

Конституционные диалоги. Тема 3. Сменяемость власти: за и против

*В.А. Черепанов, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*

Сменяемость верховной власти как политическое и правовое понятие, отражая расстановку и соотношение политических сил в конкретных государствах, наполнялась различным содержанием в ходе исторического процесса. Под флагом смены неугодного правителя нередко разрушались одни государства и создавались другие. Очевидно, что любому демократическому государству с республиканской формой правления внутренне присуща не только выборность верховной власти, но и ее *периодическая сменяемость*.

Для того, чтобы разобраться в этом вопросе обратимся к истории. В принятой в 1787 году Конституции США, согласно которой *впервые в мире* была учреждена *президентская* республика, было определено, что Президент избирается на четыре года. Каких-либо ограничений для неоднократного переизбрания не устанавливалось. По этому поводу один из отцов-создателей Конституции США Александр Гамильтон писал: «Президент должен избираться сроком на четыре года и *подлежит переизбранию столько раз, сколько сочтет необходимым народ Соединенных Штатов оказывать ему доверие*»¹.

Франклин Рузвельт, занимая президентскую должность *четыре срока подряд*, вывел Америку из Великой депрессии и существенно укрепил ее роль на мировой арене путем активного участия во Второй мировой войне в составе антигитлеровской коалиции. До Рузвельта существовала *традиция*, заложенная Джорджем Вашингтоном, что вне зависимости от популярности Президент добровольно уходит после второго срока. Смысл этой традиции состоял в том, чтобы «не скатываться к бонапартизму или цезаризму» и не допустить превращения президента в абсолютного монарха. После смерти Рузвельта в 1945 году, его место занял вице-президент Гарри Трумэн. При нём в Конституции США появилась знаменитая поправка XXII (Ни одно лицо не должно быть избрано на пост Президента более двух раз) с тем, чтобы подобная ситуация, которая произошла с Рузвельтом, больше не повторялась в будущем.

В Конституции Франции при ее принятии в 1958 году также не существовало ограничений по числу возможных президентских сроков, однако в 2008 году была принята конституционная поправка следующего содержания: «Никто не может избираться на пост президента более двух раз подряд».

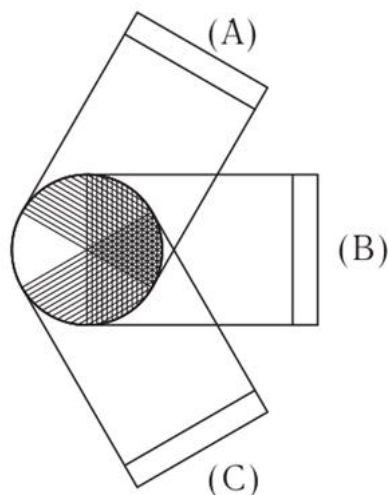
Во многих странах президент избирается только на два срока, а в некоторых – вообще на один срок. Однако в ряде стран, например, в Италии, Индонезии, Беларуси, Туркмении, Азербайджане, Казахстане переизбрание президента допустимо без каких-либо ограничений.

Таким образом, в различных странах в зависимости от их исторического опыта, сложившихся социальных традиций, ценностей и нравственных устоев сменяемость верховной власти трактуется по-своему и наполняется своим специфическим содержанием.

¹ Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 2000. С. 450.

В нашей стране этот вопрос стал предметом широкого обсуждения в связи с конституционными изменениями, определяющими сроки президентского правления. По *действующей* Конституции, одно и то же лицо не может занимать должность Президента *более двух сроков подряд*. Законом о поправке к Конституции предусмотрены более жесткие ограничения – одно и то же лицо не может занимать эту должность *более двух сроков*. Однако для бывшего и нынешнего президента данные ограничения применяются *без учета числа сроков их президентства* до вступления в силу конституционной поправки. Это означает, что они имеют возможность избираться на президентскую должность *еще два раза*. По данным опроса общественного мнения, проведенного ВЦИОМ, данные конституционные изменения поддерживают 61% опрошенных², однако у других людей абсолютно иной взгляд.

Таким образом, вопрос о сменяемости власти (как и любой другой) может быть рассмотрен с различных точек зрения, когда *одни и те же события* воспринимаются разными людьми неодинаково – в зависимости от их мировоззрения и личных интересов, что можно представить следующим образом.



