

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СИСТЕМЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

© 2017

А.В. Малько, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ, директор
Саратовский филиал Института государства и права РАН, Саратов (Россия)
Р.С. Маркунин, кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории государства и права
Саратовская государственная юридическая академия, Саратов (Россия)

Ключевые слова: юридическая ответственность; системный подход; орган публичной власти; государство; иммунитет; президент.

Аннотация: Статья посвящена анализу системного подхода и его роли в изучении юридической ответственности органов публичной власти на примере Президента РФ. В рамках ответственности главы государства как системы предлагается выделить такие элементы, как субъект ответственности, ее основания, процедура привлечения к ответственности, меры юридической ответственности и др. В работе подчеркивается особое место Президента РФ среди государственных органов и должностных лиц, которое отличается отсутствием подчиненности в процессе осуществления государственных полномочий, что сопряжено с должностной независимостью, неприкосновенностью и особым государственным статусом. В связи с подобным положением Президента стоит признать особый характер последствий нарушения нормативно-правовых актов с его стороны, поскольку общественная опасность в таком случае будет максимальной. В работе подробно исследованы каждый элемент системы ответственности главы государства. В результате проведенного анализа статуса Президента РФ дается вывод о том, что существующие основания отрешения от должности главы государства находятся в неудовлетворительном состоянии. На современном этапе сыграло свою положительную роль расширение перечня оснований, а именно «в связи с совершением деяний, несовместимых со статусом главы государства». В заключении подчеркивается неудовлетворительное состояние действующей системы ответственности главы государства, в связи с чем необходимы соответствующие изменения каждого элемента системы, которые должны быть отражены на законодательном уровне. Без проведения подобных мероприятий не удастся выстроить как систему ответственности Президента РФ, так и систему ответственности органов публичной власти в целом.

В ходе разработки концепции правовой политики в сфере юридической ответственности может быть активно использован системный подход [1], что будет способствовать получению новых знаний и более глубокому исследованию такого явления как ответственность. Отдельные главы концепции могут быть рассмотрены в качестве элементов самой системы ответственности (основания ответственности, ее меры и т. д.).

Особо следует обратить внимание на проблему ответственности органов публичной власти и ее системном анализе [2]. Вопросы ответственности власти имеют принципиальное значение, учитывая избранный путь нашей страны, ориентированный на построение правового государства и формирование гражданского общества. В связи с этим необходим постоянный контроль как со стороны общества, так и самого государства [3]. Особенность ответственности государства связано с установлением в отношении себя законодательных ограничений, системы контроля и мер ответственности. Объем подобных мер и ограничений зависит от стадии развития правового государства в конкретной стране [4]. Ослабление функции контроля за деятельностью властных субъектов со стороны демократических институтов может создавать опасную ситуацию, которая негативным образом будет сказываться на эффективности работы публичной власти [5].

Публичную власть в государстве олицетворяет ряд субъектов, среди которых особое место занимает Президент РФ. Он является главой государства, высшим должностным лицом страны, наделенным предельно широкими полномочиями, от действий или бездействия которого зависит состояние жизни всей страны. Место Президента среди государственных органов и должностных лиц отличается отсутствием подчиненности в процессе осуществления государственных полномочий, что сопряжено с должностной независимостью, неприкосновенностью и особым государственным статусом [6].

В связи с подобным положением Президента стоит признать особый характер последствий нарушения нормативно-правовых актов с его стороны, поскольку общественная опасность в таком случае будет максимальной. На основании чего считаем, что исследование вопросов ответственности Президента РФ и особенностей ее закрепления в действующем законодательстве имеет особое значение [7].

Использование системного метода обязывает нас установить и подвергнуть анализу отдельные элементы системы ответственности главы государства. Применительно к ответственности Президента РФ можно вести речь о таких элементах как: субъект ответственности, ее основания, процедура привлечения, меры юридической ответственности.

Наличие и закрепление самого субъекта в законодательстве в качестве элемента системы ответственности не вызывает сомнений. Президент РФ выступает особым субъектом, имеющим свой уникальный правовой статус со свойственными ему иммунитетами и гарантиями, что в связи с занимаемой высокой должностью весьма обоснованно. Широкий перечень полномочий также закреплен на законодательном уровне. Однако обращает на себя внимание тот факт, что в действующей Конституции отсутствует точное определение неприкосновенности Президента РФ. Норма, раскрывающая сущность президентского иммунитета также не содержится в каких-либо нормативно-правовых актах.

