

УДК 342.4:342.511+328.123.7(47+57)

**КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА ЗАМЕЩЕНИЯ
ДОЛЖНОСТИ ПРЕЗИДЕНТА В ПОСТСОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИКАХ****Д.Н. ХАНЬКО***(Белорусский государственный университет, Минск)*

Исследуется конституционное регулирование и политическая практика института замещения должности президента в постсоветских республиках. Рассмотрены теоретические основы замещения должности главы государства в исторической ретроспективе. Анализируются основания досрочного прекращения полномочий президента в постсоветских республиках, сроки замещения должности президента. Уделено внимание конституционно-правовому статусу лиц, замещающих должность главы государства; отмечается несовершенство и противоречивость некоторых конституционных норм Республики Беларусь и иных постсоветских республик, внесены предложения по совершенствованию конституционно-правового статуса президента.

Введение. Деятельность государства как постоянно действующего механизма предполагает непрерывность государственной власти и осуществляющих ее институтов. В обычных условиях непрерывность государственной власти обеспечивается комплексом конституционно-правовых процедур: выборами президента и парламента, установленным конституцией и законами порядком формирования правительства иных органов исполнительной власти, а также судебной власти. Однако при функционировании государства возможно возникновение ситуации, когда определенные органы или должностные лица не могут выполнять возложенные на них функции в силу разного рода обстоятельств. Особую важность и сложность такие ситуации приобретают в случае вакантности должности президента, поскольку президент как глава государства наделен набором важных полномочий и является неотъемлемой частью государственного механизма, без участия которого сложно представить законотворческий процесс и государственное управление, решение вопросов безопасности и обороны. В подавляющем большинстве конституций для обеспечения реализации функций президента в период вакантности должности главы государства закреплены нормы о временном замещении поста президента, требования и ограничения к лицам, его замещающим, определен срок исполнения полномочий главы государства и установлен предел временно передаваемых полномочий. По нашему мнению, закрепление указанных норм в тексте основного закона, в разделах, посвященных главе государства, свидетельствует о том, что нормы о замещении должности президента являются составляющей института президента. Отметим, что нами под замещением должности президента понимается временное исполнение установленными конституциями и законами должностными лицами обязанностей президента. В некоторых источниках под замещением должности президента понимают механизм выборов. Несмотря на то, что институт временного замещения главы государства в конституционно-правовой практике используется сравнительно редко, в постсоветских республиках накоплен немалый опыт его практического применения. Институт временного исполнения полномочий президента применялся в Азербайджане, Грузии, Кыргызстане, Литве, Молдове, Российской Федерации, Туркменистане.

Основная часть. Как справедливо отмечал известный российский государствовед Б.Н. Чичерин, из понятия о государстве как о союзе, образующем юридическое лицо, связанное постоянным законом, следует, что верховная власть как неотъемлемая принадлежность государства постоянна и непрерывна. Физические лица, ею облеченные, могут меняться, но существо власти как учреждения сохраняется непрерывным. В старинном французском праве было изречение: «король не умирает» (*le roy ne meurt pas*), чем подчеркивался непрерывный характер верховной государственной власти и осуществляющего ее короля [1, с. 161].

Институт временного замещения должности главы государства имеет значительную историю в науке конституционного права. Его прообразом является институт регентства, который применялся в случае болезни или малолетства монарха, а также в период отсутствия главы государства в стране. В средние века и эпоху Ренессанса были сформулированы основные характеристики регентства, а именно: действие регента от имени монарха, временный характер регентства, например, до достижения монархом совершеннолетия, ограниченный объем полномочий регента. Закреплен этот институт и конституциями современных государств с монархической формой правления (Бельгия, Испания, Лихтенштейн, Япония и др.). Временное управление делами города-государства Ватикан и Католической Церкви на период вакантности папского престола (*sede vacante*) осуществляется Священной коллегией кардиналов [2, с. 449]. Однако в монархиях преемственность власти основана на традиционной легитимности, которая противоречила республиканизму, пришедшему на смену монархии, с его рационально-легальным типом легитимности, основанным на законе. В государствах с республиканской формой правления положения о временном заме-

шении должности президента впервые были закреплены Конституцией США (ст. 2), уточнены XX поправкой к Конституции и принятым в 1947 году Законом о преемственности президентской власти [3, с. 75]. По мере конституционного развития данные нормы были закреплены и в конституциях иных государств.

На территории постсоветских республик временное замещение должности президента было впервые предусмотрено при учреждении поста Президента СССР. Так, статьей 127.10 Конституции СССР было установлено, что если Президент по тем или иным причинам не может далее исполнять свои обязанности, впредь до избрания нового Президента его полномочия переходят к Председателю Верховного Совета, а если это невозможно – к Председателю Совета Министров. Выборы нового Президента при этом должны быть проведены в трехмесячный срок [4]. По нашему мнению, такая расплывчатость и неоднозначность формулировки указанной статьи была одной из причин, способствовавших попытке переворота, организованного ГКЧП, поскольку из ее формулировки сложно определить конкретные основания для установления факта неспособности президента исполнять обязанности, порядок установления наличия таких оснований и, следовательно, признания должности президента вакантной.

