конституционно установленном или реально избранном. Согласно решению Конституционного Суда Российской Федерации, речь идет об общем числе депутатов, которые должны быть избраны, то есть для принятия названного выше решения необходимо не менее 300 голосов.

Только Верховный Суд Российской Федерации в ходе досудебного производства правомочен давать заключение по материалам, поступившим из Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, об обвинении Президента Российской Федерации в государственной измене или ином тяжком преступлении, а также принимать решение о возбуждении уголовного дела по этим материалам в случае принятия решения об отрешении Президента Российской Федерации от должности. Верховный Суд Российской Федерации рассматривает поступившие материалы и готовит по ним заключение, в котором описывается краткое содержание событий и излагаются выводы о предварительной квалификации действий Президента Российской Федерации, подтверждающей обвинение его в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, или излагаются доводы об отсутствии в действиях Президента Российской Федерации признаков указанных преступлений.

Существует мнение, что Верховный Суд России следует исключить из участников процедуры отрешения Президента РФ от занимаемой должности, так как указанное положение делает процедуру отрешения еще более сложной и неосуществимой на практике. По мнению О.Г. Румянцева, «Верховный Суд РФ должен рассматривать дело об уголовной ответственности бывшего Президента РФ за совершение преступления, которое уже послужило основанием его отрешения от должности»[1, с. 147]. Однако с этой точкой зрения можно согласиться лишь в том случае, если уголовный состав «государственная измена» будет исключен из оснований импичмента и заменен на формулировку, используемую ранее для отрешения Президента СССР, то есть «грубое нарушение Конституции и законов России». Сложно представить, как без заключения высшего суда общей юрисдикции Государственная Дума сможет определить: содержатся ли в деятельности главы государства признаки состава преступления.

Конституционный Суд дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения, после чего, документы поступают в Совет Федерации, который принимает решение об отрешении Президента РФ большинством в 2/3 голосов от общего числа. При этом, на любой стадии эта процедура может быть прекращена. Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято не позднее трехмесячного срока после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот период решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным (часть 3 статьи 93 Конституции). Установление указанного предельного срока считается необходимым для исключения чрезмерного затягивания принятия решения по такому важному для государства вопроса, постановка и прохождение которого уже сами по себе оказывают дестабилизирующее влияние. К тому же этот срок можно определить как оптимальный для принятия взвешенного и объективного решения с соблюдением всех процедур.

Так же следует обратить внимание на несовершенство конструкции нормы - «совершение государственной измены или иного тяжкого преступления», исходя из смысла которой, можно сделать вывод, что основанием для отрешения Президента от должности может выступать лишь совершение государственной измены или совершение тяжкого преступления. Уголовный Кодекс РФ определяет, что под тяжкими преступлениями понимаются умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание не превышает десяти лет лишения свободы. Таким образом, совершение таких преступлений, как уклонение от уплаты налогов, незаконное предпринимательство, халатность, ряд финансовых и экологических преступлений не могут служить основаниями для досрочного прекращения полномочий главы государства.

Понятие государственная измена не содержится ни в Конституции России, не предусматривается даже в проекте специального Закона «о досрочном прекращении полномочий Президента…»[3].

Общее определение государственной измены сформулировано в статье 275 Уголовного Кодекса, под которой следует понимать «совершенные гражданином Российской Федерации шпионаж, выдача иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну, доверенную лицу или ставшую известной ему по службе, работе, учебе или в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации»[4].

Исходя из текста указанной статьи, объектом государственной измены является внешняя безопасность российского государства, под которой следует понимать состояние защищенности жизненно важных интересов государства — конституционного строя, суверенитета и территориальной неприкосновенности от внутренних и внешних угроз. В связи с этим государственная измена может быть совершена лишь в пользу какого-то определенного государства. [5] Понятие конституционного строя вытекает из содержания главы 1 Конституции России. Эта глава закрепляет исходные принципы конституционного строя: основы политического устройства, экономических отношений, социальных и духовных устоев общества и государства. Содержание этих и других положений Конституции и представляет основы конституционного строя как неотъемлемую часть объекта государственной измены и других преступлений против государственной власти. Кроме указанного, следует отметить, что определением государственная измена охватываются деяния в сфере внешней политики Российской Федерации и никоим образом не характеризуют внутригосударственную деятельность главы государства.

