

УДК 342.51

***ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРЕКРАЩЕНИЯ
ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

Семенова Н.К.

к.ю.н., доцент кафедры юриспруденции,

Калужский государственный университет имени К.Э. Циолковского

Калуга, Россия

Абдукадыров Д.Т.

студент,

Калужский государственный университет имени К.Э. Циолковского

Калуга, Россия

Каптурова А.Д.

студент,

Калужский государственный университет имени К.Э. Циолковского

Калуга, Россия

Аннотация

В данной статье рассмотрен институт президентства как один из важнейших институтов публичной власти в РФ. Особое внимание уделено вопросам прекращения полномочий президента. Отмечается, что указанные в конституции основания досрочного прекращения полномочий главы государства, а именно отставка и стойкая неспособность исполнять свои обязанности по состоянию здоровья сформулированы в общем виде и не имеют законодательно урегулированного механизма реализации. Анализируются мнения различных авторов по поводу несовершенства законодательства в этой области и способов его совершенствования, предлагается свое видение.

Ключевые слова: публичная власть, президент, институт прекращения полномочий президента, варианты прекращения полномочий президента, импичмент, отставка, Государственная медицинская комиссия.

***PROBLEM ASPECTS OF REGULATION OF TERMINATION OF
POWERS OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION***

Semenova N.K.

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Jurisprudence

Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky

Kaluga, Russia

Abdukadirov D.T.

Student,

Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky

Kaluga, Russia

Kapturova A.D.

Student,

Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovsky

Kaluga, Russia

Abstract

This article examines the presidency as one of the most important institutions of public authority in the Russian Federation. Particular attention is paid to the termination of presidential powers. It is noted that the grounds for early termination of the head of state's powers specified in the constitution—namely, resignation and persistent inability to perform their duties due to health reasons—are formulated in general terms and lack a legally regulated mechanism for implementation. The article analyzes the

opinions of various authors regarding the shortcomings of legislation in this area and ways to improve it, and offers a perspective.

Key words: public authority, president, institution of termination of presidential powers, options for termination of presidential powers, impeachment, resignation, State Medical Commission.

Принятие Конституции 1993 года стало новым этапом в конституционном и государственном строительстве России. В ней была установлена обновленная организация власти, которая и в настоящее время успешно функционирует. Конституция закрепила принцип народовластия, согласно которому единственным источником власти является многонациональный народ нашей страны. Система легитимных институционально оформленных механизмов управления в виде органов государственной власти, действующих в интересах всего общества, была закреплена ст. 11 Конституции РФ. В развитие этих положений 4 ст. ФЗ № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а также нормы ФЗ №33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» устанавливают систему публичной власти России, в которой Президент РФ занимает центральное место [4, С.76].

Правовое положение Президента определено прежде всего в Конституции РФ. Важнейшими для понимания его роли для государства являются положения ст. 80, и ст. 83–89 устанавливающие его функции и полномочия. Нормы Конституции, а также ФЗ №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» закрепляют порядок занятия поста Президента, основные требования к кандидату на должность и полный процесс выборов руководителя страны.

Институт президенства эффективно функционирует в России уже более 30 лет, что подтверждает его состоятельность. За время своего существования он

неоднократно подвергался преобразованиям, однако до сих пор является предметом активных дискуссий и обсуждений [10, С.78]. Так, статус и объем полномочий российского Президента неоднозначно оцениваются как западными, так и отечественными учеными. Еще одной значимой проблемой в данной сфере является процедура прекращения полномочий Президента.

Конституция Российской Федерации в ст. 92 устанавливает основания прекращения полномочий главы государства, а именно: истечение срока пребывания в должности, принудительное отстранение, отставка по собственному желанию Главы государства и прекращение пребывания в должности по состоянию здоровья.

Прекращение полномочий в связи с тем, что срок пребывания в должности истек не вызывает вопросов. Являясь наиболее приемлемым, этот порядок получил достаточно детальное освещение в ст. 81, 82 и 92 Конституции РФ.

Остальные вышеупомянутые основания связаны с досрочным прекращением полномочий главы государства и представляют собой исключения из общего правила, поэтому очевидно, что случаи их применения должны быть особыми и неординарными. Это безусловно требует четкой и детальной регламентации соответствующей процедуры, для того чтобы исключить возможность злоупотреблений с целью пошатнуть авторитет президентской власти. Однако следует отметить, что именно здесь и наблюдаются некоторые правовые пробелы.

Импичмент — это процедура, посредством которой законодательный орган инициирует отрешение от должности главы государства, поскольку усматривает в его действиях измену Родине или совершение иного тяжкого преступления. Конституция 1993 года в ст. 93 закрепила сложную процедуру импичмента, в соответствии с которой в этом процессе должны принимать участие Парламент, Верховный и Конституционный Суд. Точный порядок и сроки проведения импичмента не установлены Основным законом. Частично указанные положения

закрепляются в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 3, ст. 107-110), ст. 2 ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», гл. 22 Регламента Государственной Думы и гл. 23 Регламента Совета Федерации. Проанализировав их, можно выделить основные этапы импичмента: предложение о выдвижении обвинения, обсуждение предложения в Государственной Думе и вынесение решения, оформленного постановлением, направление постановления в Верховный Суд и Конституционный Суд для дачи заключения, рассмотрение Советом Федерации вопроса об отрешении Президента Российской Федерации от должности и принятие соответствующего постановления. Законодательство не устанавливает порядка дачи заключения Верховным Судом РФ, не устанавливает точно какая из палат обращается в Конституционный Суд (эту обязанность предусматривает п.10 ст. 180 Регламента ГД и одновременно ст. 169 Регламента СФ), а точные сроки оставляет на усмотрение участвующего в конкретной стадии импичмента органа государственной власти. Следует отметить, что несмотря на указанные недостатки, импичмент как основание прекращения полномочий Президента является самой урегулированной процедурой.

Такие основания прекращения полномочий главы государства как отставка и прекращение полномочий в результате стойкой неспособности исполнять свои обязанности по состоянию здоровья сформулированы в Основном законе так, что нуждаются в конкретизации и пояснении. Конституция в ст. 92 закрепляет, что при наличии указанных оснований полномочия Президента прекращаются, но не содержит положений о порядке прекращения полномочий, оставляя тем самым, процедурные моменты на усмотрение самого Президента либо иного органа.

В 1999 году Президентом был подписан Указ № 1761, в котором он объявил об уходе в отставку и возложении обязанностей Президента России на председателя Правительства, мотивируя это тем, что готов отдать власть новым молодым и энергичным политикам, к которым себя уже не относил. При этом

следует отметить, что Основной закон не указывает, а Конституционный Суд ни разу не разъяснял, что понимается под причинами и мотивами, которые могут сподвигнуть главу государства сложить с себя полномочия, какие из них будут действительно достаточны и бесспорны, а какие недопустимы для ухода в отставку высшего должностного лица.

Следует обратить внимание на точку зрения Алборовой С.С., которая предлагает обязательное участие Конституционного Суда РФ в процедуре отставки Президента, поскольку «Конституционный суд, как орган вне политики, решающий вопросы права, способен обеспечить объективность и законность процесса отставки главы государства» [5, С.20]. Мы можем согласиться с ней в том, что Президент РФ, занимающий важнейшее место в механизме государства, не должен покидать свой пост досрочно исключительно по своему усмотрению – вопросы отставки должны согласовываться с другими органами власти.

Стойкая неспособность Президента по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия, как основание прекращения полномочий при кажущейся простоте и очевидности, также вызывает вопросы. Под ней понимают наличие физических или психических заболеваний, которые не позволяют в полной мере выполнять возложенные на главу государства обязанности. По данному основанию в Российской Федерации Президент ни разу не покидал пост, но если бы возникла необходимость воспользоваться данным механизмом, то могли бы возникнуть сложности по следующим причинам.

Ни Конституция, ни другие правовые акты не устанавливают, какой орган должен осуществлять проверку трудоспособности и какие при этом процедуры разрешено применять к Главе государства, ведь ст. 91 Конституции, устанавливает неприкосновенность Президента РФ [1]. Это вызывает спорную и законодательно не решенную ситуацию. Кроме того, следует упомянуть и ст. 7 Закона РФ 1993 г. «О государственной тайне» где указано, что вся информация о состоянии здоровья высших должностных лиц Российской Федерации является

государственной тайной [2]. Из этого следует сделать вывод, что все медицинские данные первого лица государства не подлежат разглашению лицам, у которых нет на то допуска. А также в законодательстве отсутствует само определение понятия «стойкая неспособность...», как в Конституции, так и в других нормативно правовых актах. Функции, возложенные на Президента, имеют наибольшую значимость и должны осуществляться непрерывно, для этого в ч.3. ст. 92 Конституции РФ отмечено, что в случаях, когда Президент не способен выполнять свои обязанности, они временно возлагаются на Председателя Правительства РФ [8, С. 375]. Тем самым, отсутствие уточняющих положений может привести к самовольному трактованию этих норм, смене власти неконституционным путем, свержению высшего должностного лица.

В постановлении Конституционного Суда РФ № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92(часть2) Конституции РФ о досрочном прекращении полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» от 11 июля 2000 г. указывается, что «прекращение Президентом своих полномочий в случае стойкой неспособности требует особой процедуры с целью объективного установления фактической невозможности в связи с расстройством функций организма, носящих постоянный, необратимый характер, принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий» [3]. Однако Конституционный Суд не разъяснил, что подразумевается по особой процедурой, и кто должен в ней участвовать.

Пытаясь найти приемлемую точку зрения по данному вопросу, можно вновь упомянуть мнение С.С Алборовой, которая полагает, что «стойкую неспособность Президента по состоянию здоровья исполнять свои полномочия должна устанавливать и давать заключение по этому поводу Государственная медицинская комиссия, которая образуется из двух палат Федерального Собрания» [5, С.20]. Однако, думается, что определять постоянность и

необратимость характера расстройства функций организма, должен орган, имеющий экспертность в этой области, а значит в его составе должны быть прежде всего медицинские работники, а не только сенаторы и депутаты.

В этой связи наиболее целесообразным может быть расширение полномочий существующего органа, который подтвердил свою экспертность в области медицины за многие годы работы. Речь идет о Главном медицинском управлении, которое является самостоятельным подразделением Управления делами Президента Российской Федерации, на который можно возложить функцию признания Президента неспособным по состоянию здоровья исполнять свои полномочия. Предположив, кто может быть компетентен в принятии решения о том, что Президент не может исполнять свои полномочия по медицинским основаниям, следует упомянуть и то, кто может быть инициатором проведения обследования.

Обратимся к мнению С.Г. Колбаи, которая полагает, что «с инициативой проведения медицинского освидетельствования может выступить сам глава государства» [7, С.68]. Скорее всего, автор имела в виду те случаи, когда Президент находится в ясности ума, поэтому этот вариант подходит в том случае, когда лицо по своей инициативе, вследствие проблем со здоровьем, покидает пост. Однако в этом случае, целесообразно вести речь об отставке президента, поскольку налицо собственное волеизъявление главы государства, а состояние здоровья – причина добровольного сложения полномочий.

В связи с вышесказанным, с инициативой могут и должны выступить Государственная Дума либо Совет Федерации РФ, ссылаясь на то, что Президент не выполняет свои обязанности из-за отсутствия по причине длительной болезни. И окончательное решение может подтверждаться заключением Конституционного суда РФ, который после получения заключения от Главного медицинского управления обнародует свое решение, обязательное к

исполнению. Однако, в этом случае необходимо наделить соответствующими полномочиями как Конституционный Суд, так и Парламент.

