

Селивановский Игорь Сергеевич,

Вице-президент Евразийского общества  
студентов-юристов,

Московский государственный университет  
имени М.В. Ломоносова

[https://elibrary.ru/author\\_items.asp?authorid=828191](https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=828191)

### **Пояснительная записка к проекту федерального закона**

#### **«О порядке замещения должности Президента Российской Федерации»**

Особый конституционный статус Президента Российской Федерации следует, в первую очередь, из положений ч. 3 ст. 80 Конституции РФ<sup>1</sup>, где указано, что он "определяет основные направления внутренней и внешней политики государства". Основные направления внешней и внутренней политики, определяемые Президентом, обязательны для всех органов публичной власти<sup>2</sup>. Когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства РФ. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет, что в случае временного отсутствия Председателя Правительства РФ его обязанности исполняет один из заместителей Председателя Правительства РФ в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей<sup>3</sup>. Правомерность временного исполнения обязанностей Президента РФ заместителями Председателя

---

<sup>1</sup> "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. N 9-П "По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации" // СЗ РФ. 2006. N 50. Ст. 5371

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (в ред. от 23.05.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации от 22.12.1997 г. N 51 ст. 5712

Правительства РФ является законодательно не урегулированным и бесосновательным. Юридическое закрепление иерархии субъектов замещений президентуры и момента перехода прав и обязанностей требует внимание российского законодателя<sup>4</sup>.

Легальное закрепление законодательно установленного порядка и механизма замещения должности Президента РФ способствует непрерывности и устойчивости президентской власти, и самого института президентуры. Не девальвирует институт президентства в народном сознании. В форс-мажорных ситуациях Президент РФ играет важную политическую и объединяющую роль. В законодательстве не установлено каким нормативным правовым актом регулируется момент начала временного исполнения, если указа Президента о сложении с себя полномочий и временном исполнении обязанностей Президента РФ Председателем Правительства РФ нет? Многие правовые порядки закрепляют механизм замещения должности Президента (Польша, Бразилия, и др.). Например, в Конституции США и в отдельном законодательном акте определяется порядок замещения должности Президента Вице-Президентом, Спикером палаты представителей, Временным Президентом Сената, затем представителями администрации Президента<sup>5</sup>. Конституция Республики Казахстан также закрепляет последовательный порядок замещения должности Президента Республики Председателем Сената Парламента; Председателем Мажилиса Парламента; Премьера-Министра<sup>6</sup>.

Подготовленный федеральный закон, регулирует механизм принятия временного исполнения обязанностей Президента РФ. Предусмотрено, что в случае отсутствия указа о временном исполнении обязанностей Президента,

---

<sup>4</sup> Селивановский И.С. О проекте федерального закона «о замещении должности Президента Российской Федерации» // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2016. №9. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/o-proekte-federalnogo-zakona-o-zameschenii-dolzhnosti-prezidenta-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 15.12.2017).

<sup>5</sup> 25 поправка к Конституции США 1787 г // <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm> (дата обращения 26.11.2015); Presidential Succession Act of 1947 // <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/3/19> (дата обращения 26.11.2015)

<sup>6</sup> Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 // <http://www.constitution.kz> (дата обращения 26.11.2015)

принимаящий на себя временное исполнение обязанностей начинает немедленно с принесения присяги, предусмотренной Конституции РФ. У лица, принимающего на себя временное исполнение обязанностей помимо конституционной, уголовной ответственности, которые теперь закрепляются еще и присягой, возникает особая моральная ответственность перед обществом и государством.

В законе регулируется ситуация – освобождение должности Президента, при которой отсутствует Председатель Правительства РФ, и определены должности в этом случае замещающие Президента РФ.

**1. Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.** Должность закрепляется в положениях Конституции РФ, посвящённых СФ ФС РФ. Председатель Совета Федерации представляется владеющим навыками руководителя. Он, согласно Конституции РФ и Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ<sup>7</sup>, ведёт заседание и ведает внутренним распорядком палаты. Перед тем как стать Председателем проходит несколько процедур отбора и голосование. Председатель Совета Федерации являясь руководителем, предполагается обладает политическим и моральным авторитетом среди населения страны, политической элиты и представителей государственного аппарата. Лицо, находясь в должности Председателя часто выступает в СМИ, тем самым его узнаваемость среди населения в разы больше, чем у некоторых руководителей федеральных органов исполнительной власти. Председатель Совета Федерации участвует в различных международных организациях. Что придает ему политическую силу, узнаваемость, признание иностранных коллег. Обращаясь к международному опыту должности эквивалентные Председателю Совета Федерации привлекаются для замещения должности Президента.

