

Юридические науки

УДК 342

О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ЗАМЕЩЕНИИ ДОЛЖНОСТИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

И.С. Селивановский, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Москва, Россия), e-mail: igor.selivanovskiy@yandex.ru

Аннотация. Данная статья раскрывает конституционный пробел института замещения должности Президента Российской Федерации. Актуальность данной тематики основана прежде всего на регулировании вопросов государственного управления. Автор, основываясь на международном нормативно-правовом регулировании рассматриваемого института предлагает свой проект федерального закона «О замещении должности Президента Российской Федерации» с целью устранения конституционного пробела и раскрывает его основные положения.

Ключевые слова: президент, проект федерального закона, конституционный пробел, замещение должности Главы государства.

DRAFT OF FEDERAL LAW "ON VACANCY OF PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION"

Abstract. The article reveals the constitutional gap on the institution of the post of the President in Russia. The relevance of the subject is based primarily on the regulation of public administration. The author proposes his own draft of law "On vacancy of President of the Russian Federation".

Keywords: president, constitutional gap, administration, draft federal law, post of the President.

Институт замещения главы государства строясь на общих базовых началах в рамках сравнительного конституционного права, тем не менее в каждой юрисдикции обладает своей своеобразностью. Если в некоторых государствах, рассматриваемый институт имеет точечную нормативно-правовую регламентацию, то в других лишь содержится в одной-двух нормах в акте конституционного характера. Российская Федерация относится к последним.

Так, 92 статья Конституции Российской Федерации указывает, что в случае, когда Президент Российской Федерации (далее - Президент РФ) не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации (далее - Председатель Правительства РФ) [1]. Но ни указанная норма, ни федеральное законодательство не устанавливают каким нормативным правовым актом регулируется момент начала временного исполнения полномочий Президента РФ Председателем Правительства РФ, если указа Президента РФ о сложении с себя полномочий нет, ни указаны иные должности, которые могли бы временно исполнять обязанности Президента РФ, в случае отсутствия Председателя Правительства РФ, либо, в случае невозможности им временно исполнять указанные полномочия. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет, что в случае временного отсутствия Председателя Правительства РФ его обязанности исполняет один из заместителей Пред-

седателя Правительства РФ в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей [2]. По мнению автора, правомерность временного исполнения обязанностей Президента РФ заместителями Председателя Правительства РФ является безосновательным, как с практических, так и с теоретических позиций.

В новейшей политико-правовой истории России, к счастью, указанные пробелы еще не проявили себя. Даже трех месячный срок отсутствия Президента РФ окажет негативное влияние на все сферы общества [8]. Необходимо помнить, что гарантиями деятельности Президента Российской Федерации как главы государства служат, в том числе, и правовые механизмы, обеспечивающие постоянность его функционирования в этом качестве и непрерывность осуществления им своих полномочий [4].

Юридическое закрепление иерархии субъектов замещений президентуры и момента перехода прав и обязанностей требует внимание российского законодателя. Пробелы в праве представляют собой дефекты в изложении государственной воли и её оформлении. Восполнение «полных пробелов» осуществляется путем правотворческой деятельности компетентного государственного органа [7].

Нивелированию вышеуказанных пробелов института замещения Президента РФ, по мнению автора, способствует принятие федерального закона «О замещении должности Президента Российской Федерации» основываясь на Конституции РФ, ФКЗ «О Правительстве РФ» и иных законов Российской Федерации.

К сожалению, в рамках данной работы не представляется возможным полностью продублировать положения разработанного закона³. Осветим общие начала и установки:

Во-первых, в случае отсутствия указа о временном исполнении обязанностей Президента, принимающий на себя временное исполнение обязанностей начнет немедленно с принесения присяги, предусмотренной Конституции РФ. Принесение присяги является символом президентуры. У исполняющего временно полномочия Президента РФ, кроме конституционной ответственности, теперь возникнет и особая моральная ответственность перед обществом и государством. Присяга должна быть произнесена перед судьями Конституционного Суда РФ, Председателями палат Федерального Собрания РФ, Генеральным Прокурором. Это событие будет тем юридическим фактом принятия не себя полномочий. Закрепляемое положение, снимает конституционный пробел момента принятия временно исполняющего обязанностей Президента РФ.

Во-вторых, при освобождении должности Президента, при которой отсутствует Председатель Правительства РФ определены последовательно должности в этом случае замещающие Президента РФ: Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Выбор указанных должностей, определяется многими факторами.

Указанные должности имеют конституционное закрепление, и вытекающими из этого положением в политической и социальной сферах. Лица, находясь в должности Председателей палат часто выступают в СМИ, тем самым их узнаваемость среди населения в разы больше, чем у некоторых министров – руководителей федеральных органов исполнительной власти. Участие в различных международных и межгосударственных структурах, придает им политическую силу, узнаваемость, признание иностранных коллег. Обращаясь к

³ С пояснительной запиской и проектом закона «О замещении должности президента Российской Федерации», разработанным автором можно ознакомиться по адресу: <https://yadi.sk/d/QhQP5E6KsoMR9>.