Нормы о временном замещении должности президента были закреплены и в действовавших до 1940-х годов конституциях прибалтийских республик.

Обращаясь к основаниям временного замещения поста главы государства, считаем возможным выделить две основные группы оснований: конституционно-правовые и внеконституционные основания. К *конституционно-правовым* относятся основания, закрепленные в конституциях и иных источниках конституционного права (например, в законе о президенте), в частности: истечение срока полномочий президента; отставка; смерть главы государства; невозможность по состоянию здоровья осуществлять возложенные на него обязанности; отрешение от должности, смещение с должности, в том числе в порядке импичмента; вступление в отношении президента приговора по уголовному делу (Эстония); объявление досрочных выборов президента (Литва). К *внеконституционным* следует отнести основания, которые не предусмотрены действующей конституцией, но возникшие в результате революционной смены государственной власти. Ярким примером может служить ситуация в Республике Кыргызстан в апреле 2010 года, когда в результате народных протестов произошла революционная смена государственной власти, а власть перешла к Временному правительству. Своим первым Декретом Временное правительство объявило, что принимает на себя права и обязанности Президента, Жогорку Кенеша (Парламента) и Правительства Кыргызстана [5]. Отметим, что Президент Кыргызстана К. Бакиев подал посредством электронных средств связи заявление о своей отставке, однако, поскольку парламент Кыргызстана был распущен, он не мог рассмотреть его заявление по существу. Поэтому считаем, что в данном случае следует вести речь об отстранении от власти, а не об отставке. Через некоторое время Временным правительством Кыргызстана был принят Декрет о Президенте Кыргызстана переходного периода.

Конституционно-правовые основания досрочного прекращения полномочий президента, в свою очередь, возможно разделить на основания, связанные с решением президента (отставка), при этом отставка принимается чаще всего парламентом, иногда конституционным судом (Азербайджан), и основания, связанные с решением иных органов: применение к главе государства мер конституционно-правовой ответственности: смещение президента, отрешение его от должности, в том числе в порядке импичмента; заключение специально создаваемой комиссии о неспособности президента осуществлять возложенные на него обязанности по состоянию здоровья.

Профессор В.Е. Чиркин выделяет два основных вида вакансии должности президента: временная (в случае временной неспособности главы государства по тем или иным причинам осуществлять свои функции) и постоянная (в случае его смерти, отставки или постоянной неспособности осуществлять свои функции) [6, с. 488]. В целом, разделяя подход автора относительно того, что указанные два вида вакансии различны как по своим основаниям, срокам, так и по своим последствиям, считаем необходимым отметить не совсем удачную формулировку понятий временной и постоянной вакансии, поскольку вакансия должности президента не может быть постоянной по определению, так как в большинстве случаев конституциями установлены сроки проведения досрочных президентских выборов, в результате которых вакансия закрывается. Более удачным, на наш взгляд, было бы разделение видов вакансий должности президента на следующие основные группы:

1) временное исполнение полномочий президента, связанное с *прекращением* осуществления действующим президентом полномочий (утрата правового статуса действующим президентом);

2) временное наделение президентскими полномочиями, связанное с *приостановлением* осуществления действующим президентом своих полномочий (например, отстранение президента от должности на время расследования дела об импичменте или наделение премьер-министра президентскими полномочиями на период проведения хирургического вмешательства главе государства, как это имело место в Российской Федерации).

Так, в соответствии с частью второй статьи 89 Конституции Литовской Республики Президент Республики, временно отбывший за границу или заболевший и в связи с этим временно не имеющий возможности исполнять свои обязанности, на этот срок замещается Председателем Сейма [7, с. 349]. Со-

гласно статье 91 Конституции Республики Молдова в случае, если Президент временно отстранен от должности, временное исполнение его обязанностей возлагается на Председателя Парламента или Премьер-министра в указанной последовательности [8]. Статьей 52 Конституции Латвии установлено, что в случае, если Президент находится за границей или имеет иные препятствия для исполнения своих обязанностей, его обязанности исполняет Председатель Сейма [7, с. 311].

Конституциями установлены механизмы формирования учреждаемых ими институтов государственной власти, порядок и сроки их работы, механизмы выборов и т.д. В большинстве государств основной закон устанавливает запреты на деятельность органов и должностных лиц государства за пределами сроков их полномочий, установленных конституциями, с определенными исключениями (период войны, действия чрезвычайного положения и т.п.). Так, частью пятой статьи 101 Конституции Республики Азербайджан установлено, что в случае если ведение военных операций в условиях войны не позволяет провести выборы Президента, то срок полномочий Президента продлевается до окончания военных операций. Постановление об этом принимается Конституционным Судом на основании обращения государственного органа, обеспечивающего проведение выборов (референдума) [9]. Срок полномочий Президента Республики Молдова может быть продлен органическим законом в случае войны или катастрофы (часть третья статьи 80 Конституции). В обычных условиях по истечении срока каденции лица, замещающие высшие государственные должности, утрачивают свой конституционно-правовой статус. Что касается президента, то устанавливается, что его полномочия прекращаются с момента принесения присяги вновь избранным президентом. Вместе с тем в конституционной практике возможны случаи, когда президент не был избран в установленные конституцией сроки. В 2009 году Парламент Республики Молдова не смог в сроки, установленные Конституцией, избрать Президента. В связи с этим действующим Президентом В. Ворониным были назначены повторные выборы главы государства, но и они не принесли результата: новый Президент не был избран. После этого Президент в соответствии с Конституцией распустил парламент. Однако политические силы Республики Молдова пока не пришли к компромиссу относительно кандидатуры будущего Президента, и государство более двух лет живет без избранного главы государства. Предпринимались попытки посредством референдума изменить существующую сложную систему выборов Президента, но они провалились по причине недостаточной явки избирателей на референдум. В настоящее время председатель Парламента исполняет обязанности Президента.