Исходя из этого, понятие «государственной измены Президента» нельзя отождествлять с тем понятием государственной измены, которое содержится в Уголовном Кодексе РФ. Президент - не обычный гражданин России, а глава государства, наделенный широкими полномочиями. Думается, что состав преступления «государственная измена Президента» - должен быть специально оговорен в Конституции РФ или специальном законе и не может сводиться только к указанным в статье 275 Уголовного Кодекса формам: шпионаж, выдача государственной тайны, иное оказание помощи иностранному государству, иностранной организации или их представителям в проведении враждебной деятельности против России. Прежде всего, под государственной изменой Президента РФ необходимо понимать деятельность главы государства, направленную на подрыв экономических, политических, социально-духовных устоев российского государства, а уже в последующем и неэффективную внешнюю политику, повлекшую ухудшение позиций России.

При этом, не следует забывать, что примечание к статье 275 предусматривает освобождение лица от уголовной ответственности за государственную измену (а также за шпионаж и за насильственные захват или удержание власти), если оно добровольным и своевременным сообщением органам власти или иным образом способствовало предотвращению дальнейшего ущерба интересам Российской Федерации и

если в его действиях не содержится признаков иного состава преступления. Указанная норма тождественна освобождению в связи с деятельным раскаянием и носит ярко выраженный профилактический характер. Но полагаем, что в отношении высшего представителя государства, эта норма неприемлема, так как данный вид деяния, совершенный верховным главнокомандующим, может принести непоправимый вред России.

«Сама возможность такого 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 неприкосновенности территории Российской Федерации, и свидетельствует о наличии изъятий из неприкосновенности Президента» [6]. В данном случае речь идет об отмене президентского иммунитета и привлечении в последующем соответствующего лица к ответственности на общих основаниях и в обычном порядке.

Указанная процедура применялась на практике в 1993 и 1999 году в отношении Б.Н.Ельцина, однако, ни одна из них не была завершена.

В марте 1993 года Съезд народных депутатов Российской Федерации предпринял попытку отрешить Ельцина Б.Н. от должности в связи с его телеобращением 20 марта, в котором Президент заявил, что «кризис власти зашел слишком далеко, сотрудничать с нынешним Верховным Советом уже просто невозможно» и изложил основные идеи подписанного им Указа «Об особом порядке управления до преодоления кризиса». Юридической силы лишались любые решения органов и должностных лиц, направленные на отмену или приостановление Указов и Распоряжений Президента и Постановлений Правительства. Президент предлагал провести референдум одновременно о доверии действующему Президенту, о проекте новой Конституции и о проекте закона о выборах федерального парламента.

23 марта Конституционный Суд усмотрел в этом неконституционное ограничение полномочий представительной и судебной властей, разрушение принципа разделения властей и подчеркнул, что особые формы управления могут быть введены лишь в условиях чрезвычайного положения на основаниях и в порядке, предусмотренных законом. Парламентарии требовали отрешить Б.Н. Ельцина от занимаемой должности и возложения временного исполнения функций главы государства на вице-президента А.В. Руцкого. 22 апреля Б.Н. Ельцин заявил, что не планирует введение «президентского правления», но разрабатывает Конституцию, которая предусматривает такую возможность.

В сентябре 1993 года, после того как Б.Н. Ельцин Указом № 1400 [7] предписал Верховному Совету и Съезду прервать осуществление своих функций, Верховный Совет, в свою очередь, объявил о прекращении полномочий Президента в соответствии с решением Конституционного Суда РФ на основании статьи 121-6 действовавшей Конституции РСФСР. Созванный Верховным Советом (Чрезвычайный) Съезд утвердил это решение. За импичмент Ельцину проголосовали 618 депутатов при необходимых 699 голосах. Однако, в ходе событий сентября — октября 1993 года Б.Н. Ельцину удалось сохранить контроль над страной.

Вторая попытка процедуры импичмента Б.Н. Ельцину была инициирована в 1999 году на основании пяти пунктов обвинения: развал СССР; расстрел Белого дома в 1993 году; развязывание войны в Чечне; развал армии и геноцид русского народа.

