О правовых вопросах сменяемости власти

ЧЕРЕПАНОВ Виктор Алексеевич, профессор Ставропольского государственного аграрного университета, доктор юридических наук, профессор
Россия, 355017, г. Ставрополь, пер. Зоотехнический, 12
E-mail: sigma45@yandex.ru

Вопрос о сменяемости власти приобрел особое значение в связи с конституционными изменениями, определяющими сроки президентской власти. При этом научные исследования в данной области вырабатывают различные представления, на основе которых делаются противоположные выводы. Нередко сменяемость власти рассматривается с политической точки зрения без надлежащего юридического осмысления.

Цель исследования заключается в разработке теоретических предпосылок для формирования правового представления о сменяемости власти в целом и президентской власти в частности. При этом реализуются следующие задачи: теоретическая интерпретация понятия «сменяемость власти»; сравнительный анализ существующих подходов к ее пониманию с учетом конституционной практики разных стран; формулировка предложений о путях решения проблемных вопросов и их конституционном (законодательном) закреплении.

Методы исследования: диалектический, системный, сравнительно-правовой, нормативный и др.

На основе доктринального толкования конституционной модели публичной власти предложен концептуальный подход, рассматривающий сменяемость власти не как самоцель, а как средство для достижения иной цели — недопущения отчуждения власти от народа. Исходя из исторического опыта России предложена модель сменяемости президентской власти, состоящая из двух взаимосвязанных частей: ограничение президентского правления двумя сроками; возможность переизбрания после их истечения, которая предоставляется пользующемуся народным доверием человеку, показавшему свою эффективность на президентском посту. Такую чрезвычайную возможность переизбрания, по мнению автора, вправе предоставить только сам народ путем чрезвычайного референдума, проводимого специально по этому вопросу. Аналогичная модель предложена для решения вопроса о сменяемости руководителя субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: сменяемость власти, президентское правление, ограничение президентских сроков, противоречие между народом и отделяемой от него властью, отчуждение власти от народа, переизбрание на президентскую должность.

Для цитирования: Черепанов В. А. О правовых вопросах сменяемости власти // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 30—44. DOI: 10.12737/jrl.2020.131

Введение. Вопрос о сменяемости власти, который всегда был окутан множеством идеологических мифов, в последнее время оказался в эпицентре дискуссий в связи с конституционными изменениями, определяющими сроки президентской власти в России. Однако при всей значимости сменяемости власти в

государственно-правовом устройстве общества его научное осмысление находится не на должном уровне.

Научные изыскания в этой области нередко базировались на различных постулатах, причем в ряде случаев исходили из полярных идеологических взглядов. По-

сколько сменяемость власти рассматривалась с разных точек зрения, вырабатывались различные представления об одном и том же объекте — своего рода «проекции», которые как бы «снимались» с него при разных «поворотах», а при их механическом объединении возникали противоречия, приводящие к противоположным выводам.

В связи с этим нами на основе доктринального толкования конституционной модели предпринята попытка сформулировать некоторые теоретические предпосылки для формирования правового представления о сменяемости власти в целом и президентской власти в частности, при этом сменяемости президентской власти уделено основное внимание.

В основе конституционной модели публичной власти, как известно, лежит принцип народовластия, согласно которому носителем суверенитета и единственным источником власти в нашей стране является российский народ. При доктринальном толковании конституционной модели убедительной представляется позиция Б. С. Эбзеева о том, что Конституция РФ основана на доктрине делегирования (делегации) народом права на власть, которым пользуются должностные лица, осуществляя принадлежащие им полномочия. Публичная власть — это власть, учреждаемая народом, действующая от имени народа, им уполномоченная, в связи с чем осуществление власти ее конкретными носителями оправдано постольку, поскольку они выражают интересы народа в принимаемых решениях. Тем самым Конституция легитимировала естественно-правовую концепцию первичной власти народа и производной от нее власти государственных и муниципальных органов и определила механизм делегирования власти, принадлежащей народу¹.

При таком понимании формирование публичной власти кратко и весьма схематично можно представить следующим образом. Принимая Конституцию, российский народ учреждает этим актом своего суверенитета всю систему власти в стране. Осуществляя высшее непосредственное выражение принадлежащей ему власти путем выборов, народ создает, учреждает органы народного представительства, которые в своем взаимодействии формируют иные властные органы.