Отставка президента является одним из наиболее распространенных оснований досрочного прекращения его полномочий. Под отставкой президента понимают досрочное прекращение полномочий *по его собственному желанию*, в отличие от отрешения от должности или прекращения полномочий в связи с невозможностью их осуществления по состоянию здоровья [10, с. 311]. Чиркин В.Е. выделяет добровольную и вынужденную отставку [11, с. 151]. Считаем такую классификацию спорной, поскольку президент подает в отставку добровольно, независимо от побудивших его к такому действию мотивов: рассмотрение парламентом вопроса об отстранении от должности, состояние здоровья или иные личные мотивы. Если говорить о том, что к такому действию его вынудили, в том смысле, что президент был подвергнут физическому или психическому насилию либо давлению, то в данном случае нельзя вести речь об отставке, так как конституциями закреплена неприкосновенность президента, которая в широком понимании данного института предполагает не только юридический иммунитет, но и гарантии беспрепятственного и свободного осуществления президентом своих полномочий на основе норм конституции и собственных убеждений. Представляется, что если заявление об отставке сделано под давлением на президента, такое заявление не должно иметь юридических последствий. Но от психологического насилия (шантаж, угрозы) в отношении главы государства необходимо отличать негативное общественное мнение относительно результатов его деятельности или конкретных порочащих поступков. Если президент уходит в отставку под давлением общественного мнения, ее можно рассматривать как элемент личной политической ответственности президента. В качестве примера приведем отставку двух Президентов ФРГ – Х. Келлера и К. Вульфа. Оба президента подали в отставку после волны критики в политических кругах, СМИ и неправительственных организациях. В первом случае критика была вызвана заявлением Президента Х. Келлера о возможности использования Бундесвера для защиты экономических интересов Германии, а во втором – связана с подозрениями К. Вульфа в коррупции.

Конституциями постсоветских республик закреплено право главы государства подать в отставку, но установлены различные ее процедуры. Анализ норм конституций позволяет сделать вывод о том, что необходимо различать два различных вида отставки президента: 1) объявление об отставке и 2) подача заявления об отставке, поскольку в первом случае должность президента становится вакантной после объявления президентом об отставке, а во втором – его заявление рассматривается компетентным государственным органом, который и принимает решение по заявлению президента.

Согласно статье 109 Конституции Украины отставка Президента вступает в силу с момента оглашения им лично заявления об отставке на заседании Верховной Рады [12]. В данном случае Президент Украины не нуждается в утверждении или одобрении его решения Парламентом.

Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин 31 декабря 1999 года в эфире государственного телевидения в специальном обращении к гражданам объявил, что уходит в отставку. То, каким образом Президент подал в отставку, было подвергнуто критике в среде конституционалистов, которые считают, что Президенту стоило подать в отставку на заседании парламента, хотя процедура отставки детально не урегулирована Конституцией России и российским законодательством. Отметим, что об отставке было объявлено в эфире телевидения, но юридически она состоялась посредством издания Президентом Указа о сложении с себя полномочий и назначении Председателя Правительства исполняющим обязанности Президента.

В то же время в соответствии со статьей 87 Конституции Республики Беларусь Президент может в любое время подать в отставку [13, с. 25]. Отставка Президента принимается Палатой представителей. Согласно статье 218 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь заявление об отставке направляется Президентом в Палату представителей в письменной форме. Палата представителей обязана рассмотреть заявление об отставке Президента в течение пяти дней со дня его поступления в Палату представителей. Если Президент принимает решение об отставке в период между сессиями Палаты представителей, одновременно с подачей заявления об отставке созывается внеочередная сессия Палаты представителей для рассмотрения данного вопроса. Решение о принятии отставки Президента считается принятым при условии, что за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей. В указанном случае простой подачи Президентом заявления об отставке недостаточно, она должна быть принята Палатой представителей [14]. При этом ни Конституцией, ни Регламентом Палаты представителей не оговорена ситуация, при которой Палата представителей отказывается принять отставку Президента. Представляется, что в данном случае отставка Президента отклоняется, и он продолжает исполнять свои обязанности. Считаем, что имеет место несовершенство правовой нормы, поскольку за Президентом закреплено право в любое время подать в отставку, но не обеспечены конституционные гарантии реализации этого права.

Более удачной в подобной ситуации представляется формулировка статьи 58 Конституции Армении, в соответствии с которой Президент Республики подает прошение об отставке Национальному Собранию. В случае повторной подачи прошения об отставке в двухдневный срок по истечении десятидневного срока после подачи прошения об отставке отставка Президента Республики считается принятой, и в установленными Конституцией порядке и сроки проводятся внеочередные выборы [15].

Частью второй статьи 104 Конституции Азербайджана установлено, что при уходе в отставку Президента его заявление об отставке представляется в Конституционный Суд. Конституционный Суд, удостоверившись, что Президент лично подал заявление об отставке, принимает решение о принятии отставки Президента. С этого момента Президент считается ушедшим с должности в связи с уходом в отставку. В данном случае роль Конституционного Суда сводится к констатации подачи заявления об отставке Президентом лично и принятии отставки главы государства, при этом Конституционный Суд не вправе отказаться принять отставку, если Президентом соблюдена процедура ее подачи.

Несовершенна формулировка части второй статьи 90 Конституции Молдовы, в соответствии с которой заявление об отставке Президента представляется Парламенту, который выражает свое отношение к этому [8]. В данном случае из анализа указанной нормы Конституции сложно сделать вывод о том, какой характер носит выражение мнения Парламента о заявлении Президента об отставке: является данная процедура обязательной, в какой форме Парламент выражает свое мнение (постановление, парламентские слушания и т.д.) либо оно имеет форму политической дискуссии.

Смерть президента также является одним из самых распространенных по упоминанию в текстах конституций оснований для досрочного прекращения полномочий главы государства в постсоветских республиках, за исключением Азербайджана, России, Туркменистана и Узбекистана.

В юридической науке понятие смерти детально рассмотрено в рамках уголовного права. Под смертью понимают ступенчатый процесс, простирающийся от жизни до биологической смерти. Ранее под этим понимали необратимую остановку сердца и кровообращения, теперь индивидуальная смерть понимается как отмирание клеток мозга [16, с. 873]. По нашему мнению, правовые последствия влечет факт установления смерти, подтвержденный компетентным органом: медицинские службы, органы загс и т.д.

В качестве сравнения приведем норму части четвертой статьи 81 Конституции Украины, которой установлено, что досрочно полномочия народного депутата Украины прекращаются со дня смерти, *удостоверенной свидетельством о смерти*. Данный аспект является важным, поскольку именно с момента установления факта смерти президента его полномочия переходят к лицу, его замещающему. На практике были случаи, когда полномочия президента переходят к исполняющему обязанности президента до документального установления факта смерти главы государства. Так, после гибели 10 апреля 2010 года Президента Польши Л. Качинского в авиакатастрофе под Смоленском Маршалок Сейма Б. Коморовский приступил к исполнению обязанностей Президента, хотя факт гибели Президента еще не был формально засвидетельствован компетентными органами Республики Польша. Считаем, что временем открытия вакансии президента и началом срока замещения его должности исполняющим обязанности следует считать время установления компетентным государственным органом факта смерти главы государства, в том числе и в случаях, подобных авиакатастрофе под Смоленском.

В практике постсоветских республик должность главы государства оказалась вакантной в Туркменистане в 2006 году после смерти Президента Сапармурата Ниязова. Данное событие характеризовалось обострением внутриоппозиционной борьбы: по ранее действовавшей редакции Конституции временно исполнять обязанности Президента должен был Председатель Меджлиса, но он был арестован, и исполняющим обязанности был назначен вице-премьер, министр здравоохранения Гурбангулы Бердымухамедов. В дальнейшем Конституцией было установлено, что если Президент Туркменистана по тем или иным причинам не может исполнять свои обязанности, впредь до избрания нового Президента временное исполнение обязанностей Президента на основании решения Государственного совета безопасности возлагается на одного из заместителей Председателя Кабинета Министров. Лицо, временно исполняющее обязанности Президента, не может баллотироваться на пост Президента [17].

Данное событие разительно отличается от событий в Республике Польша, где после гибели значительной части высшего военного и политического руководства правящая элита действовала в рамках правового поля Конституции. Это свидетельствует о том, что для вопросов преемственности власти важное значение имеет не только формальное закрепление порядка преемственности в тексте конституции, но и наличие прочных демократических и правовых ценностей.

По нашему мнению, в текстах конституций корректнее устанавливать иерархию лиц, замещающих должность президента, а не расплывчатый круг лиц, которые могут быть наделены обязанностями президента.

Одно из оснований досрочного прекращения полномочий президента – невозможность по состоянию здоровья осуществления им возложенных на него обязанностей. Состояние здоровья главы государства часто является предметом публикаций в средствах массовой информации. В США ежегодно публикуются данные о состоянии здоровья Президента, подобная практика есть и в иных государствах. Действительно, от состояния здоровья президента зависит качественное исполнение им своих обязанностей. Вместе с тем известны случаи, когда президенты страдали различными серьезными заболеваниями, но это не мешало им успешно справляться с обязанностями. В качестве примера приведем Президента США Ф. Рузвельта, прикованного к инвалидному креслу, и Президента Франции Ф. Миттерана, длительное время страдавшего от онкологического заболевания. В постсоветских республиках указанное основание досрочного прекращения полномочий главы государства закреплено Конституциями Азербайджана, Армении, Беларуси, Кыргызстана, Литвы, России, Украины. Конституцией Таджикистана установлено, что полномочия Президента прекращаются досрочно в случае признания его недееспособным (часть первая статьи 71) [18], Конституцией Молдовы – в случае окончательной невозможности исполнять свои обязанности (часть первая статьи 90) [8].