Здесь круг – само событие объективного мира, а линии А, В, С – различные представления разных людей об этом событии, своего рода «проекции», которые как бы «снимаются» с объекта при разных его «поворотах».

Следует отметить, что вопрос о сменяемости власти зачастую *рассматривается с политической точки зрения*, исходя из интересов устранения существующего политического режима. Вот почему сменяемость власти выдается за фундаментальный принцип любой демократии, без чего российское общество обречено *на мрачное авторитарное существование*. В этой связи возможность для бывшего и нынешнего президента избираться на президентскую должность еще два раза преподносится как *присвоение государственной власти*, запрещенное частью 4 статьи 3 Конституции³.

Приходится напомнить в этой связи некоторые азбучные юридические истины о том, что при толковании конституционных норм они не должны

² <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10209>

³ См. например: А. Бланкенагель. Сказка о российском конституционализме // <https://academia.ilpp.ru/skazka-o-rossiyskom-konstitutsionalizme>

вырываться из конституционного текста и рассматриваться изолированно от других положений. Статья 3 Конституции, о которой идет речь, закрепляет фундаментальный принцип народовластия, лежащий в основе всего государственного и общественного устройства нашей страны, и состоит из **четырёх** взаимосвязанных частей. При систематическом толковании статьи 3 Конституции во взаимосвязи **всех её четырёх частей** выясняется следующее.

Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Поэтому **никто не может присваивать власть в Российской Федерации**, принадлежащую народу, **вопреки воле самого народа**.

Рассматриваемые конституционные изменения, во-первых, устанавливаются Законом о поправке к Конституции, принятым Федеральным Собранием, которое является представительным органом нашей страны и призвано выражать волю всего российского народа. Во-вторых, эти положения поддержаны законодательными (представительными) органами всех субъектов РФ, которые выражают волю народов своих регионов. В-третьих, Закон о поправке подписан Президентом, который избран всем российским народом. И, наконец, в-четвертых, эти изменения вступят в силу только при условии их одобрения всем российским народом на предстоящем всероссийском голосовании.

Ну и где здесь присвоение власти вопреки воле народа?

При таком **политизированном** рассмотрении главное – это не аргументы, а навешивание политических ярлыков типа «присвоение власти», которые негативно воспринимаются людьми. Кроме того, при прочтении подобных рассуждений складывается впечатление, что их авторы позиционируют свою позицию как истину в последней инстанции, ясную для каждого и не требующую каких-либо доказательств, которая при этом излагается как бы от имени большинства разумных в стране людей. **Что было бы чересчур смело.**

Поскольку политикой мы не занимаемся, то постараемся поговорить о сменяемости власти исходя не из политических интересов того или иного политического субъекта, а исключительно **с правовой точки зрения**. Следует отметить, что когда я говорю о правовой точке зрения, то понимаю под этим выяснение **правомерности (легитимности)** конституционных изменений, что требует некоторого пояснения. Дело в том, что в содержании понятия «легитимность» следует выделять **две взаимосвязанные** составляющие.

Во-первых, это **нормативная легитимность**, в данном случае – соответствие конституционных новелл Основам конституционного строя, закрепленным первой главой Конституции. Никакие другие конституционные положения, в том числе закрепляющие новый порядок сменяемости президентской власти, не могут противоречить Основам конституционного строя, которые, как принято говорить, являются своего рода «Конституцией в Конституции». Не менее важной, **во-вторых**, является также **социальная легитимность**, под

которой понимается согласие российского народа как единственного источника власти с такими конституционными изменениями. В этой связи *сначала* мы поговорим об *нормативной легитимности* новых ограничений президентских сроков и рассмотрим их на предмет соответствия Основам конституционного строя. *Затем* речь пойдет о *социальной легитимности* нового порядка сменяемости президентской власти.

Рассуждая *о нормативной легитимности* новых ограничений президентских сроков, необходимо исходить из того, что Конституционный Суд по запросу Президента выработал соответствующее заключение по данному вопросу⁴. Но об этом чуть позже. А сейчас отметим, что при установлении возможности для бывшего и нынешнего президента избираться без учета сроков предшествующего президентства использован такой способ действия нормы во времени, который известен в теории права как *перспективное действие* правовой нормы. В этом случае правовая норма распространяется только на отношения, возникшие *после* ее вступления в силу *без учета ранее происходивших юридических событий*. Подобные временные нормы широко применяются в законодательстве различных государств, в том числе в нашей стране.