**2. Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.** Должность закрепляется в положениях Конституции РФ, посвящённых ГД ФС РФ. Председатель Государственной Думы являясь народным избранником, прошел через процедуру выборов. Он, согласно Конституции РФ и

---

<sup>7</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. N 33-СФ "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (в ред. от 21.10.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации от 18.02.2002 г. N 7 ст. 635

Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ<sup>8</sup>, ведет заседание и ведает внутренним распорядком палаты. Будучи Председателем Государственной Думы, он часто появляется в СМИ. Выступая в межгосударственных и международных структурах, он приобретает опыт и авторитет как на общероссийском уровне, так и на международном. Обращаясь к международному опыту должности эквивалентные Председателю Государственной Думы также привлекается для замещения должности Президента.

«Смещение» представителя исполнительной власти представителями законодательной ветви власти не даст завуалированного преобладания исполнительной власти в политической сфере, так как это поддерживает систему «сдержек и противовесов». Выбор, указанных лиц, определяется и тем, что согласно ст. 8 Федерального закона «О государственной охране» им предоставляется государственная охрана, как лицам, замещающим государственные должности РФ<sup>9</sup>. Тем самым, при принятии на себя временного исполнения обязанностей Президента РФ, они уже будут под государственной охраной, что минимизирует работу по планированию и установлению охраны указанным лицам. Обеспечит принцип непрерывности государственной охраны федеральными органами государственной охраны. Минимизирует расходы федерального бюджета на государственную охрану.

Отмечая особое конституционное регулирование вопроса, можно говорить и о принятии федерального конституционного закона «О статусе Президента Российской Федерации» в рамках, которого регулировалась и рассматриваемая проблема. Однако, федеральные конституционные законы принимаются только по вопросам, специально предусмотренными Конституцией РФ. Поправкой к Конституции нельзя ограничиться, ввиду закрепления широкого круга норм, регулирующих данный вопрос. Положения Конституции должны быть точными, лаконичными и относительно краткими, что очень сложно при правовом

---

<sup>8</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-П ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (в ред. от 16.06.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации от 16.02.1998. N 7 ст. 801

<sup>9</sup> Федеральный закон от 27 мая 1996 г. N 57-ФЗ "О государственной охране" (в ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации, 27.05.1996. N 22, ст. 2594

регулировании целого механизма и последовательного замещения должности Президента РФ. Применение данного закона будет происходить лишь в исключительных случаях, что, однако, не умаляет его необходимость. Представляется, что принятие данного закона избавит законодателя от поспешного принятия подобного закона в какой-то момент, правовых коллизий и политических баталий в отношениях, регулируемых представленным законом.

## **Проект федерального закона**

### **«О порядке замещения должности Президента Российской Федерации»**

В целях обеспечения условий непрерывного осуществления государственной власти настоящий Федеральный закон призван обеспечить порядок временного исполнения обязанности Президента Российской Федерации Председателем Правительства Российской Федерации, Председателем Совета Федерации и Председателем Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации до выборов Президента Российской Федерации.

## **Глава 1. Общие положения**

### **Статья 1. Цели и задачи настоящего Федерального закона**

Настоящим федеральным законом устанавливаются основания и порядок временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации в случае отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие полномочия или отрешения от должности Президента Российской Федерации.

## **Статья 2. Правовая основа настоящего Федерального закона**

Настоящий Федеральный закон действует на основании и во исполнении Конституции Российской Федерации, а также федеральных конституционных законов, федеральных законов и указов Президента Российской Федерации.

## **Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе**

В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

1) Президент Российской Федерации – глава государства, гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обладающий всеми правами и обязанностями, предусмотренными Конституцией Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, принятыми на основании и во исполнении Конституции Российской Федерации.

2) Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации – временно исполняющий обязанности Президента Российской Федерации Председатель Правительства Российской Федерации, а в случаях предусмотренным настоящим законом, иные лица, указанные в статье 7 настоящего Федерального закона.

3) Досрочное прекращение исполнений полномочий Президента Российской Федерации – прекращение исполнений полномочий Президента Российской Федерации досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности.

4) Правопреемственность временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации – переход полномочий временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации в установленной последовательности между лицами, занимающими должности, указанные в части первой статьи 7 настоящего федерального закона, в случаях, определяемых настоящим Федеральным законом.

## **Глава II. Замещение должности Президента Российской Федерации**

## **Статья 4. Случаи прекращения исполнения полномочий Президентом Российской Федерации**

1. В случае временной неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, Президент Российской Федерации издает указ о временном исполнении обязанностей Президента Российской Федерации Председателем Правительства Российской Федерации, либо лицу, занимающему должность, указанную в части первой статьи 7 настоящего Федерального закона.

2. Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности.

## **Статья 5. Досрочное прекращение временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации**

Досрочное прекращение временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации прекращается в случаях предусмотренной в части первой статьи 3 настоящего Федерального закона.

## **Статья 6. Временное исполнение обязанностей Президента Российской Федерации Председателем Правительства Российской Федерации**

1. Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации.

1.2. В случае не назначения Председателя Правительства Российской Федерации с согласием Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо отказа лица, занимающего должность Председателя Правительства Российской Федерации от исполнения своих обязанностей, замещение должности Президента Российской Федерации происходит согласно последовательности, закрепленной в части первой статьи 7 настоящего Федерального закона.