Существование подобного пробела сказывается негативным образом на показателе эффективности системы ответственности, поскольку отсутствие вышеназванной дефинитивной нормы и ее детального закрепления на законодательном уровне создает потенциальную опасность в будущем при возможном совершении различных правонарушений со стороны Президента [8]. В данном случае мы склоняемся к мнению о необходимости принятия специального федерального конституционного закона о статусе Президента РФ, в котором следует за-

крепить основные права, обязанности, раскрыть перечень имеющихся гарантий и особенности их правового регулирования, тем самым ликвидировать имеющиеся сегодня пробелы.

Рассматривая вопрос о неприкосновенности Президента РФ, следует указать на еще один немаловажный момент. Если в отношении действующего главы государства ее содержание в законодательстве раскрывается недостаточно, то в отношении бывшего президента и членов его семьи ситуация совершенно иная. В ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 12 февраля 2001 года «О гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» говорится о неприкосновенности прекратившего исполнение своих полномочий Президента РФ. Это означает, что он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за деяния, совершенные им в период своего президентства, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру, если указанные действия осуществляются в ходе производства по делам, связанным с исполнением им полномочий главы государства.

Вопрос о том, почему законодатель в отношении бывшего Президента закрепил особенности регулирования его неприкосновенности, но не сделал этого в отношении действующего, остается открытым.

Далее затронем такой элемент системы, как основания привлечения к ответственности. На сегодняшний день Конституцией РФ установлено основание, включающее в себя лишь случаи совершения Президентом преступления, и нет ни одного, влекущего ответственность за неисполнение им обязанностей. Это вполне объяснимо, поскольку на данный момент нуждаются в четком закреплении обязанности главы государства, неисполнение (ненадлежащее исполнение) которых должно влечь ответственность. Напомним, что действующая Конституция РФ не говорит ни об одной обязанности Президента прямо. Об обязанностях говорится лишь в норме, посвященной возможности временного исполнения обязанностей главы государства. Однако конкретный перечень обязанностей Президента так и не находит своего отражения в тексте Основного закона. Отсутствие зафиксированных обязанностей не дает возможности вести речь и о позитивной юридической ответственности, которая играет важную роль в поощрении активного правомерного поведения участников правоотношений за счет исполнения обязанностей [9] и морально-правового долга [10].

Норма, закрепленная в ст. 93 Конституции РФ, говорит нам о таких основаниях привлечения к ответственности, как государственная измена или совершение иного тяжкого преступления. Подобная формулировка вызывает лишь недоумение, поскольку включает в себя исключительно тяжкие преступления, хотя ст. 15 Уголовного кодекса РФ предусматривает несколько групп преступлений [11]. Получается, что глава государства, совершивший преступление средней тяжести или особо тяжкое, может оставаться в своей должности. Данное обстоятельство вступает в противоречие с одним из основных конституционных принципов – принципом равенства граждан перед законом и судом. Вышеназванный анализ оснований показывает их неработоспособный и половинчатый характер. Подобное состояние лишает возможности эффективно выстроить какую-либо систему, поскольку становится невозможно привлечь Президента по ряду действий, которые могут влиять на стабильность законности и правопорядок в стране. К примеру, многие правоведы считают, что в Конституции РФ необходимо закрепить перечень оснований и порядок привлечения к уголовной ответственности Президента как за совершение преступлений, так и за нарушение норм Конституции, неисполнение решений Конституционного Суда РФ или иных федеральных судов [12].

Мы, в свою очередь, также полагаем, что существующие основания отрешения от должности Президента находятся в неудовлетворительном состоянии. На современном этапе сыграло бы свою положительную роль расширение перечня оснований, а именно «в связи с совершением деяний, несовместимых со статусом главы государства». Подобная формулировка основания отрешения от должности помогла бы сблизить Президента с главой субъекта РФ, который может быть отрешен от занимаемой должности по утрате доверия [13], тем самым положив начало созданию единой, непротиворечивой системы ответственности должностных лиц.

Выдвинутое нами предложение не вступает в противоречие с зарубежной практикой, отвергающей конкретно сформулированные законодательные основания импичмента, о чем неопровержимо свидетельствует, например, опыт США. За рубежом неоднократно высказывались мнения о том, что возможны ситуации, при которых процедура импичмента может быть возбуждена за действия, которые не содержат в себе состава правонарушения. В качестве основания для инициирования процедуры импичмента может выступать любой поступок Президента, который подрывает доверие к федеральному правительству. К примеру, может быть достаточным обвинение в некомпетентности, дурном управлении, моральном несоответствии занимаемой должности [14]. Подобные основания выглядят вполне оправданными и органически вытекающими из статуса президента, который обязан иметь безупречную репутацию [15].

Говоря о мерах ответственности, стоит сказать, что в ст. 93 Конституции РФ зафиксирована мера в виде импичмента (отрешения от должности), которая является распространенной за рубежом. Иные меры ответственности применяются к Президенту РФ наравне с обычным гражданином в случае снятия с него неприкосновенности.

Президент представляет интересы своего народа и его волю, получает свой пост посредством прямых всенародных выборов. При этом население не имеет юридической возможности лишить своего представителя неприкосновенности. Народ с помощью проведения референдума может выразить лишь недоверие к президентской политике, но, даже принимая во внимание такое массовое недоверие, результаты данного референдума не могут быть основаниями утраты главой государства своей неприкосновенности с дальнейшим привлечением его к ответственности при возникновении кризисных ситуаций в стране.

С другой стороны, многие правоведы сходятся во мнении, что статус президента сопряжен с опасностью, что административное или уголовно-процессуальное действие может быть связано с лоббированием чьих-либо интересов, направленных на создание политической нестабильности. По этой причине, в отличие от иных лиц, обладающих иммунитетом, Президент не должен подвергаться производству подобных мер, так как они могут приравняться к попытке государственного переворота [16]. В последнее время эта позиция становится актуальной и находит все больше сторонников. В феврале 2017 года Председатель Государственной Думы РФ В.В. Володин поддержал предложение принять закон о защите чести и достоинства президента РФ, указав, что после того как президент избирается, он возглавляет институт президентства, а все институты должны быть защищены. Но так получилось, что в России на сегодняшний день этот вопрос законодательно не отрегулирован [17].

Возвращаясь к существующим мерам ответственности, мы склонны полагать, что отрешение от должности явно недостаточно и вредит гибкости всей системы ответственности. На данный момент следует предусмотреть возможность установления и иных, более мягких мер, например официальное предупреждение со сторо-

ны парламента. Благодаря закреплению разного рода ограничительных и предупредительных мер ответственности можно гарантировать работу главы государства в пределах законодательства.

Процедура привлечения также выступает немаловажным элементом системы ответственности Президента. Мы склонны утверждать, что современное состояние данного элемента требует внесения законодательных поправок. По нашему мнению, не совсем верным является словосочетание в ст. 93 Конституции РФ, что Президент Российской Федерации «может быть отрешен» [18]. Следует придать данной норме признак императивности, заменив словосочетание на «должен быть отрешен».

Существующая процедура отрешения Президента от должности чрезмерно усложнена, в ее реализации задействованы многие органы публичной власти. Действующая Конституция РФ также установила такие основания для постановки вопроса об отрешении от должности, при которых оно нереализуемо на практике. Президент РФ, согласно ст. 93 Конституции, может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Совершенно очевидно, что невозможно уличить главу государства в совершении государственной измены или другого тяжкого уголовного преступления, да еще благодаря деятельности Государственной Думы, которая не имеет никаких специальных процессуальных полномочий [19].

Процесс отрешения Президента от должности сводится к трем этапам, с участием четырех государственных органов, которые являются коллегиальными, что лишь затягивает принятие решения. Помимо усложненности самой процедуры в ней наблюдаются и пробелы, в частности отсутствие норм, регулирующих процедуру предъявления обвинения и дачи заключения Верховным Судом РФ и т. д. Причем судьи Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ назначаются на эти должности по представлению Президента РФ (пункт «е» ст. 83 Конституции РФ) и получают материальные блага согласно его указам. Весьма сомнительно, что такие судьи позволят отрешить Президента РФ от должности [20].

Из вышесказанного можно сделать вывод об отсутствии потенциальной возможности привлечения главы государства к ответственности за свои действия. В связи с этим следует изменить имеющуюся процедуру, сделав ее практически осуществимой в реальных условиях. В этом вопросе стоит обратиться к зарубежному опыту, где встречается процедура, при которой отрешение от должности Президента происходит при наличии обвинения со стороны лишь двух палат парламента, как, например, в Италии, Польше, США.

На основании изложенного стоит констатировать факт того, что на сегодняшний день система ответственности главы государства в нашей стране не выстроена должным образом. Каждый элемент системы требует соответствующих изменений, которые должны быть отражены на законодательном уровне. Без проведения подобных мероприятий не удастся выстроить как систему ответственности Президента, так и систему ответственности органов публичной власти в целом. Особое положение главы государства и его центральное место в механизме власти обуславливает факт того, что на его систему ответственности ориентируются иные государственные органы и если система ответственности Президента будет закреплена лишь номинально, при этом обладая большим количеством пробелов и противоречий, то схожие недостатки будут свойственны и системам иных органов публичной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бруевич А.А. Соотношение категорий «система» и «системность» в теории права: философские и методологические основы // *Lex Russica*. 2013. № 1. С. 5–15.
2. Воробьева О.А. Публичная власть в России: проблемы теории и практики. М.: *Nota Bene*, 2010. 192 с.
3. Сулейманов Б.Б. Ответственность публичной власти: исторические и методологические аспекты // *Публичная власть: проблемы реализации и ответственности*. Саратов: Саратов. гос. академия права, 2011. С. 41–45.
4. Кушхова Б.З. Юридическая ответственность публичной власти в современной России: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. 27 с.
5. Буравлев Ю.М. Юридическая ответственность государственных служащих, обусловленная оценкой эффективности служебной деятельности // *Государственная власть и местное самоуправление*. М.: *Юрист*, 2012. № 4. С. 32–35.
6. Курдубанова М.Ю. Конституционно-правовая ответственность Президента Российской Федерации // *Вестник Воронежского государственного университета*. Серия: Право. 2009. № 1. С. 16–19.
7. Малько А.В., Маркунин Р.С. Правовая политика в сфере юридической ответственности органов публичной власти // *Юридическая ответственность: философский, социологический, психологический и межотраслевой аспекты: монография*. М.: *Юрлитинформ*, 2017. С. 530–535.
8. Савченко Н.А. Президентский иммунитет: правовое обеспечение неприкосновенности Президента РФ // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2014. № 9. С. 6–10.
9. Краснов М.А. Ответственность власти. М.: *Магистр*, 1997. 55 с.
10. Магузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов: Саратов. ун-т, 1987. 294 с.
11. Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. М.: *Кн. сервис*, 2004. 160 с.
12. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. М.: *Юрист*, 2006. 345 с.
13. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 1999 № 184-ФЗ: ред. от 09.03.2016 // *Собрание законодательства РФ*. 1999. № 42. Ст. 5005.
14. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: *Статут*, 2013. 520 с.
15. Хугаева Р.Г. Ответственность высших органов государственной власти и разделение властей // *Общество и право*. 2010. № 3. С. 67–68.
16. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: *Проспект*, 2013. 584 с.
17. К чести президента будь сказано // *Коммерсант.ру*. URL: kommersant.ru/doc/3218636.
18. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: ред. от 21.07.2014 // *Собрание законодательства РФ*. 2009. № 4. Ст. 445.
19. Быкова Е.А. Особенности ответственности президента российской федерации // *Общество и право*. 2011. № 4. С. 94–96.
20. Мазуров А.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде РФ». М.: *Частное право*, 2006. 392 с.

**RESPONSIBILITY OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION
IN THE SYSTEM OF LEGAL RESPONSIBILITY
OF PUBLIC AUTHORITY BODIES**

© 2017

A.V. Malko, Doctor of Law, Professor,
Honored Scientist of the Russian Federation, Director
*Saratov Branch of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences, Saratov (Russia)*

R.S. Markunin, Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Theory of State and Law Department
Saratov State Law Academy, Saratov (Russia)

Keywords: legal responsibility; system approach; public authority; state; immunity; president.

Abstract: The article is devoted to the analysis of the system approach and its role in the study of the legal responsibility of public authorities by the example of the President of the Russian Federation. Within the framework of the responsibility of the head of state as a system, it is proposed to identify such elements as: the subject of responsibility, its grounds, the procedure for bringing to justice, measures of legal responsibility, etc. The work highlights the special place of the President of the Russian Federation among state bodies and officials, which is distinguished by the lack of subordination in the process Implementation of state powers, which is associated with official independence, immunity and special state status. In connection with such a situation, the President should recognize the special nature of the consequences of violations of regulations from his side, since the public danger in this case will be maximum. In the work, each element of the system of responsibility of the head of state was studied in detail. As a result of the analysis of the status of the President of the Russian Federation, it is concluded that the existing grounds for removal from the office of the head of state are in an unsatisfactory state. At the present stage, the expansion of the list of grounds would play a positive role, namely "in connection with the commission of acts incompatible with the status of the head of state". In conclusion, the unsatisfactory state of the current system of responsibility of the head of state is underlined, which necessitates appropriate changes to each element of the system, which should be reflected in the legislative level. Without holding such events, it will not be possible to build both the responsibility system of the President of the Russian Federation and the system of responsibility of public authorities in general.