международному опыту должности эквивалентные Председателям палат Федерального Собрания, занимают следующее место за Премьер-Министром (Председателем Правительства) для замещения должности Главы государства.

Общеизвестно, что 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 [5]. Стоит заметить, что, хотя США – президентская республика, Президент США возглавляет исполнительную ветвь власти, представители Администрации Президента – Государственный Секретарь, министры не входят в список замещающего должность Президента США в первую тройку.

Конституция Республики Казахстан также закрепляет последовательный порядок замещения должности Президента Республики. Так, в ст. 48 закрепляется, что в случае досрочного освобождения или отрешения от должности Президента Республики Казахстан, а также его смерти полномочия Президента Республики 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 Республики [6].

В список лиц, которые могут замещать должность Президента, указаны и руководители палат парламента, то есть представители законодательной ветви власти. Что, в том числе, объясняется и предвидением завуалированного преобладания исполнительной власти в системе разделения властей. Даже в такой экстраординарной ситуации, как отсутствие законно избранного Президента и первого лица, которые мог бы временно замещать данную должность, принцип разделения властей играет важную роль.

Выбор, указанных лиц, определяется и тем, что согласно ст. 8 Федерального закона «О государственной охране» им предоставляется государственная охрана, как лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации [3]. 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, исходя из характера угрозы их безопасности. Минимизирует расходы федерального бюджета на государственную охрану.

В-третьих, в рамках разработанного законопроекта предусматривается и развитие правового статуса лица, исполняющего временно полномочия главы государства. Положения инициативы содержат не только отдельные обязанности временно исполняющего полномочия Президента Российской Федерации, но и его гарантии после временного исполнения обязанностей Президента Российской Федерации.

Таким образом, законопроект сыграет важную роль в функционировании государственной власти. Применение данного закона будет происходить лишь в исключительных случаях, что, однако, не умаляет его необходимость. Необходимо помнить, что резервное законодательство имеет позитивный заряд. Последовательный и предусмотрительный законодательный процесс никогда еще не сказывался отрицательно на механизм государственного аппарата и управления. Представляется, что принятие данного закона избавит законодателя от поспешного принятия подобного закона, регулирующий механизм правового замещения должности Президента РФ, избавит от внесения множества поправок, право-

вых коллизий и политических баталий в правовых отношениях, регулируемых представленным законом.

Литература:

1. "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.

2. 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.

3. 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.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1999 N 10-П "По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации" // "Вестник Конституционного Суда РФ", N 5, 1999

5. 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)

6. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. // <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm> (дата обращения 26.11.2015).

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

8. См. подр.: Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник. 8-е изд-е. СПб.: Из-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2012. – 608 с.

9. См. подр.: Селивановский И.С. Тезисы доклада «О принятии федерального закона «О замещении должности Президента Российской Федерации» // https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2016/data/8641/uid93569_report.pdf

References:

1. "Konstitucija Rossijskoj Federacii" (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 N 6-FKZ, ot 30.12.2008 N 7-FKZ, ot 05.02.2014 N 2-FKZ, ot 21.07.2014 N 11-FKZ) // "Sobranie zakonodatel'stva RF 04.08.2014, N 31, st. 4398.

2. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 17 dekabrja 1997 g. N 2-FKZ "O Pravitel'stve Rossijskoj Federacii"(v red. ot 23.05.2015) // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii ot 22.12.1997 g. N 51 st. 5712.

3. Federal'nyj zakon ot 27 maja 1996 g. N 57-FZ "O gosudarstvennoj ohrane" (v red. ot 12.03.2014) // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 27.05.1996. N 22, st. 2594.

4. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 06.07.1999 N 10-P "Po delu o tolkovanii polozhenij stat'i 92 (chasti 2 i 3) Konstitucii Rossijskoj Federacii" // "Vestnik Konstitucionnogo Suda RF", N 5, 1999

5. 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)

6. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. // <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm> (дата обращения 26.11.2015).

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

8. См. подр.: Комаров С.А. Общaja теория государства и права: учебник. 8-е изд-е. СПб.: Из-во Juridicheskogo instituta (Sankt-Peterburg), 2012. – 608 с.

9. См. подр.: Селивановский И.С. Тезисы доклада «О принятии федерального закона «О замещении должности Президента Российской Федерации» // https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2016/data/8641/uid93569_report.pdf

— ● —

Сведения об авторах

Игорь Сергеевич **Селивановский**, младший научный сотрудник кафедры теории государства и права имени Г.В. Мальцева, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Россия).

Научный консультант – д.ю.н., профессор С.А. Комаров.

— ● —