2. При осуществлении временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации обязанности Председателя Правительства Российской Федерации исполняет один из заместителей Председателя Правительства

Российской Федерации в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей.

## **Статья 7. Порядок замещения должностей, осуществляющих временное исполнение обязанностей Президента Российской Федерации**

1. В случае невозможности Председателем Правительства Российской Федерации принять на себя временное исполнение обязанностей Президента Российской Федерации они переходят в порядке последовательности к указанным лицам:

- 1) Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- 2) Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

3. Исполнение обязанностей Президента Российской Федерации всеми указанными лицами не может превышать трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом Российской Федерации.

4. Лица на время исполнения обязанностей Президента Российской Федерации освобождаются от занимаемой должности.

5. Отказ лица, исполнять временные обязанности Президента Российской Федерации приводит к отставке с соответствующей должности.

## **Статья 8. Момент принятия временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации**

1. Председатель Правительства Российской Федерации либо лицо, указанное в части первой статьи 7 настоящего Федерального закона, на основании указа Президента приступает к временному исполнению обязанностей Президента с времени, указанного в соответствующем указе.

2. Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации, за исключением случая осуществления таких обязанностей Председателем Правительства Российской Федерации на основании специального указа Президента Российской Федерации о временном исполнении полномочий Президента Российской Федерации



Федерации, приступает к осуществлению данных полномочий немедленно с принесением присяги, предусмотренной Конституцией Российской Федерации для вступающего в должность Президента Российской Федерации перед Председателями палат Федерального Собрания, судей Конституционного Суда и Генерального прокурора Российской Федерации в момент прекращения нахождения Президента Российской Федерации на своей должности.

3. Исполняющий временно обязанности Президента Российской Федерации обязан в течение двух недель после замещения должности Президента Российской Федерации обязан выступить перед палатами Федерального Собрания, судьями Конституционного Суда, Правительством Российской Федерации и Генеральным прокурором Российской Федерации с посланием об основных направлениях политики, с возможностью ответов на поступающие вопросы, в течение периода замещения должности Президента Российской Федерации.

### **Статья 9. Обеспечение деятельности временно исполняющего обязанности Президента Российской Федерации**

Во всех случаях обеспечение деятельности временно исполняющего обязанности Президента Российской Федерации осуществляется в установленном порядке Администрацией Президента Российской Федерации.

### **Статья 10. Срок временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации**

1. Исполнение обязанностей Президента Российской Федерации должностями, указанными в статье 7 настоящего Федерального закона, осуществляются до выборов Президента Российской Федерации, которые должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом Российской Федерации.

2. В случае правопреемственности временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации срок исполнения данных полномочий не может превышать трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом Российской Федерации.

## **Статья 11. Прекращение временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации**

1. В случае, указанном в части первой статьи 8 настоящего Федерального закона, Председатель Правительства Российской Федерации либо лицо, указанное в части первой статьи 7 настоящего Федерального закона, на основании указа Президента прекращает временное исполнение обязанностей Президента с времени, указанного в указе Президента о прекращении временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации.

2. Временное исполнение обязанностей Президента Российской Федерации прекращается с момента принесения присяги вновь избранным Президентом Российской Федерации.

## **Статья 12. Замещение должности Президента Российской Федерации Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации**

1. В случае невозможности временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации Председателем Правительства Российской Федерации к данным обязанностям приступает Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

2. При осуществлении временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации обязанности Председателя Совета Федерации в соответствии с Регламентом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации осуществляет первый заместитель Председателя Совета Федерации.

## **Статья 13. Замещение должности Президента Российской Федерации Председателем Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации**

1. В случае невозможности временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации Председателем Совета Федерации Федерального Собрания

Российской Федерации к данным обязанностям приступает Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

2. При осуществлении временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации обязанности Председателя Государственной Думы в соответствии с Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации осуществляет первый заместитель Председателя Государственной Думы.

#### **Статья 14. Права и обязанности временно заменяющего должность Президента Российской Федерации**

Временно исполняющий обязанности Президента Российской Федерации обладает всеми правами и обязанностями Президента Российской Федерации, предусмотренными Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации, за исключением права распускать Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституций Российской Федерации.

#### **Статья 15. Ответственность лиц, замещающих должность Президента Российской Федерации**

Лица, замещающие должность Президента Российской Федерации несет ответственность, установленную законом.

#### **Статья 16. Гарантии лицу, временно исполнявшему обязанности Президента Российской Федерации**

За временно исполнявшим обязанности Президента РФ закрепляются гарантии, предусмотренные федеральным законом «О гарантиях Президенту, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи».

### **Глава III. Заключительные положения**

#### **Статья 18. Вступление в силу настоящего Федерального закона**

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.
2. Правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона.