

## Прекращение полномочий Президента Российской Федерации: правовые пробелы

Голубева Л.А.

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Государственного института экономики, финансов,  
права и технологий  
E-mail: golubeva.giefpt@yandex.ru

*Аннотация.* Современное российское конституционное законодательство закрепляет статус главы государства как основообразующий в осуществлении государственного управления. Необходимость соответствия демократическим тенденциям республиканской формы правления влечет за собой требование о сменяемости главы государства. Системный анализ действующих положений Конституции РФ и иного федерального законодательства позволяет выявить правовые пробелы в регулировании и предложить пути для их восполнения.

*Ключевые слова:* Президент, полномочия Президента, прекращение полномочий Президента, отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья исполнять принадлежащие ему полномочия, отрешение от должности, Российская Федерация.

В современном российском государстве роль Президента существенна (например, в отличие от парламентских республик — Италии, Германии, где глава государства фактически обладает достаточно малым объемом значимых полномочий). Несмотря на теоретически закреплённые в Конституции РФ элементы системы сдержек и противовесов относительно взаимодействия и взаимозависимости высших органов государственной власти, в политико-правовой действительности наблюдается преобладание института главы государства.

На основании ч. 1 ст. 80 Конституции РФ главой государства в современной РФ является Президент РФ. Положение данного института в системе разделения властей, заявленного в ст. 10–11 Конституции РФ, не нашло своего конституционного закрепления. В результате глава государства обладает практически неограниченными возможностями в сфере государственного управления: начиная от процесса формирования органов государственной власти и заканчивая правом принятия подзаконных актов во всех сферах жизнедеятельности общества (нередко противоречащих Конституции, но не признаваемых таковыми Конституционным Судом РФ).

Данное состояние института главы государства обусловлено как историческими особенностями развития российского государства, так и специфической современной ситуацией российского общества:

1) Институт представительного управления, который начал формироваться в Новгородском и Псковском городах-государствах, был фактически уничтожен во время татаро-монгольского ига, что привело к установлению восточной модели управления на территории централизованного русско-

го государства. То есть уровень влияния населения на органы государственной власти был ничтожен на протяжении практически всей истории (включая советский период с системой «обязательных выборов» при наличии только одной реальной кандидатуры). В результате, уровень абсентеизма превышает все разумные пределы. Таким образом, в российском обществе отсутствует культура «участия населения в управлении государством», для формирования которой, по данным психологов, должно смениться не менее трех поколений после прекращения «форматирования» общественного сознания в угоду официальной идеологии.

2) Наличие на территории современного государства большого количества противоречий (прежде всего, в связи с многонациональностью народа) обуславливает необходимость достаточно жесткого стиля управления в целях сохранения единства общества и государства.

3) Полномочия Президента РФ направлены на разрешение противоречий между органами государственной власти как на федеральном уровне, так и при наличии разногласий между РФ и ее субъектами (ст. 87, ш, 17 Конституции РФ). Ни один иной орган государственной власти не обладает такой совокупностью полномочий, что, при отсутствии единого лидера, неизбежно будет приводить к разногласиям и тормозить процесс принятия государственно-властных решений.

Таким образом, для условий современной России наличие единого лидера является, вероятнее всего, единственной возможностью справиться с существующими противоречиями и преодолеть кризис самосознания народа без существенных потерь. И неоспоримо, что при смене конкретного лица, осуществляющего фактическое руководство всей государственной политикой, происходит воздействие на государство и общество в целом.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // Российская газета. 2000. 16 мая.

В соответствии с действующим российским законодательством, срок полномочий Президента РФ составляет 6 лет, при этом конкретный гражданин может осуществлять президентские полномочия более двух сроков подряд только при условии перерыва между каждыми двумя сроками. Однако действующая Конституция РФ содержит достаточное количество пробелов, чтобы институт прекращения президентских полномочий стал одним из наиболее заслуживающих внимания в современной юридической науке. В частности, ч. 3 ст. 81 Конституции РФ не содержит указания на длительность необходимого перерыва по отношению к реализации ограничения — считается ли реализованным условие о перерыве между сроками полномочий, если следующий Президент осуществлял свои полномочия краткосрочно (например, уйдя в отставку через несколько дней после вступления в должность), ведь чисто технически условие о необходимом перерыве будет соблюдено.

Пробелы в правовом регулировании присутствуют и в рамках института досрочного прекращения полномочий. Так, ч. 2 ст. 92 Конституции РФ фиксирует два основания для такого события: отставка и стойкая неспособность по состоянию здоровья исполнять принадлежащие Президенту полномочия, а ст. 93 устанавливает процедуру отрешения Президента от должности.