Как отмечает С.А. Авакьян, данное основание необходимо отличать от ухода президента в отставку по состоянию здоровья, поскольку в последнем случае решение исходит лично от президента лишь с указанием конкретного основания [19, с. 89].

От указанного основания досрочного прекращения исполнения президентом полномочий необходимо отграничивать временную неспособность президента исполнять свои обязанности по состоянию здоровья. Как уже отмечалось выше, частью 2 статьи 89 Конституции Литовской Республики установлено, что Президент Республики, временно отбывший за границу или заболевший и в связи с этим временно не имеющий возможности исполнять свои обязанности, на этот срок замещается Председателем Сейма [7, с. 349]. Таким образом, зафиксирован *временный* характер замещения Президента на период его болезни.

Схожая ситуация имела место в России в 1996 году, связанная с хирургической операцией Президента Б.Н. Ельцина. 19 сентября 1996 года был принят Указ Президента России «О временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации». В нем было определено, что в связи с предстоящей Президенту хирургической операцией, в целях обеспечения условий непрерывного осуществления государственной власти и в соответствии с частью третьей статьи 92 Конституции устанавливается временное исполнение обязанностей Президента Председателем Правительства в полном объеме, включая полномочия по контролю за стратегическими ядерными силами, в период, определяемый в соответствии с отдельными указами Президента [19, с. 90]. Затем, 5 ноября 1996 года, был издан Указ «О возложении на Председателя Правительства РФ Черномырдина В.С. временного исполнения обязанностей Президента РФ», а уже 6 ноября 1996 года Указом Президента временное исполнение обязанностей Президента Председателем Правительства было прекращено.

В соответствии со статьей 88 Конституции Республики Беларусь Президент может быть досрочно освобожден от должности при стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять обязанности Президента. Решение о досрочном освобождении Президента принимается большинством не менее двух третей голосов от полного состава Палаты представителей и большинством не менее двух третей голосов от полного состава Совета Республики на основании заключения специально создаваемой палатами комиссии.

Необходимо подчеркнуть, что данное основание может использоваться при *стойкой* неспособности президента по состоянию здоровья осуществлять свои обязанности. Стойкая неспособность как обязательный критерий данного основания подразумевает либо очень длительный и негарантированный процесс восстановления здоровья главы государства, либо необратимый характер его заболевания.

Так, частью первой статьи 104 Конституции Азербайджана установлено, что Президент считается досрочно ушедшим с должности при полной утрате по состоянию здоровья способности исполнять свои полномочия. Считаю важным подчеркнуть, что в данном случае следует вести речь о том, что неспособность президента осуществлять возложенные на него обязанности должна носить интеллектуально-волевой характер, т.е. неспособность осознавать и руководить своими действиями, например, в случае комы или психического заболевания.

В некоторых случаях необходимо заключение Конституционного Суда о невозможности исполнения президентом своих обязанностей (Литва, Азербайджан).

Полномочия президента могут быть досрочно прекращены и его должность стать вакантной в случае применения к нему мер конституционно-правовой ответственности в виде отрешения от должности, смещения с должности, в том числе в порядке импичмента. Нормы о конституционно-правовой ответственности президента закреплены конституциями всех постсоветских республик, за исключением Узбекистана. Как отмечает Т.С. Масловская, в конце XX века было несколько случаев отстранения от власти президентов на постсоветском пространстве. В 1990-х годах дважды было проведено отстранение от должности Президента путем референдума в Азербайджане (хотя Конституцией Азербайджана референдум как способ смещения с должности не предусмотрен), был отрешен от должности Президент Грузии [20, с. 155]. В 2004 году отрешен от должности в порядке импичмента Президент Литвы Р. Паксас. Предпринимались попытки смещения с должности президентов Беларуси, Болгарии, России, Румынии и Словакии.

Необходимо различать понятия отрешения от должности, смещения с должности и временного отстранения от должности на период проведения процедуры парламентского или судебного расследования обвинений против президента. В первом случае имеет место санкция конституционно-правовой ответственности в виде смещения с должности, а во втором – мера обеспечения объективности и независимости расследования, недопущения оказания президентом влияния на его проведение.

Основания для привлечения президента к конституционно-правовой ответственности в постсоветских республиках различны, но базовыми являются совершение главой государства преступления, нарушение конституции и нарушение присяги [21, с. 73]. Решение о смещении президента с должности чаще всего принимает парламент, в ряде случаев необходимо заключение Верховного или Конституционного Суда. В то же время в соответствии со статьей 51 Конституции Латвии Сейм по предложению не менее половины всех своих членов в закрытом заседании большинством голосов не менее двух третей всех членов Сейма может постановить о смещении Президента Республики [7, с. 311]. На наш взгляд, неуместно относить указанное основание прекращения полномочий Президента к мерам конституционно-правовой ответственности, поскольку самой Конституцией не установлено ни одного основания для подобного решения Сейма. В данном случае эта норма Конституции может быть использована как инструмент политической борьбы и средство давления на Президента [21, с. 70].