Таким образом, властные органы имеют двойственную природу: одни из них формируются народом путем выборов, а другие — через избранных народом представителей. При этом народ выбирает депутатский корпус и выборных должностных лиц, тем самым непосредственно формируя выборную власть, а через избранных представителей народ опосредованно участвует в комплектовании назначаемой власти. То есть формирование всей системы власти начинается с исходного делегирования народом своей власти путем прямых выборов. Создание остальных органов является производным от этого первичного делегирования, основывается на нем и исходит из его результатов. Подчеркивая значимость выборного формирования власти «как начала всех начал» властного устройства, Б. С. Эбзеев отмечает, что «юридической формой определения легитимности публичной власти могут быть только свободные выборы»².

В связи с этим сменяемость власти рассматривается в научной литературе как регулярное обновление состава выборных органов и выборных лиц на основе конституционного (законодательного) установления предельного числа сро-

¹ См.: Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М.,

1997. С. 25, 30—31; Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 181—198.

² Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России. С. 196.

ков занятия одним лицом выборной должности³. Таким образом, термин «сменяемость» применяется именно к выборной власти, в этом значении он используется в настоящей статье, в рамках которой исследованию подлежит сменяемость депутатского корпуса и выборных лиц (Президента, руководителя субъектов РФ, главы муниципального образования)⁴.

Прежде всего мы поговорим о сменяемости президентской власти, а затем на этой основе перейдем к рассмотрению сменяемости других выборных должностных лиц и депутатского корпуса.

Сменяемость президентской власти. Это политическое и правовое понятие, отражая расстановку и соотношение политических сил в конкретных государствах, наполнялось различным содержанием в ходе исторического процесса. Так, принятой в 1787 г. Конституцией США, согласно которой впервые в мире учреждена прези-

дентская республика, устанавливалось, что Президент избирается на четыре года. Каких-либо ограничений для неоднократного переизбрания не устанавливалось. В основе лежала убежденность, что в результате демократических выборов на посту президента, как отмечал один из создателей Конституции США Александр Гамильтон, «мы будем всегда видеть людей выдающихся способностей и добродетели», в связи с чем он считал: «Президент должен избираться сроком на четыре года и подлежит переизбранию столько раз, сколько сочтет необходимым народ Соединенных Штатов оказывать ему доверие»⁵.

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 первым президентом США Джорджем Вашингтоном, что вне зависимости от своей популярности президент добровольно уходит после второго срока. Смысл этой традиции состоял в том, чтобы не допустить превращения президента в республиканского монарха. После смерти Рузвельта в Конституции США появилась 22-я поправка («Ни одно лицо не может быть избрано на должность президента более чем два раза»), с тем чтобы ситуация, которая произошла с Рузвельтом, не повторилась в будущем.

Что касается других стран, то в Докладе Венецианской комиссии (п. 7)⁶, посвященном ограничениям прези-

³ См., например: Кондрашев А. А. Сменяемость власти как конституционная ценность // Российский юридический журнал. 2016. № 3. С. 90—99; Краснов М. А. Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна? // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2 (99). С. 29—45.

⁴ Понимание сменяемости власти как сменяемости выборной власти представляется вполне обоснованным. Во-первых, время нахождения в должности назначаемых сотрудников исполнительной власти во многих случаях производно от сроков полномочий соответствующих выборных лиц. Так, Правительство РФ, которое осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации, складывает свои полномочия перед вновь избранным Президентом, а члены Правительства назначаются на срок его полномочий. Что касается судебной власти, то термин «сменяемость» к ней вообще неприменим, поскольку правосудие в нашей стране осуществляется на основе принципа несменяемости судей (ст. 121 Конституции РФ).

⁵ Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 2000. С. 449—450.

⁶ См.: Доклад Венецианской комиссии «Ограничение сроков полномочий. Часть I — Президенты». URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-rus).

дентских сроков, выделены пять основных моделей, закрепленных в конституциях разных государств:

1) полное отсутствие ограничений числа президентских сроков: Азербайджан, Беларусь, Венесуэла, Италия, Исландия, Кипр, Туркменистан;

2) отсутствие ограничений числа президентских сроков с запретом на последовательное переизбрание: Перу, Уругвай, Чили, Швейцария;

3) установление двух президентских сроков: Албания, Алжир, Венгрия, Греция, Ирландия, Косово, Польша, Португалия, Румыния, Сербия, Тунис, Турция, США, Хорватия, Черногория, Южная Африка;

4) установление двух последовательных президентских сроков: Австрия, Аргентина, Болгария, Босния и Герцеговина, Бразилия, Германия, Грузия, Израиль, Казахстан, Латвия, Литва, Республика Молдова, Россия, Словакия, Словения, Украина, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Эстония;

5) полный запрет переизбрания на президентскую должность: Армения, Колумбия, Республика Корея, Кыргызстан, Мальта, Мексика.

