Определение конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации

О.В. Долгий

Долгий Олег Викторович – заместитель начальника Дальневосточного юридического института МВД России

И в Российской Федерации, и в зарубежных странах существуют определённые проблемы относительно определения конституционно-правового статуса президента. Но решение этих проблем, безусловно, видится в совершенствовании законодательства (посредством его уточнения и конкретизации) относительно института президентства. Несомненно, требуется принятие федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации» с регламентацией всех проблемных вопросов: от выборов до прекращения полномочий.

Институт президента получил широкое распространение в целом ряде государств мира. В некоторых странах президент не является главной фигурой в государстве, поскольку избирается органами законодательной власти (Федеративная Республика Германия, Италия, Израиль и ряд других), а значит, в своей деятельности он во многом зависит от парламента и подотчетен ему. Такие государства принято именовать парламентарными республиками.

В отличие от них в системе высших органов государственной власти президентских республик есть вполне самостоятельное, независимое от парламента должностное лицо – президент, избираемый непосредственно населением страны (Франция) [1], либо путем косвенных выборов – через коллегию выборщиков, формируемую населением (США) [2]. Здесь глава государства играет очень важную роль в управлении делами всего общества, поскольку именно он определяет все основные направления внутренней и внешней политики страны. Президентскую республику отличает сильная исполнительная власть, действующая наравне с законодательной и судебной властями.

В Российской Федерации, также провозгласившей принцип разделения властей, должность президента республики была учреждена в 1991 г [3]. Учитывая результаты референдума РСФСР, Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР 5 апреля 1991 года принял решение о назначении на 12 июня 1991 г. выборов Президента РСФСР. Срочно потребовался закон о выборах президента, который был принят Верховным Советом РСФСР 24 апреля. Принятый в спешном порядке, он не был детально проработан и ссылался по вопросам организации и порядка голосования и ряду других вопросов на Законы РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» и «О референдуме РСФСР» [4].

В июле 1994 г. для разработки нового Федерального закона о выборах Президента РФ была создана комиссия, состав которой определили председатель Центризбиркома и руководители обеих палат Федерального

собрания. Необходимость разработки нового закона была обусловлена тем, что Закон РСФСР, по которому проходили первые выборы президента, не соответствовал новой Конституции Российской Федерации.

21 апреля 1995 г. Государственная дума приняла Федеральный закон «О выборах Президента РФ» в новой редакции. 4 мая Совет Федерации без каких-либо споров одобрил его, и 17 мая он был подписан президентом [5].

В 1999 году Борис Ельцин, испытывавший весь второй президентский срок проблемы со здоровьем, форсировал завершение «Операции преемник». 31 декабря 1999 года он подписал новый Федеральный Закон «О выборах Президента РФ» [6] и в тот же день объявил о своей добровольной отставке. По новому закону очередные президентские выборы должны были проводиться 4 июня 2000 года. Однако в связи с досрочным прекращением полномочий действующего президента выборы пришлось проводить раньше и в укороченные сроки. 5 января 2000 года Совет Федерации, в соответствии с Конституцией РФ и новым законом о выборах президента, назначил досрочные президентские выборы на 26 марта 2000 года [7].

К выборам 2008 года закон о выборах Президента РФ снова был изменен и получил далеко не однозначную оценку как в обществе, так и среди юристов. Следует сказать лишь о некоторых изменениях. Из избирательного бюллетеня была устранена графа «против всех». То есть, теперь гражданин, желающий выразить протест против выдвинутых кандидатов, поскольку не видит достойных среди них, лишен этого права. Единственный вариант – «проголосовать ногами», то есть просто не придти на избирательный участок и не проголосовать. Но необходимый порог явки избирателей также ликвидирован. Теперь независимо от количества и процентного соотношения граждан, пришедших на выборы, последние будут считаться состоявшимися [8]. Все это сделано для большей гарантии того, что выборы будут считаться состоявшимися, ведь в противном случае, несостоявшиеся выборы – это, прежде всего, лишние чрезмерные расходы на их проведение (что весьма невыгодно для государства); возможность того, что победит все-таки не тот кандидат, которого предлагает официальная власть, соответственно, лишние проблемы, лишние растраты, лишние формальные процедуры. Во избежание всего этого и было изменено Федеральное законодательство, касающееся выборов Президента РФ.

При всей парадоксальности сложившейся ситуации наличие самого института президентства в политической системе российского общества, несомненно, следует признать прогрессивным. Это новый этап в развитии российской государственности. Ведь президент получает власть из рук народа: избирается гражданами России на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, при тайном голосовании, и это (сам процедурный порядок приобретения полномочий) делает его правовое положение равным другой ветви власти – законодательной (Федеральному собранию Российской Федерации). Независимость и самостоятельность третьей ветви власти – судебной – обеспечивается тем, что она формируется совместными решениями Президента и Парламента РФ.