19 мая 1998 года на заседании фракции КПРФ решено было начать процедуру импичмента, что было подтверждено постановлением президиума. На следующий день депутаты от КПРФ собрали 177 подписей за начало процедуры. 19 июня 1998 года создана специальная комиссия Государственной Думы. 29 июня 1998 года специальная комиссия Государственной Думы провела первое заседание. В феврале комиссия завершила подготовку заключения по всем пяти пунктам обвинения главы государства. 21 апреля 1999 года Государственная Дума одобрила поправки к своему регламенту, конкретизирующие процедуру. Голосовать за отрешение депутаты смогут открыто и именными бюллетенями.

Как утверждали члены комиссии, заключённые Президентом «Беловежские соглашения» нанесли большой ущерб внешней безопасности и обороноспособности России. По мнению комиссии, новый Уголовный Кодекс РФ не устранил уголовную ответственность за действия, совершенные в связи с подготовкой, заключением и реализацией «Беловежских соглашений»[2].

Суть обвинений сводилась к следующему: «Действия Б.Н. Ельцина по организации заговора с целью захвата союзной власти имели целенаправленный характер. При подготовке к уничтожению СССР Б. Н. Ельцин издал Указы, выходящие за пределы его конституционных полномочий и направленных на неправомерное присвоение союзной власти. В том числе Указы о переподчинении союзных органов республиканским, о передаче союзных средств массовой информации в ведение Министерства печати и массовой информации РСФСР, о передаче всех видов правительственной связи СССР в ведение КГБ РСФСР, а также банков, почты, телеграфа СССР в ведение РСФСР» [10].

В заключении комиссии указывалось, что в дей-

ствиях Президента Б.Н. Ельцина «имеются достаточные данные, указывающие на признаки тяжкого преступления, предусмотренного статьей 64 УК РСФСР (275 УК РФ)», кроме того, по мнению комиссии, его действия нанесли ущерб безопасности страны. Комиссия признала, что Б.Н. Ельцин виновен «в измене Родине путём подготовки и организации заговора с целью неконституционного захвата союзной власти, упразднения действовавших тогда союзных институтов власти, противоправного изменения конституционного статуса РСФСР» [2].

Так же определялось, что Президент Ельцин Б.Н. издал Указ № 1400, при помощи которого организовал и осуществил государственный переворот. Он использовал вооружённую силу, в результате чего имеются многочисленные человеческие жертвы. Б.Н. Ельцин издал в ноябре - декабре 1994 года Указы, предусматривающие ограничения прав и свобод человека и гражданина, отдал приказ на проведение военных действий на территории Чеченской республики. Совершенное им превышение власти привело к многочисленным человеческим жертвам, нарушению прав и свобод граждан РФ.

Так, представитель партии «Яблоко» в 1999 году обвинила Ельцина в том, что в Чеченской республике имеются многочисленные случаи похищения людей: «Он, Президент Ельцин, виновен в том, что в год, когда все мировое сообщество отмечало 50-летие Декларации прав человека, и он, Президент Ельцин, объявил в России год защиты прав человека, в России на рубеже третьего тысячелетия возрождена работорговля, возрождено «крепостное право». Я имею в виду тех 500 наших ребят, которые пленены и каждый день это количество пленённых, к сожалению, не уменьшается, а возрастает... Это он, Президент Ельцин, виноват в том, что одной из моих избирательниц в День праздника международной солидарности трудящихся позвонили из Чечни, из Грозного, и предложили выкупить своего сына за 30 тысяч долларов, либо обменять на одного из плененных чеченцев в российских тюрьмах, осужденных чеченцев»[11].

К крупному ущербу обороноспособности и безопасности РФ, по мнению обвинителей, привело злоупотребление Б.Н. Ельциным своими властными полномочиями. В 1999 году депутат А. Г. Арбатов заявил, что «с 1992 года началось резкое сокращение финансирования расходов на оборону, которое не сопровождалось преобразованиями в армии в ВПК». По словам А.Г. Арбатова, до 1997 года военная реформа была «профанацией», а после дефолта 1998 года, «в реальном исчислении за период 1998-1999 годов военный бюджет сократился втрое». А.Г. Арбатов сказал, что вина в этом лежит на Б.Н. Ельцине: «ни в какой иной области Президент не сосредоточил в своих руках столь огромных полномочий, как в управлении силовыми структурами. И ни в одной из них результаты не были столь плачевны». Так же А.Г. Арбатов отметил, что «Ельцин должен нести моральную, а не юридическую ответственность»[12].