Так, Федеральным законом от 8 февраля *2001 года* № 3-ФЗ было установлено, что требование о невозможности замещения одним и тем же лицом должности руководителя субъекта РФ *более двух сроков подряд*, применяется *без учета сроков его пребывания* на этой должности до вступления в силу данного ограничения. Конституционный Суд, проверяя конституционность этих положений, отметил, что федеральный законодатель *не придал и не мог придать обратную силу* норме, ограничивающей число сроков пребывания одного и того же лица в должности руководителя субъекта РФ. Отсюда Суд пришел к заключению, что эта норма, регулирующая отношения, которые сложились *после* ее вступления в силу без учета предшествующих *сроков пребывания в должности*, не противоречит Конституции. А первым сроком из числа двух возможных для лица, замещавшего на тот момент эту должность, является срок, на который оно было избрано после вступления в силу Федерального закона, установившего данную норму⁵.

Очевидно, что в отношении возможности для бывшего и нынешнего президента избираться без учета сроков их предшествующего президентства складывается аналогичная правовая ситуация. Однако Конституционный Суд, *с учетом политической остроты вопроса о сменяемости президентской власти*, при рассмотрении указанных конституционных изменений на предмет их соответствия главам 1, 2 и 9 Конституции не стал воспроизводить решение по аналогичному, рассмотренному нами делу, а провел детальный конституционно-правовой анализ, который вкратце заключается в следующем.

При решении вопроса о числе президентских сроков возникает необходимость достижения *баланса между различными конституционными ценностями*. *С одной стороны*, конституционный принцип демократического

⁴ Заключение Конституционного Суда от 16 марта 2020 года № 1-3.

⁵ Постановление Конституционного Суда от 09 июля 2002 года № 12-П.

государства предполагает, хотя и не предопределяет, установление достаточно жестких ограничений. *С другой стороны*, конституционный принцип народо-властия подразумевает возможность реализации народом права избрать на свободных выборах то лицо, которое он считает наиболее достойным должности главы государства. При нахождении баланса между этими равнозначными принципами конституционный законодатель может учитывать и конкретно-исторические факторы, в том числе существующие угрозы для государства и общества, состояние политической и экономической системы и т.п.

Соответственно, в Конституции вопрос о числе сроков, в течение которых одно лицо может занимать должность Президента, *может быть решен по-разному*. В ее главах 1 и 2, равно как и в главе 9, *не имеется положений*, которые могли бы опровергнуть возможность установления для бывшего и нынешнего президента – *в качестве переходной меры* – ограничений президентских сроков без учета их прежнего президентства.

Данное Заключение окончательно и обжалованию не подлежит. Однако анализ *нормативной легитимности* положений о сменяемости власти было бы неполным без возвращения к той самой знаменитой поправке XXII к Конституции США (Ни одно лицо не должно быть избрано на пост Президента более двух раз), о которой мы говорили в начале нашего разговора.

Так вот, при установлении этого ограничения было закреплено, что поправка *не относится* к тому, кто занимал должность Президента на момент ее внесения. Поправка не распространялась на действовавшего тогда президента Гарри Трумэна, который вступил в должность после смерти Рузвельта в 1945 году и пробыл в должности почти полный первый срок (без трёх месяцев), а затем в 1948 году был избран на следующий срок. Согласно этой поправке, Трумэн имел право баллотироваться в президенты *неограниченное число раз*, но в 1952 году не стал выставлять свою кандидатуру. Такая возможность *неограниченного президентства* в стране, которая нередко считается образцом современной демократии, никогда не рассматривалась как антидемократическая и, тем более, не преподносилась как захват власти самим Трумэном, по инициативе которого эта поправка и была принята.

Завершая наш диалог, поговорим *о социальной легитимности* обсуждаемых конституционных новелл, под которой понимается согласие с ними российского народа как единственного источника власти. Без всякого сомнения, конституционные изменения должны отражать достигнутый в обществе уровень согласия между государством и народом, учредившим Основной Закон нашей страны. На предстоящем всероссийском голосовании люди как раз и будут иметь возможность высказать свое мнение, а пятая поправка к российской Конституции вступит в силу только при условии ее одобрения гражданами нашей страны. Не сомневаюсь в том, что люди сами во всем разберутся и сделают тот выбор, который придется им по уму и сердцу.

Искренне буду рад, если наши конституционные диалоги окажутся полезными и пригодятся при принятии этого важного для каждого из нас решения.