Отставка — единственный случай добровольного досрочного прекращения президентских полномочий. Вопросы, связанные с отставкой Президента РФ, вытекают из неурегулированности процессуального сопровождения действий Президента РФ: в какой нормативной форме должна быть зафиксирована отставка (исторический опыт предлагает для этого Указ самого Президента); в какой срок происходит прекращение полномочий Президента, заявившего о своей отставке. Мнения авторов<sup>2</sup>, утверждающих, что отставка Президента должна быть заявлена какому-либо органу государственной власти, представляется недостаточно обоснованной, поскольку, на основании ст. 3 Конституции РФ, единственным источником власти в РФ является народ, следовательно, о своей отставке Президент должен заявлять именно народу (поскольку именно народ избрал данного Президента). Однако в связи с тем, что Федеральное Собрание является представительным органом власти, формируемым для представления интересов народа, точка зрения сторонников идеи заявления отставки Президента парламенту имеет право на существование. При этом необходимо признать, что акт Президента о своей отставке будет носить исключительно уведомительный характер, поскольку Президент РФ не подчиняется никакому органу государственной власти.

<sup>2</sup> См.: Виноградов О.В. Конституционные основания и порядок прекращения полномочий Президента РФ // Вестник Санкт-Петербургской Юридической Академии. 2011. № 1 (10). С. 32.

Вторым основанием для досрочного прекращения президентских полномочий ч. 3 ст. 92 Конституции РФ называет состояние стойкой неспособности по состоянию здоровья исполнять принадлежащие Президенту полномочия. Формулировка данной статьи была истолкована Конституционным Судом РФ по соотношению с аспектом президентской неприкосновенности<sup>3</sup>, однако, ни в одном из этих Постановлений не был дан ответ на вопрос относительно самой правомерности процедуры прекращения президентских полномочий. Данный вопрос о правомерности возникает в связи с тем, что Президент РФ, как и любой гражданин РФ, обладает определенными правами и их гарантиями, а именно применительно к рассматриваемому казусу — правом на медицинскую тайну<sup>4</sup>. Таким образом, ч. 2 ст. 92 Конституции РФ противоречит ст. 23 Конституции РФ, поскольку медицинская тайна обеспечивает одну из граней частной жизни человека. Для разрешения данной коллизии необходимо воспользоваться инструментом ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, ограничив право Президента РФ на медицинскую тайну, так как здоровье главы государства оказывает влияние на обеспечение обороны и безопасности государства, на стабильность управления государством и т.п.

Институт отрешения Президента РФ от должности как мера конституционной ответственности также содержит достаточное количество пробелов, решение которых нуждается в аналогичном предыдущему основанию способе — ограничению права Президента РФ на презумпцию невиновности<sup>5</sup>, поскольку санкция в виде отрешения от должности может быть применена только при совершении Президентом государственной измены или иного тяжкого преступления, а на основании ст. 49 ни один гражданин не может быть признан виновным иначе, как в судебном порядке. Следовательно, применение меры юридической ответственности в виде отрешения от должности Президента РФ без ограничения права Президента на презумпцию невиновности невозможно, поскольку санкция должна быть применена в случае именно совершения преступления, а не подозрения в таком совершении.

Неурегулированными остаются и ситуации, связанные с иными объективными основания-

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11.07.2000 № 12-П «По делу о толковании положений ст. 91 и 92 (ч. 2) Конституции РФ о досрочном прекращении полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // Российская газета. 2000. 21 июля; Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1999 № 10-П «По делу о толковании положений ст. 92 (ч. 2 и 3) Конституции РФ» // Российская газета. 1999. 27 июля.

<sup>4</sup> См.: Мохов А.А., Богославская О.В., Ткач Е.П. Имеет ли глава государства право на медицинскую тайну? // Медицинское право. 2007. № 2. С. 29–33.

<sup>5</sup> См.: Голубева Л.А. Технические проблемы реализации конституционно-правовой ответственности Президента РФ: способ решения // Журнал правовых и экономических исследований. 2014. № 3. С. 44.

ми для досрочного прекращения полномочий Президента — например, прекращением гражданства РФ лицом, занимающим должность Президента РФ (при этом решение о прекращении своего гражданства будет принимать сам Президент РФ в силу полномочий п. «а» ст. 89 Конституции РФ?), смерть и т.д. Аспект признания лица, осуществляющего полномочия Президента РФ, безвестно отсутствующим или объявления умершим, также вызывает необходимость дополнительного толкования ст. 91 Конституции РФ о пределах неприкосновенности Президента РФ<sup>6</sup>, поскольку данные факты могут быть установлены только в судебном порядке по заявлению заинтересованных лиц. Круг таких лиц (органов власти) также Конституцией не определен.

Таким образом, в целях восполнения правовых пробелов, представляется необходимым:

- во-первых, внести поправки в ч. 2 ст. 92 Конституции РФ, дополнив перечень оснований для прекращения президентских полномочий;
- во-вторых, принять Федеральный закон «О прекращении полномочий Президента РФ», которым будут восполнены процедурные пробелы ст. 92–93 Конституции РФ, исходя из принципа ограничительного толкования конституционной нормы в рамках толкования, данного Конституционным Судом РФ в Постановлении от 11.07.2000 № 12-П, и использован механизм ограничения прав гражданина на

время осуществления им полномочий Президента РФ, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в целях обеспечения интересов общества и государства;

- в-третьих, этим же Федеральным законом или Федеральным конституционным законом «О Правительстве РФ» необходимо урегулировать вопрос временного исполнения обязанностей Президента Председателем Правительства РФ (в настоящее время указанный Федеральный конституционный закон содержит только ссылочную ст. 34, не раскрывающую сам механизм такого исполнения, степень юридической силы актов временно исполняющего президентские обязанности и т.п.).

#### Список литературы:

1. Мохов А.А., Богославская О.В. Ткач Е.П. Имеет ли глава государства право на медицинскую тайну? // Медицинское право. 2007. № 2. С. 29–33.
2. Лапаева В.В. Современное состояние и перспективы российской теории права и государства. Часть 1 // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 20–31.
3. Полунина И.Е. Неприкосновенность главы государства и конституционный порядок досрочного прекращения полномочий Президента РФ // Северо-Кавказский Юридический Вестник. 2009. № 3. С. 102–108.
4. Чиркин В.Е. Какая форма правления существует в современной России? // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 32–40.
5. Шульц В.Л., Бочкарёв С.А. «Состояние права» как объект научно-практического осмысления // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 13–20.

## Termination of powers of the president of the russian federation: legal gaps

**Golubeva L.A.**

PhD in Law, associate professor of the state law department,  
State Institute of Economics, Finance, Law and Technologies  
E-mail: golubeva.gieft@yandex.ru

**Abstract.** *Modern Russian constitutional law establishes the legal status of the head of state as the underlying implementation of public administration. The need for compliance with democratic tendencies of the Republican form of government entails the requirement of changing the head of state. System analysis of the existing provisions of the Constitution of the Russian Federation and other Federal law allows you to identify gaps in regulation and suggest ways for them to meet. Termination of powers of the President of the Russian Federation is of interest in connection with the importance of the impact of the Russian President on public administration and society in General. To achieve the objectives of the study used the methods of analysis and synthesis, the method of historical retrospective and comparative legal method, proposed solutions to the identified problems using a synergistic approach.*

**Keywords:** *President, the powers of the President, the termination of the powers of the President, resignation, inability for health to fulfill its own powers, removal from office, Russian Federation.*

#### References:

1. Mohov A.A., Bogoslavskaya O.V. Tkach E.P. Imeet li glava gosudarstva pravo na medicinskuyu tainu? // Medicinskoe pravo. 2007. № 2. S. 29–33.
2. Lapaeva V.V. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy rossiiskoi teorii prava i gosudarstva. Chast' 1 // Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy. 2014. № 4 (1). S. 20–31.
3. Polunina I.E. Neprikosnovennost' glavy gosudarstva i konstitucionnyi poryadok dosrochnogo prekrasheniya polnomochiy Prezidenta RF // Severo-Kavkazskii Yuridicheskii Vestnik. 2009. № 3. S. 102–108.
4. Chirkin V.E. Kakaya forma pravleniya sushestvuet v sovremennoi Rossii? // Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy. 2014. № 4 (1). S. 32–40.
5. Shul'c V.L., Bochkarev S.A. «Sostoyanie prava» kak ob'ekt nauchno-prakticheskogo osmysleniya // Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniy. 2014. № 4 (1). S. 13–20.

<sup>6</sup> См.: Полунина И.Е. Неприкосновенность главы государства и конституционный порядок досрочного прекращения полномочий Президента РФ // Северо-Кавказский Юридический Вестник. 2009. № 3. С. 103.