Хотя с этим высказыванием можно согласиться лишь отчасти, так как если в действиях субъекта содержатся признаки преступления, особенно направленного на подрыв обороноспособности государства, то он должен привлекаться, прежде всего, к юридической ответственности, а моральная ответственность во многом зависит от мироощущения лица и не связана с реальным притерпеванием негативных последствий собственного поведения.

За годы президентского правления Б.Н. Ельцина осуществлялись меры по изменению социально-экономических отношений в РФ. В России произошло резкое сокращение численности населения. По официальным данным его естественная убыль за период с 1992 по 1998 годы составила 4,2 миллиона человек [13].

По утверждениям обвинителей, в результате приватизации произошло обогащение сравнительно небольшой группы за счёт обнищания преобладающей части российских граждан. Члены комиссии по импичменту утверждали, что Ельцин сознательно проводил политику, направленную на ухудшение уровня жизни граждан, в результате чего обвинили Президента в геноциде. Тяжелые условия жизни народа России и значительное сокращение его численности явились следствием тех мер, которые были осуществлены в период с 1992 года под руководством и при активном участии президента Ельцина. При этом Виктор Илюхин заявил: «Ельцин осознанно не допускал хотя бы минимального улучшения материального состояния вымирающих народов России»[14].

Как становится очевидным из приведенных выше высказываний, накал борьбы в тот период и явное недовольство политикой Президента были неоспоримы. Не смотря на это, не только привлечь к ответственности, но и отрешить от занимаемой должности действующего главу государства не удалось и в большей мере - из-за нерешительности некоторых депутатов Государственной Думы и несовершенства российского законодательства.

Ни по одному из пунктов обвинения не было получено необходимое количество голосов для принятия решения Государственной Думой (для прекращения полномочий Президента требовалось ещё и решение Совета Федерации). За обвинение в развале СССР проголосовало 239 депутатов, за обвинение в событиях 1993 года — 263, за обвинение в развале армии — 241, за обвинение в развязывании гражданской войны в Чечне — 283, за обвинение в геноциде российского

народа — 238. Для получения же утвердительного решения необходимо было, чтобы 300 депутатов проголосовало «за».

При этом стоит отметить, что в зависимости от вида республики глава государства ответственен либо перед народом (непосредственная ответственность перед населением), либо перед парламентом (косвенная ответственность перед населением через механизм ответственности перед народными избранниками). Чаще всего, что в полнее логично, выборное лицо несет ответственность именно перед органом его избравшим, в связи с чем, в парламентских республиках, где президентские выборы в подавляющем большинстве случаев проходят в стенах представительного органа, участие парламента в механизме отрешения главы государства от занимаемой должности является оправданным и не вызывает сомнения.

Показателен случай с бывшим Президентом Чехии Вацлавом Клаусом, которого перед окончанием второго срока его полномочий Сенат обвинил в государственной измене и отрешил от должности, то есть был использован механизм косвенной ответственности, что объясняется парламентской формой правления. При этом основными пунктами его обвинения были: объявление амнистии к Новому году, отказ ратификации Лиссабонского протокола и промедление при назначении судей Конституционного Суда Чехии. Согласно закону о Конституционном Суде Чешской Республики 1993 года, «государственная измена означает действия Президента, направленные против национального суверенитета и целостности, а также против демократического строя». Максимальное наказание, которое может определить в отношении Клауса Конституционный Суд – это лишение «президентской» пенсии и запрет баллотироваться вновь на должность Президента страны [8].

В США при отрешении Президента, последний утрачивает большинство привилегий, связанных с ранее занимаемой должностью, и в обязательном порядке его дело подлежит судебному разбирательству в Верховном Суде США.

Стоит отметить, что в Российской Федерации формально не нашли закрепления положения, регулирующие статус Президента, отрешенного от занимаемой должности, но не привлеченного к уголовной, административной или гражданской ответственности, как в прочем и ушедшего в отставку под угрозой отрешения. По этому поводу стоит вспомнить, к примеру, порядок предоставления особого правового режима первому Президенту РФ Борису Ельцину и членам его семьи [15], который хоть и «добровольно» подал в отставку, но при обстоятельствах полной утраты доверия не только перед государственными органами, но и перед преобладающим большинством населения. Стоит отметить, что указанными актами устанавливаются правовые, социальные и иные гарантии президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки или стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, и членам его семьи:

Президент России, прекративший исполнение своих полномочий, независимо от возраста имеет право на ежемесячное пожизненное денежное содержание в размере 75 % месячного денежного вознаграждения Президента России, которое подлежит ежегодному индексированию.

В случае смерти президента члены его семьи имеют право на ежемесячное пособие в сумме, равной шестикратному минимальному размеру пенсии по старости, установленному федеральным законом на день его смерти. При этом, следует отметить, что на современном этапе экономического развития России на законодательном уровне ведется проработка положений об увеличении пенсионного возраста в связи с нехваткой бюджетных средств на все возрастающую «армию» пенсионеров и резким снижением количества работоспособного населения.

Кроме этого, 11 апреля Правительство РФ приняло достаточно неоднозначное постановление[16], в соответствии с которым решения об установлении, перерасчёте, приостановлении и прекращении в установленном порядке выплаты ежемесячного пожизненного денежного содержания Президенту, прекратившему исполнение своих полномочий, принимаются Министерством труда и социального развития России в порядке, определённом Положением об установлении, выплате и перерасчёте размера ежемесячной доплаты к государственной пенсии лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации и государственные должности федеральной государственной службы, утверждённым постановлением Правительства России [17].

Указанные выше положения не полежат положительной оценки, так как, полагаем, что основной конституционный принцип равноправия, провозглашенный Конституцией РФ, существенно ущемляется.

К сожалению, институт непосредственной ответственности перед населением в Российской Федерации пока не отработан, а механизм привлечения связывается с органами представительной демократии, такими как Государственная Дума и Совет Федерации, и судебными инстанциями. Данная схема возможно была бы более эффективной при реально независимых представительных и судебных органах, что не может быть обеспечено при той форме правления, которая сложилась в современной России.

При этом следует учитывать, что в мировой конституционно-правовой практике выработаны варианты привлечения электората к решению такого значимого для страны вопроса как ответственность главы государства. Например, используется парламентско-референдальная модель импичмента, при которой президент отрешается от должности всенародным голосованием, а вопрос об его отрешении принимается парламентом или палатой парламента.

В Румынии, если предложение об «отстранении от должности» одобряется обеими палатами парламента на совместном заседании после консультации с Конституционным Судом, то не позднее чем через 30 дней назначается референдум для окончательного одобрения вопроса об отрешения Президента (часть 3 статьи 95 Конституции Румынии) [18].

Референдум, как высшая непосредственная форма демократии, характеризует также процедуры импичмента, предусмотренные по законодательству Австрии (по инициативе парламента проводится референдум о досрочном отстранении Президента от должности, если же на плебисците данный вопрос не получит необходимого большинства, то считается, что народ выразил недоверие парламенту, который распускается Актом Президента) [19].

Следует так же отметить, что идея использования институтов непосредственной демократии для реализации реального общественного контроля, прежде всего за высшими эшелонами власти, достаточно длительный период времени обсуждается на разного уровня трибунах России. Стоит хотя бы вспомнить выступления лидера Армии народной власти Юрия Мухина, который призывал к принятию федерального закона об ответственности Президента России и членов Федерального Собрания перед судом народа [20]. Деятельность данной общественной организации считается экстремистской [21]. Исходя из этого, просто необходимо законодательно урегулировать демократизацию процедуры отрешения Президента, четко определить конституционно-правовой статус главы государства и механизм его отчетности перед населением, чтобы предотвратить «популистскую спекуляцию» радикальных элементов на идеях народовластия.