Считаю важным определить время прекращения исполнения полномочий действующим президентом и начала деятельности лица, исполняющего обязанности главы государства при отрешении (смещении) президента от должности. В соответствии с частью второй статьи 107 Конституции Азербайджана Президент может быть отстранен от должности постановлением Милли Меджлиса, принятым большинством в 95 голосов депутатов. Это постановление подписывается председателем Конституционного Суда. Если в течение одной недели Конституционный Суд не выступит за подписание этого постановления, то постановление не вступает в силу. В данном случае время отрешения Президента от должности связано не с временем вынесения парламентом соответствующего решения, а с подписанием данного решения председателем Конституционного Суда. Согласно части второй статьи 88 Конституции Республики Беларусь Президент может быть смещен с должности в связи с совершением государственной измены или иного тяжкого преступления. Решение о выдвижении обвинения считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей по предложению не менее одной трети ее депутатов. Расследование обвинения организуется Советом Республики. Президент считается смещенным с должности, если за это решение проголосовало не менее двух третей от полного состава Совета Республики, а также не менее двух третей от полного состава Палаты представителей.

Таким образом, исходя из нормы Конституции можно сделать вывод о том, что полномочия Президента досрочно прекращаются с момента вынесения соответствующего решения Палатой представителей и Советом Республики. По нашему мнению, сложным и неисследованным является вопрос о возможности обжалования Президентом в суд вынесенного решения об отстранении от должности, например, на основании нарушения процедуры. С одной стороны, Конституцией не предусмотрено право обжалования решения о смещении Президента с должности, а с другой – в соответствии со статьей 60 Конституции каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки. При рассмотрении вопроса о том, с какого момента Президент считается отрешенным от должности, С.А. Авакьян отмечает несовершенство российского законодательства. В частности, он обращает внимание на то, что с момента объявления решения Совета Федерации об отрешении от

должности Президента исполнение обязанностей Президента переходит к Председателю Правительства, однако Президент может считать решение Совета Федерации принятым с нарушением правовых процедур и оспорить постановление Совета Федерации в Верховный Суд как ненормативный акт [19, с. 96]. Автор считает целесообразным определить срок для обращения Президента в Верховный Суд и до вынесения решения Верховного Суда установить, что Президент сохраняет свои полномочия.

Среди новелл конституционного права в исследуемой сфере можно отметить норму статьи 82 Конституции Эстонии, в соответствии с которой полномочия Президента Республики досрочно прекращаются со вступлением в силу обвинительного приговора в отношении него [22, с. 730].

Не имеет аналогов в мировой конституционной практике и норма статьи 87 Конституции Литовской Республики, согласно которой при объявлении Президентом досрочных выборов Сейма в случаях, предусмотренных Конституцией, вновь избранный Сейм большинством голосов трех пятых всех членов Сейма в течение 30 дней со дня первого заседания может объявить досрочные выборы Президента [7, с. 349]. В соответствии со статьей 88 Конституции Литовской Республики при проведении досрочных выборов Президента полномочия действующего Президента прекращаются. По нашему мнению, проведение досрочных выборов Президента нельзя в данном случае рассматривать как меру конституционно-правовой ответственности, поскольку при роспуске парламента Президент действует на основе и в рамках Конституции.

Сроки замещения должности президента различны. Так, в Республике Молдова пост главы государства остается вакантным уже более двух лет, что, на наш взгляд, девальвирует в общественном сознании значение института президентства. В августе 2010 года в Республике Польша Маршал Сената исполнял обязанности Президента Республики около 1 часа. Такая ситуация сложилась из-за особенностей регулирования временного замещения поста главы государства в Конституции Польши. В целом сроки временного замещения поста президента определены конституциями республик и, как правило, ограничиваются периодом до проведения досрочных выборов и приведения избранного президента к присяге. В отличие от США, где учреждена должность вице-президента и в соответствии с разделом 1 поправки XXV к Конституции установлено, что в случае отстранения Президента от должности либо его смерти или отставки вице-президент становится Президентом [3, с. 336].

Согласно части четвертой статьи 81 Конституции Республики Беларусь в случае, если должность Президента оказалась вакантной, выборы проводятся не ранее чем через 30 дней и не позднее чем через 70 дней со дня открытия вакансии. Конституцией Армении определено, что в случаях отставки, смерти, невозможности исполнения Президентом Республики полномочий или отрешения его от должности в установленном статьей 57 Конституции порядке назначаются внеочередные выборы Президента, а голосование проводится на 40-й день после образования вакансии должности Президента.

Декретом Временного Правительства Кыргызской Республики от 19 мая 2010 года № 39 «О Президенте Кыргызской Республики переходного периода» установлен срок полномочий Президента Кыргызской Республики переходного периода до 31 декабря 2011 года [23].

По нашему мнению, конституционно-правовой статус лица, исполняющего обязанности президента, представляет собой усеченную модель конституционно-правового статуса президента, поскольку такому лицу присущи особый механизм наделения полномочиями (как правило, на основании конституционной нормы либо решения парламента), ограниченный объем прав и обязанностей и особое предназначение, заключающееся в подготовке выборов нового главы государства, обеспечении преемственности государственной власти и недопущении паралича государственного управления.

Анализ норм конституций и законодательства постсоветских республик позволяет сделать вывод о том, что перечень лиц, временно исполняющих полномочия главы государства, отличается в различных типах республик. Так, в государствах, относящихся по форме правления к президентской либо президентско-парламентской республике, где велик объем полномочий главы государства в сфере исполнительной власти, конституциями установлено, что при наступлении обстоятельств замещения должности президента его обязанности исполняет председатель правительства (премьер-министр): Азербайджан, Беларусь, Россия – либо заместитель председателя правительства, определенный Государственным советом безопасности (Туркменистан). Например, в соответствии с частью третьей статьи 92 Конституции Российской Федерации во всех случаях, когда Президент не в состоянии исполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства. В свою очередь, в парламентских республиках и республиках парламентско-президентских, где роль президента носит в основном представительский характер и глава государства не имеет значительного влияния на деятельность исполнительной власти, должность главы государства замещает председатель парламента, а в случае если действует двухпалатный парламента – председатель его нижней палаты (Литовская Республика, Молдавия, Эстония).

Конституциями может быть установлена и определенная иерархия лиц, временно замещающих должность президента. Так, в Республике Армения в случае вакансии должности Президента до вступления в должность вновь избранного Президента обязанности Президента исполняет Председатель Национального Собрания, а если это невозможно – Премьер-министр.

В случае досрочного освобождения или отрешения от должности Президента Казахстана, а также его смерти полномочия Президента на оставшийся срок переходят к председателю Сената Парламента; при невозможности председателя Сената принять на себя полномочия Президента они переходят к председателю Мажилиса Парламента; при невозможности председателя Мажилиса принять на себя полномочия Президента они переходят к Премьер-министру. Лицо, принявшее на себя полномочия Президента, складывает с себя соответственно полномочия председателя Сената, председателя Мажилиса, Премьер-министра. В этом случае замещение вакантных государственных должностей осуществляется в порядке, предусмотренном Конституцией [24].

Как уже отмечалось выше, исполнение обязанностей президента на период вакансии необходимо для обеспечения стабильной работы органов государственной власти и подготовки к проведению досрочных выборов главы государства. При этом в большинстве государств региона лицо, исполняющее обязанности президента, не обладает объемом полномочий президента, а иногда на него налагаются и особые ограничения. Так, в соответствии с Декретом Временного Правительства Кыргызстана Президент переходного периода Р. Отунбаева не вправе баллотироваться на пост главы государства после вступления в силу новой Конституции и проведения выборов. В соответствии с частью третьей статьи 92 Конституции Российской Федерации исполняющий обязанности Президента не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции.

В период исполнения обязанностей Президента Украины председатель Верховной Рады не вправе: обращаться с посланиями к народу и ежегодными и внеочередными посланиями к Верховной Раде о внутреннем и внешнем положении Украины, назначать всеукраинский референдум в отношении изменений Конституции, провозглашать всеукраинский референдум по народной инициативе; назначать внеочередные выборы в Верховную Раду; прекращать полномочия Верховной Рады в случаях, предусмотренных Конституцией, и др. При исполнении Председателем Национального Собрания обязанностей Президента Республики Армения в этот период запрещается назначать референдум, назначать Премьер-министра, назначать и увольнять высший командный состав Вооруженных Сил и других войск (за исключением периода военного положения), производить в предусмотренных законом случаях назначения на должности полиции и органов национальной безопасности, распускать Национальное собрание, осуществлять помилование осужденных.

Заключение. Конституционно-правовой статус лиц, исполняющих обязанности президента, является усеченной моделью конституционно-правового статуса главы государства. Основания замещения должности президента, как правило, носят конституционно-правовую природу, но в практике постсоветских республик имели место и антиконституционные случаи отстранения президента от должности, что свидетельствует об определенной незрелости общества и государственных институтов в исследуемом регионе. Целями временного исполнения полномочий президента являются проведение досрочных выборов главы государства и обеспечение согласованной деятельности органов государственной власти в период проведения досрочных выборов. По нашему мнению, лицам, исполняющим обязанности президента, следует воздерживаться от принятия решений, относящихся к категории политических, за исключением крайней необходимости, поскольку их деятельность носит временный характер, а мандат не имеет под собой основания в виде воли граждан. В то же время запрет на участие в выборах лицам, исполняющим обязанности президента, считаем несправедливым. Как уже отмечалось выше, исполнение обязанностей президента должно носить временный характер, а ситуация, когда должность главы государства остается вакантной более двух лет (Молдова), девальвирует институт президентства в обществе.