Подробный анализ статуса президента – главы государства – в практике государственного строительства большинства современных государств позволяет сделать вывод о наличии ряда проблем применительно к этому институту. Это касается как России, так и зарубежных государств с подобной формой правления. Закономерен ряд вопросов: в чем причины этих проблем, как их можно разрешить, где эффективней оказался опыт Российской Федерации, а где стоило бы взять за основу богатый зарубежный опыт?

В Российской Федерации Президент официально не относится ни к одной из трех ветвей власти: законодательной, исполнительной, судебной. В ч. 1 ст. 80 Конституции РФ закреплено: «Президент Российской Федерации является главой государства». Это положение и говорит о его особом статусе, суть которого не в безграничном влиянии на остальные федеративные органы государства. Все ветви власти осуществляют свою деятельность на основе полномочий, закрепленных Конституцией РФ и иными нормативными актами, взаимодействуют между собой. Существует система «сдержек и противовесов», которая призвана ограничить от произвола властей и привести их к сбалансированному взаимодействию [9]. Между Президентом и ветвями власти нет отношений соподчиненности. Свои полномочия Президент осуществляет не на основе его ничем несвязанной воли – они реализуются в рамках Конституции Российской Федерации, в соответствии с ней и федеральными законами, во взаимодействии с Парламентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и федеральными судами.

Для того чтобы предотвратить превращение президента в авторитарного правителя, Конституция РФ в ст. 81 закрепляет гарантии недопущения подобного. В частности, Президент Российской Федерации избирается на четыре года гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, при тайном голосовании. При этом, одно и то же лицо не может занимать президентский пост более двух сроков подряд. Также это гарантируется возможностью отрешения президента от должности, о чем гласит статья 93. Помимо этого, Конституцией предусмотрена и возможность признания не соответствующих Конституции нормативных актов Президента на основе решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Не стоит доказывать, что многие нормы Конституции России являются программно-декларативными, т. е. закрепляют не реальное положение вещей, а своего рода эталон. Существует ли возможность легитимным путем обойти эти нормы и укрепить власть одного человека на достаточно длительный срок? Речь идет не о прямом вмешательстве в законодательство и его изменении. Исходя из положения о том, что должность президента не может заниматься одним и тем же человеком два срока подряд, получается, что единственным условием против удержания власти в одних руках является управление государством каким бы то ни было иным лицом хотя бы какой-то период времени, и не уточняется, какой. То есть может возникнуть

«подставное лицо», которое, «побыв у руля» минимальный срок, уходит в отставку по вполне законным основаниям. И бывший президент получает легитимное, узаконенное право выставить свою кандидатуру на досрочных выборах.

Но, в то же время, Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в гл. 2. В установленном Конституцией порядке президент принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации.

Проблемы, связанные с конституционно-правовым статусом президента, возникают также при рассмотрении вопроса о досрочном прекращении полномочий Президента РФ. С одной стороны, Конституция Российской Федерации в ст. 92 дает исчерпывающий перечень оснований прекращения полномочий президента: отставка президента, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, отрешение президента от должности. С другой же, оставляет открытым сам порядок этой, несомненно, важной процедуры. Можно перечислить лишь некоторые очевидные вопросы: кому должно быть адресовано его заявление об отставке, достаточно ли президенту заявить об отставке, или эту отставку должен рассмотреть какой-то государственный орган (или органы) и принять по нему решение о принятии отставки или ее отклонении? Исключается ли возможность оглашения (подачи) заявления об отставке под давлением каких-то сил, под влиянием временного расстройства здоровья, в состоянии временной депрессии и т. п.?

Одно из оснований для прекращения полномочий президента, а именно – «стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» – также должным образом не регламентировано. В частности, не совсем ясно, когда это основание становится правомерным – по воле президента или вопреки ей? Нет ответа в законодательстве и на вопросы, кто и каким образом устанавливает сам факт наличия стойкой неспособности, каковы ее критерии, как обеспечить такого рода решение, кто его обнародует. В любом случае должны быть созданы правовые гарантии, предупреждающие злоупотребления в процессе реализации этой конституционной нормы.

Что касается отрешения президента от должности, то такое решение принимается вопреки воле последнего. Основанием отрешения президента от должности являются выдвинутые Государственной думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения (ч. 1 ст. 93 Конституции Российской Федерации). Но и здесь существуют

конкретные правовые пробелы. В частности, неурегулированность нормами права процедуры предъявления обвинения и дачи заключения Верховным Судом Российской Федерации. Во-первых, не регламентирован вопрос о процессуальном порядке рассмотрения Верховным Судом Российской Федерации признаков преступления в действиях главы государства. Во-вторых, не ясно, кто в Верховном Суде должен давать заключение – коллегия, президиум или пленум Верховного Суда. И, в-третьих, при отсутствии нормативных актов, регламентирующих эту процедуру, Конституционный Суд Российской Федерации просто не может проверить соблюдение установленного порядка выдвижения обвинения [10]. Кроме того, следует признать, что процедура отрешения Президента Российской Федерации от должности настолько сложна, что делает почти нереальным само отрешение его от власти. Достаточно вспомнить подобную попытку отрешения от должности первого Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина.