Конечно, парламентско-референдальная модель проведения импичмента имеет свои недостатки, о чем свидетельствует в частности опыт отрешения Президента от должности в Венесуэле в 2004 году, когда положительный для главы государства исход референдума во многом был достигнут путем «активной работы» Уго Чавеса (Президента) с электоратом. Были увеличены ассигнования на образование, науку, здравоохранение и иные социальные проекты [22]. И этот опыт наглядно показывает, что избранник народа должен во многом опираться на свой избирательный корпус. При наличии такой формы ответственности Президент просто обязан не только взаимодействовать с высшими государственными органами (под предлогом этого просто навязывая им свою политику или осуществляя неформальное руководство), но и заслужить доверие населения, неся непосредственную ответственность перед ним!

Как вполне обоснованно заметил А.В.Ильин: «при осуществлении последовательной демократии импичмент должен быть заменен референдумом о доверии всенародно избираемому главе государства…» [23, с.70].

Подводя итог, считаем возможным предложить следующие варианты отрешения Президента России от занимаемой должности. Используя конституционный опыт некоторых зарубежных стран, необходимо изменить предусмотренную по законодательству процедуру импичмента, сделав ее более демократичной. С инициативой об отрешении Президента может выступать 1/5 любой палаты парламента (данной инициативы волне достаточно, так как она предусматривается для постановки не менее важного вопроса о разработке и принятии федерального конституционного закона). На основании их решения создается комиссия, которая детально прорабатывает обвинение и должна включать как депутатов Государственной Думы, так и членов Совета Федерации, а также на правах экспертов должны быть привлечены специалисты в области конституционного права. Подготовленное заключение должно после экспертизы Конституционного Суда быть вынесено на пленарное совместное заседание палат, председателем которого должен выступать Председатель Конституционного Суда РФ. После одобрения обвинения квалифицированным большинством в 2/3 от списочного состава обеих палат, вопрос о досрочном прекращении полномочий главой государства выносится на всенародный референдум, где для одобрения необходимо получить более половины голосов избирателей.

При этом следует уточнить, что основанием для указанной процедуры должно выступать совершение Президентом при исполнении своих обязанностей именно конституционного правонарушения. Если же в действиях главы государства обнаруживаются признаки общеуголовного состава преступления, то после отрешения по заключению парламентской комиссии Верховный Суд обязан возбудить уголовное дело в отношении отрешенного Президента и рассмотреть его по существу.

В любом из предложенных вариантов необходимо предусмотреть, что лицо, прекратившее досрочно свои полномочия в порядке импичмента, должно быть в дальнейшем ограничено в некоторых политических правах: пассивном избирательном праве, праве зани-

мать иную государственную должность; а также лишается «президентских социальных и финансовых привилегий».

Продолжая верное замечание П.И. Новгородцева, «именно референдум представляет собой лучший оплот против легкомысленного изменения конституций» [24, с. 171], можно добавить «и злоупотреблений государственных органов, в частности высшего представителя государства». Только в этом случае ответственность главы государства будет действительной, а сам Президент в большей мере будет выполнять свою функцию гаранта прав и свобод человека и гражданина, действовать в интересах граждан, а не отдельных социальных слоев, или представителей той или иной социальной общности.

Литература:

1. Румянцев О.Г. Отрешение Президента России от должности: конституционно-правовые проблемы. М.: Юрайт, 2007.
2. Заключение об оценке фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации, в связи с подготовкой, заключением и реализацией им Беловежских соглашений. В.Д. Филимонов [электронный ресурс] URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/2372/(дата обращения 22.07.2013)
3. Проект Федерального закона № 204378-3 «О порядке досрочного прекращения исполнения полномочий Президента Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Уголовный Кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.
5. О безопасности: Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // «Российская газета» - Федеральный выпуск №5374 от 29 декабря 2010 г.
6. Комментарий Конституции Российской Федерации 1993 года. [электронный ресурс]. URL: http://jurist-for-you.ru/1402-statya-93.html (дата обращения 20.05.2013 г.)
7. Примечание: данный Указ был признан Конституционным судом не соответствующим Конституции РФ, и являющимся основанием для прекращения президентских полномочий.
8. Чернышев П. Импичмент президенту Чехии — «мстя» ЕС? 05.03.2013 [электронный ресурс]. URL: http://www.pravda.ru/world/europe/european/05-03-2013/1147138-euro-0/(дата обращения 10.04.2013)
9. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. М.: Юристъ, 2003.
10. История новой России: события 1993 года. [электронный ресурс]. URL: http://www.ru-90.ru/chronicle/1993 (дата обращения 20.07.2013)
11. Выступление Т. В. Злотниковой при выдвижении обвинений против Президента РФ по вопросу о войне в Чечне на заседании Государственной Думы [электронный ресурс] //Сайт партии «Яблоко», 14 мая 1999 года. URL: http://www.yabloko.ru/Publ/Speach/zlotn-imp-1.html (дата обращения 21.07.2013 г.)
12. Выступление А.Г. Арбатова (фракция «Яблоко») по вопросу о вынесении обвинений против Президента РФ по пункту о развале армии на заседании Государственной Думы [электронный ресурс] // Сайт партии «Яблоко», 14 мая 1999 года. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/2369/ (дата обращения 21.07.2013)
13. Заключение об оценке фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации, в связи с совершением им действий, приведших к геноциду российского народа. 12 февраля 1998 года [электронный ресурс]. URL: http://viperson.ru/wind.php?ID=377003 (дата обращения 22.07.2013)
14. Импичмент (специальные корреспонденты «Завтра» ведут репортаж из Государственной Думы) // Завтра. №20 (285). 18.05.99.
15. О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи: Указ Президента РФ // Российская газета. 2000. 5 января; О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи: Федеральный закон РФ от 25 января 2001 года// Собрание законодательства РФ. 2001. № 7. Ст. 617.
16. Об обеспечении некоторых социальных гарантий Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий: постановление Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2001 года [электронный ресурс]. URL: http://www.mnogozakonov.ru/catalog/date/2001/4/11/28313/ (дата обращения 13.05.2005)
17. О реализации Указа Президента Российской Федерации от 15 июня 1999 года № 755 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 1995 г. N 854 «О некоторых социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и должности федеральных государственных служащих»: Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 1999 года №

1233 (ред. от 25.03.2013) (вместе с «Положением об установлении, выплате и перерасчете размера ежемесячной доплаты к государственной пенсии лицам, замещавшим государственные должности Российской Федерации и государственные должности федеральной государственной службы») [электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения 29.03.2013)
18. Конституция Румынии, принятая на заседании Учредительного Собрания 21 ноября l991 года [электронный ресурс]. URL: http://worldconstitutions.ru/archives/111/2 (дата обращения 20.05.2013)
19. Часть 6 статьи 60 Раздел III Конституционных актов Австрийской Республики (в ред. Федерального Конституционного Закона от 29 июня 1982 г. № 354) [электронный ресурс]. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/austria/Austria2.html (дата обращения 28.05.2013)
20. Официальный сайт Армии народной власти [электронный ресурс]. URL: http://avn.armiavn.com/about/law.html (дата обращения 03.10.2013)
21. В России запретили Армию Воли Народа Юрия Мухина [электронный ресурс]. URL: http://wek.com.ua/article/50504 (дата обращения 03.10.2013)
22. Уго Чавес победил на референдуме // Известия. М., 16.04.2004.
23. Ильин А.В. Импичмент главы государства: историко-теоретические аспекты // Правоведение. 2004. №5.
24. Новгородцев П.И. Сущность кризиса современного правосознания. М., 1908.

References:

1. Rumyantsev O.G. Removal from the post of the President of Russia: constitutional and legal problems. M.: Yurait, 2007.
2. Conclusion on the assessment of the actual validity of the accusations made against the President of the Russian Federation, in connection with the preparation, conclusion and implementation of Belavezha Accords. V.D. Filimonov [e-resource] URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/2372/ (access date22.07.2013)
3. A draft federal law № 204378-3 "On the order of the early termination of powers of the President of the Russian Federation" (Edition entered in the State Duma of the Russian Federation) [e-resource]. Access of legal reference system "ConsultantPlus".
4. The Criminal Code of the Russian Federation of 13.06.1996, № 63-FL // Collected Legislation of the Russian Federation. 17.06.1996. № 25. Art. 2954.
5. About Security: Federal Law of 28 December 2010 № 390-FL // «Rossiyskaya Gazeta» - Federal issue number 5374 of December 29, 2010.
6. Commentary of the Constitution of the Russian Federation in 1993. [e-resource]. URL: http://jurist-for-you.ru/1402-statya-93.html (access date20.05.2013 г.)
7. Note: This Decree has been recognized by the Constitutional Court of the Russian Federation does not conform to the Constitution, and is grounds for termination of presidential powers.
8. Chernyshov P. Impeach the president of the Czech Republic — "mstya" EU? 05.03.2013 [e-resource]. URL: http://www.pravda.ru/world/europe/european/05-03-2013/1147138-euro-0/ (access date10.04.2013).
9. Chirkin V.E. State and municipal management. M.: Jurist, 2003.
10. History of modern Russia: Events in 1993. [e-resource]. URL: http://www.ru-90.ru/chronicle/1993 (access date20.07.2013)
11. Speech of T.V. Zlotnikovoy when bringing charges against the President of the Russian Federation on the war in Chechnya at a meeting of the State Duma [e-resource] // Website of the party "Yabloko", May 14, 1999. URL: http://www.yabloko.ru/Publ/Speach/zlotn-imp-1.html (access date21.07.2013)
12. Speech of A.G. Arbatova ("Yabloko") on the question of making accusations against the President of the Russian Federation on the item about the collapse of the army at a meeting of the State Duma [e-resource] // Website of the party "Yabloko", May 14, 1999. URL: http://transcript.duma.gov.ru/node/2369/ (access date21.07.2013)
13. 13. Lastly, on the assessment of the actual validity of the accusations made against the President of the Russian Federation, in connection with the Commission of the action leading up to the genocide of the Russian people. February 12, 1998 [e-resource]. URL: http://viperson.ru/wind.php?ID=377003 (access date 22.07.2013)
14. Impeachment (special correspondents of "Zavtra" are reporting from the State Duma) // Zavtra. №20 (285). 18.05.99.
15. On guarantees of the Russian Federation President, stopped exercising his authority, and his family: Presidential Decree // Rossiyskaya Gazeta. 2000. 5 January.
16. On providing some social guarantees to the President of the Russian Federation, stopped exercising his authority: the resolution of the Government of the Russian Federation on April 11, 2001 [e-resource]. URL: http://www.mnogozakonov.ru/catalog/date/2001/4/11/28313/ (access date 13.05.2005)
17. On the implementation of the Decree of the President of the Russian Federation of June 15, 1999, № 755 «On introducing changes and additions into the order of the President of the Russian Federation of

August 16, 1995 г. № 854 «Some of the social guarantees for persons employed in public positions of the Russian Federation and the Office of federal public servants»: Resolution of the Government of the Russian Federation dated November 11, 1999 № 1233 (ed. by 25.03.2013) (together with the «Regulation on the establishment of, and payment of a monthly surcharge recalculation size to the state pension to persons holding public office of the Russian Federation and the state of federal public service positions») [e-resource]. URL: http://www.pravo.gov.ru (access date29.03.2013)

18. The Romanian Constitution, adopted at the meeting of the Constituent Assembly of 21 November l991 [e-resource]. URL: http://worldconstitutions.ru/archives/111/2 (access date 20.05.2013)
19. Part 6 of Article 60 of Chapter III of the Constitutional Acts of the Republic of Austria (as amended by the Federal Constitutional law of June 29, 1982 № 354) [e-resource]. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/austria/Austria2.html (access date 28.05.2013)
20. The official website of People's Power Army [e-resource]. URL: http://avn.armiavn.com/about/law.html (access date 03.10.2013)
21. Russia banned the Army Voli Naroda of Yuri Mukhin [e-resource]. URL: http://wek.com.ua/article/50504 (access date03.10.2013)
22. Hugo Chavez won the referendum // Izvestiya. M., 16.04.2004.
23. Ilyin A.V. Impeachment of the head of State: historical and theoretical aspects // Pravovedeniye. 2004. №5.
24. Novgorodtsev P.I. The essence of the crisis of the modern sense of justice. M., 1908.