Представляется важным на законодательном уровне четко закрепить основания досрочного прекращения полномочий президента и процедурные вопросы применения указанного института. В случае досрочного прекращения полномочий президента в результате импичмента, отрешения от должности представляется логичным и справедливым предусмотреть возможность обжалования президентом принятого решения в Верховный Суд с установлением срока рассмотрения жалобы и приостановлением решения об отрешении от должности до принятия решения по жалобе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Чичерин, Б.Н. Верховная власть / Б.Н. Чичерин // Закон. – 2010. – № 5. – С. 159 – 172.
2. Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – 824 с.
3. Шумилов, В.М. Правовая система США / В.М. Шумилов. – М., 2003. – 400 с.
4. Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР. Закон СССР, 14 марта 1990 г., № 1360-1 // Консультант Плюс Версия Проф. [Электронный ресурс] / АО «Консультант Плюс». – М., 2012.
5. Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики от 07.04.2010 ВП № 1 «О переходе власти к Временному Правительству Кыргызской Республики» (по состоянию на 17.05.2011) // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://www.base.spinform.ru>. – Дата доступа: 08.06.2011.

6. Чиркин, В.Е. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2011. – 656 с.
7. Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – 840 с.
8. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 года (В редакции Законов РМ № 957-XIII от 19.07.1996, № 1115-XIV от 05.07.2000, № 351-XV от 12.07.2001, № 1469-XV от 21.11.2002, № 1470-XV от 21.11.2002, № 1471-XV от 21.11.2002, № 344-XV от 25.07.2003, № 185-XVI от 29.06.2006) // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: [http:// www.base.spininform.ru](http://www.base.spininform.ru). – Дата доступа: 08.06.2011.
9. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года (по состоянию на 24 декабря 2008 г.) // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: [http:// www.base.spininform.ru](http://www.base.spininform.ru). – Дата доступа: 08.06.2011.
10. Арутюнян, Г.Г. Отставка президента / Г.Г. Арутюнян, М.В. Баглай // Конституционное право: энцикл. словарь. – М.: Норма, 2006. – С. 311 – 312.
11. Чиркин, В.Е. Сравнительное государственное устройство: учеб. пособие / В.Е. Чиркин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 448 с.
12. Конституция Украины от 28 июня 1996 г. № 254к/96-ВР (по состоянию на 01.01.2011) // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: [http:// www.base.spininform.ru](http://www.base.spininform.ru). – Дата доступа: 08.06.2011.
13. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2008. – 48 с.
14. Регламент Палаты Представителей Национального собрания Респ. Беларусь. Принят постановлением Палаты Представителей Национального собрания Респ. Беларусь от 09.10.2008 № 1033-ПЗ/IX // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2006.
15. Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 года (по состоянию на 27.11.2005) // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: [http:// www.base.spininform.ru](http://www.base.spininform.ru). – Дата доступа: 08.06.2011.
16. Тихомирова, Л.В. Юридическая энциклопедия / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров. – М., 2009. – 1088 с.
17. Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 г. № 691-ХП (по состоянию на 26.09.2008) // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: [http:// www.base.spininform.ru](http://www.base.spininform.ru). – Дата доступа: 08.06.2011.
18. Конституция Республики Таджикистан: принята на всеобщем референдуме 4 ноября 1994 года (по состоянию на 26.02.2009) // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: [http:// www.base.spininform.ru](http://www.base.spininform.ru). – Дата доступа: 08.06.2011.
19. Авакьян, С.А. Досрочное прекращение полномочий президента России: проблемы, требующие юридического решения / С.А. Авакьян // Законодательство. – 1999. – № 3. – С. 87 – 97.
20. Масловская, Т.С. Институт президентства в Республике Беларусь: теоретические и конституционные основы / Т.С. Масловская. – Минск: БГУ, 2010. – 183 с.
21. Ханько, Д.Н. Конституционно-правовая ответственность главы государства в постсоветских республиках / Д.Н. Ханько // Право и демократия: сб. науч. тр. Вып. 22; редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2011. – С. 60 – 74.
22. Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 3 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001. – 792 с.
23. Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики от 19.05.2011 ВП № 39 «О Президенте Кыргызской Республики переходного периода» // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: [http:// www.base.spininform.ru](http://www.base.spininform.ru). – Дата доступа: 08.06.2011.
24. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // Законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: [http:// www.base.spininform.ru](http://www.base.spininform.ru). – Дата доступа: 08.06.2011.

Поступила 16.03.2012

CONSTITUTIONAL REGULATION AND POLITICAL PRACTICE OF THE SUBSTITUTION OF THE PRESIDENT OFFICE IN POST-SOVIET REPUBLICS

D. HANKO

The article is devoted to the constitutional regulation and political practice of the substitution of the president office in post-Soviet republics. Theoretical foundations of the substitution of the head of state are considered in this article in historic retrospective. Grounds of the advanced termination of powers of the president in the post-Soviet republics, terms of substitution are also analyzed in this article. Special attention is given to the constitutional legal status of the president office substitutes. The author makes an emphasis on imperfection and contradiction of certain constitutional norms in the Republic of Belarus and others post-Soviet republics and makes the proposals to improve the constitutional legal status of the president.