В связи с вышеизложенным следует согласиться с мнением Пензина К.Е., который поднимает вопрос о необходимости разработки положения, которое будет детализировать вышеуказанную процедуру, поскольку без такого документа «нет правовых гарантий, предупреждающих злоупотребления в процессе реализации данной конституционной нормы» [10, С. 79]. Также вопрос о необходимости принятия специального документа рассматривают Кудряшов К.В. и Санькова А.А., которые настаивают на необходимости принятия федерального закона во этом вопросе, поскольку в настоящее время «конституционное основание, согласно которому Президент РФ прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности, сформулировано весьма туманно» [9], а значит нуждается в конкретизации. Е.А. Абаева, в качестве способа правовой инкорпорации (систематизации) президентской власти предлагает принять федеральный конституционный закон о Президенте РФ, в котором «следует четко определить содержание конституционных функций Президента РФ, установить конкретный перечень полномочий для их воплощения, а также организационно-правовые гарантии и пределы их реализации» [4, С. 76], в котором могли бы найти решение и обозначенные нами проблемы правового регулирования прекращения президентских полномочий.

Подводя итог вышесказанному, следует констатировать неопределенность статей Конституции, и федерального законодательства, касающихся прекращения президентских полномочий. Если с прекращением полномочий вследствие истечения срока все относительно понятно, то отрешение, отставка и прекращение полномочий по причине стойкой неспособности осуществлять их нуждаются в дополнительной детальной правовой регламентации.

По нашему мнению, решение видится в необходимости принятия отдельного нормативного правового акта, определяющего основные понятия в этой сфере, а также основные процедурные аспекты, расширения полномочий Главного медицинского управления как экспертного органа, при обязательном подключении к процессу Парламента и Конституционного Суда РФ. При этом о необходимости дополнительного законодательного регулирования вопросов досрочного прекращения полномочий Президента должно быть прямо указано в п.2 ст. 92 Конституции РФ, что требует внесения поправок в текст Основного закона. Мы полагаем, что поскольку Президент РФ является высшим должностным лицом страны, то наличие таких пробелов в его конституционно-правовом статусе неприемлемо и должно быть устранено как можно скорее.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) Ст. 91 [электронный ресурс] – Режим доступа – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 13.11.25)
2. Закон Российской Федерации «О государственной тайне» от 21.07.1993 № 5485 – 1. Ст. - 7 . [электронный ресурс] – Режим доступа – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2481/ (дата обращения 13.11.25)
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.07.2000 N 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» [электронный ресурс] – Режим доступа – URL:

- https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27825/ (дата обращения 15.11.25)
4. Абаева, Е. А. Место Президента РФ в конституционной системе публичной власти (в свете конституционной реформы 2020) / Е. А. Абаева // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2022. – Т. 22, № 1. – С. 73-77.
 5. Алборова С.С. Институт досрочного прекращения исполнения полномочий президента Российской Федерации// Управление делами президента российской федерации, Федеральное государственное бюджетное учреждение «Президентская библиотека имени Б.Н.Ельцина» 2009. – С. 26. – Режим доступа – <https://www.prlib.ru/node/467846/source> (дата обращения 20.01.26)
 6. 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] – Режим доступа – URL: <https://parlib.duma.gov.ru/spravka/?pid=182> (дата обращения: 15.11.25)
 7. Колбая С.Г. Срок полномочий Президента: конституционно-правовое регулирование: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2005. С. 28
 8. Конституционное право Российской Федерации [Электронный ресурс] : электронное учебное издание (учебник) / Р.М. Дзидзоев, О.А. Ковтун, Н.Д. Терещенко; под редакцией профессора Р.М. Дзидзоева - Электрон. дан. (2,75 Мб). – Майкоп: ЭлИТ, 2022. 582 с. – Режим доступа – URL: https://201824.selcdn.ru/elit-164/pdf/978_5_6048615_0_9.pdf (дата обращения 20.01.26)
 9. Кудряшов К. В., Санькова А. А. Правовые пробелы в конституционной процедуре досрочного прекращения полномочий Президента Российской Федерации // Научно-методический электронный журнал «Концепт». –

2017. – Т. 44. – С. 168–173. — Режим доступа – URL: <https://e-koncept.ru/2017/570168.htm> (дата обращения 20.01.26)

10. Пензин К.Е. Конституционные основы прекращения полномочий Президента Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. - 2013. - №3. С. 78–83.