Для сравнительного анализа и более глубокого рассмотрения поставленного вопроса о статусе президента следует обратить внимание на правовой статус главы государства в некоторых зарубежных государствах с близкой к России формой правления (США, Франция и Грузия).

США – государство с ярко выраженной президентской республиканской формой правления. Многие специалисты в области конституционного права не без оснований считают ее классической. Согласно Конституции США, исполнительную власть в федерации осуществляет президент, то есть конституционными нормами прямо закрепляется принадлежность президента к исполнительной ветви власти [11]. Он осуществляет эту власть самостоятельно, а не по совету кабинета министров. Совета или кабинета министров в полном смысле этого понятия в США нет. Министры (помимо управления своими ведомствами) выполняют роль советников президента и не образуют правительства, это кабинет президента, его совещательно-консультативный орган. Однако это не означает, что министры не обладают исполнительно-распорядительными властными полномочиями по вопросам, отнесенным к их ведению. Они осуществляют такую власть на основе делегирования им соответствующих полномочий Президентом США. Должности премьер-министра (председателя правительства) в США тоже нет. Эту роль выполняет президент, но он является непререкаемым премьером. В кабинете президента вопросы решаются не голосованием, их принимает только президент. Бывали случаи, когда все министры высказывались против предложения президента, но он принимал свое решение [12].

Под непосредственным руководством Президента США (помимо министров) работают различные ведомства, некоторые из них имеют более высокий статус, чем министерства (например, Совет национальной безопасности). Президент непосредственно назначает многих федеральных должностных лиц. Вице-президент (его кандидатура предлагается кандидатом в президенты, и голосование происходит одновременно с

кандидатурой президента от соответствующей партии) существенных полномочий не имеет. Он замещает Президента США в специально оговоренных случаях, участвует в работе Сената, председательствуя на его заседаниях, и выполняет отдельные поручения президента.

Президент и вице-президент США избираются косвенным путем – выборщиками – сроком на 4 года. Одно и то же лицо не может быть избрано президентом более двух раз (это автоматически распространяется и на вице-президента, поскольку, как уже говорилось, они баллотируются в паре от той или иной политической партии). Правда, Ф.Д. Рузвельт был избран Президентом США четырежды, но такая поправка к Конституции, введенная специально для него, затем была отменена.

В общем виде Конституция США устанавливает, что президент обеспечивает выполнение законов и определяет полномочия всех должностных лиц федерации. Эта формулировка позволила расширить полномочия исполнительной власти путем применения конструкции подразумеваемых в Конституции полномочий. Кроме того, Конгресс США делегирует президенту чрезвычайные полномочия.

Президент США не несет политической ответственности перед Конгрессом, но он может быть отстранен им от должности в порядке импичмента, если будет признан виновным в измене, взяточничестве, других тяжких преступлениях. Эту процедуру возбуждает Палата представителей Конгресса, она же формулирует обвинение, принимаемое большинством голосов от общего состава палаты. Сенат рассматривает дело по существу по правилам уголовного процесса и принимает решение. Если президент отстранен, он может быть затем привлечен к ответственности за преступление, как обычное лицо. Ни один президент в порядке импичмента в США уволен с должности не был, хотя этот вопрос сенатом рассматривался несколько раз. Конституция США не упоминает о возможности отставки президента, но она однажды имела место (Президент США Р. Никсон подал в отставку в 1974 г., не дожидаясь угрожавшего ему импичмента в связи с делом о прослушивании телефонных разговоров политических противников, нарушающем конституционный принцип тайны коммуникаций).

Президент Французской Республики осуществляет исполнительную власть во Франции совместно с правительством (Советом министров), причем, правительство в качестве Совета министров заседает под председательством президента, а в качестве кабинета – под председательством премьер-министра. Роль этих органов неодинакова, она зависит и от расстановки политических сил в парламенте. Президент может принадлежать к одной партии, а правительство – к другой, поскольку оно может зависеть от партии (партий) большинства в нижней палате. В этих условиях взаимоотношения между правительством и президентом могут осложняться и роль правительства снижается.

Президент республики занимает главное место в системе органов Французского государства. Даже разделы Конституции, посвященные высшим органам государства, начинаются не с законодательной власти, а с

президента. Президент следит за соблюдением Конституции, является гарантом национальной независимости, территориальной целостности, соблюдения международных договоров. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства.

Президент Франции обладает большими полномочиями, которые можно разделить на две группы: осуществляемые им самостоятельно (личные полномочия) и требующие контрасигнатуры [13] премьер-министра. На практике президент расширяет свою власть (и без того очень большую), в частности за счет правительства. В осуществлении полномочий президенту помогает его собственный аппарат – несколько сот личных сотрудников. Все они назначаются президентом. Он использует также огромный аппарат правительства.

Глава государства и глава исполнительной власти Грузии – президент Грузии, должность которого учреждена в апреле 1991 г., избирается непосредственно гражданами сроком на 5 лет. Одно и то же лицо может быть избрано президентом только дважды подряд [14].

Президент Грузии направляет и осуществляет внутреннюю и внешнюю политику государства. Он обеспечивает единство и целостность страны, а также деятельность государственных органов в соответствии с Конституцией. Президент является высшим представителем страны во внешних сношениях.

Значительные полномочия принадлежат президенту в области обороны и безопасности страны, что объясняется сложной военной и политической обстановкой в Республике. Президент вправе с согласия парламента приостановить деятельность или распустить представительные органы самоуправления или территориальных единиц, если их действия создают угрозу для суверенитета, территориальной целостности страны, осуществления государственными органами своих конституционных полномочий.

В области правотворчества президент на основе Конституции и закона издает указы и распоряжения; осуществляет право законодательной инициативы, подписывает и публикует законы, имеет право отлагательного вето.

По предложению Президента Грузии парламент утверждает структуру и порядок деятельности исполнительной власти, прежде всего правительства. Последнее существует не как самостоятельный орган, а как администрация президента. Члены правительства ответственны перед Президентом Грузии и могут быть смещены его указом. Института парламентской ответственности не существует.

Таким образом, можно подвести некоторые итоги. Россия – государство с особой формой правления, так называемой смешанной, поэтому официально Президент РФ не относится ни к одной из ветвей власти, хотя в определенной степени близок, прежде всего, к исполнительной. Что же касается рассмотренных выше стран, то в их

конституциях регламентирован тот факт, что президент является главой исполнительной власти. В обязательном порядке предусмотрены гарантии против чрезмерной концентрации власти в одних руках, определенные системы сдержек и противовесов, обязательно ограничение количества сроков президента. Глава государства обладает неприкосновенностью. Строго регламентирован порядок досрочного прекращения полномочий президента.

И в Российской Федерации, и в зарубежных странах существуют определенные проблемы относительно определения конституционно-правового статуса президента. Но решение этих проблем, безусловно, видится в совершенствовании законодательства (посредством его уточнения и конкретизации) относительно института президентства. Несомненно, требуется принятие федерального конституционного закона «О Президенте Российской Федерации» с регламентацией всех проблемных вопросов: от выборов до прекращения полномочий.

Литература и источники:

1. См.: Конституция Французской Республики: в 3томах. Т. 3. – М.: Изд-во НОРМА. – 2001. – С. 412 – 415.

2. См.: Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. – М.: Изд. группа «Прогресс», «Университет», 1993. – С. 35 – 37.

3. Глава 13-1 Конституции РСФСР 1978 г. в ред. Закона РФ от 21 апреля 1992 г. №2707 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости РФ . – 1992. – №20. – Ст. 1084.

4. Иванченко, А.В Российские выборы от перестройки до суверенной демократии / А.В. Иванченко, А.Е Любарев. – М., 2006. – С. 43.

5. Российская газета от 23 мая 1995 г.

6. Российская газета от 5 января 2000 г.

7. Иванченко, А.В., Любарев А.Е. – Указ. соч. – С. 145.

8. П. 1 и п. 4 ст. 76 ФЗ «О выборах Президента РФ», утратившего силу 11 мая 2007 г.

9. Головистикова, А.Н. Конституционное право России: Учебник / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцина; под ред. Н.А. Михалевой. – М., 2006. – С. 165 – 166.

10. Радченко, В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации. / В.И. Радченко. – Саратов, 2000. – С. 102.

11. См.: Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. – С. 35 – 37.

12. Changing Constitutional Powers of American President by Cass Sunstein (EECR, Vol. 2, №o.4, Fall 1993/ Vol .3, №o. I Winter 1994).

13. Контрасигнатура (контрассигнация) – скрепление акта главы государства подписью министра, означающее, что юридическую и

политическую ответственность за данный акт несет скрепивший его министр. К. формально объясняется тем, что глава государства юридически не ответственен за свои действия (за исключением случаев государственной измены и иных преступлений, если речь идет о президенте) // Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2004. – С. 281.

14. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / Отв. ред. д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. 2-е изд., изм. и доп. – М., 2001.– С. 182.