Таким образом, в разных странах в зависимости от их исторического опыта, сложившихся социальных традиций и ценностей трактовка сменяемости президентской власти отличается. В дискуссиях по этому вопросу присутствуют, как правило, два противоположных подхода, на основе которых приходят к различным выводам о переизбрании на президентскую должность.

При первом подходе сменяемость власти рассматривается как фундаментальный принцип демократического государства, без чего общество обречено на авторитарное существование. Отсюда делается вывод о необходимости ограничения президентского правления, как правило, двумя сроками⁷. Об авторитарном

потенциале президентской власти высказывались многие, приведем здесь лишь несколько рассуждений по этому поводу.

Так, по мнению М. А. Краснова, институту президента изначально присущ «ген авторитаризма»⁸, а президентализм «является существенным фактором формирования авторитарных режимов, особенно в условиях неразвитых демократических традиций»⁹.

Американский политолог Хуан Линц, известный как противник президентского правления, писал: «Президентские конституции отражают глубокие опасения в отношении персонификаций власти: страхи, навеянные воспоминаниями о королях и каудильо, не проходят бесследно»¹⁰. По его мнению, слишком полагаться на личные качества политического лидера — на его добродетели как государственного деятеля — дело весьма рискованное, ибо никто не знает, сможет ли именно такой человек занять президентское кресло. Президентская власть столь концентрирована и вместе с тем велика, что не сдерживать ее путем ограничения количества сроков, на которые может избираться президент, было бы небезопасно¹¹.

Данный подход лежит в основе упомянутого выше Доклада Венецианской комиссии, в котором постулируется следующее: «В пре-

вового регулирования сроков пребывания в должности президентов Российской Федерации и государств — членов Содружества Независимых Государств: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 78—81.

⁸ Краснов М. А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. 2015. № 1. С. 5—8.

⁹ Краснов М. А. Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна? С. 30.

¹⁰ Линц Х. Опасности президентской формы правления // Теория и практика демократии. М., 2006. С. 217.

¹¹ См.: Линц Х. Указ. соч. С. 221—222.

⁷ См., например: Кондрашев А. А. Указ. соч. С. 94; Куликова Ю. А. Проблемы пра-

зидентских системах неограниченный мандат создает опасность появления «республиканского монарха». В странах, не имеющих демократических традиций и развитого гражданского общества, неограниченность мандата главы государства может породить новых «цезарей» или «бонапартов», независимо от модели правления» (п. 62). Исходя из этого аксиоматического, по мнению авторов Доклада Венецианской комиссии, положения, формулируются итоговые выводы о том, что «ограничение срока полномочий президента, таким образом, является фактором, сдерживающим опасность злоупотребления властью со стороны главы исполнительной власти. Как таковые, такие ограничения преследуют законные цели защиты прав человека, демократии и верховенства права»; «ограничения на переизбрание преследуют цель сохранения демократии и защиты права человека на участие в политической жизни»; «отмена ограничений на переизбрание президента представляет собой шаг назад в плане демократизации»; «ограничение срока полномочий может способствовать подотчетности выборных должностных лиц, помогая предотвратить ненадлежащую концентрацию власти» (п. 120, 123, 124, 126 Доклада).

В основе такого подхода, как представляется, лежит презумпция виновности, вытекающая из убежденности в изначальной испорченности, безнравственности и непорядочности человека, который стремится получить президентский мандат ради личной наживы и выгоды. Поэтому постулируется, что человек, находящийся в президентском кресле, исходно нацелен на злоупотребление властью и продление своих полномочий любым способом. Это то же самое, как если бы уголовный процесс строился на презумпции виновности обвиняемого. Очевидно, что тогда это было бы совсем другое общество и совсем другое, отнюдь не демократическое государство.

Критический анализ основных положений данного подхода не означает отрицание возможности ограничения президентских сроков. Однако основания и допустимые пределы такого ограничения представляются несколько иными, чем изложенные выше.

Речь об этом пойдет ниже, а сейчас перейдем к рассмотрению второго подхода к сменяемости власти, сторонники которого, выступая против любого ограничения президентских сроков, считают, что народ в ходе демократических выборов должен решать, достоин ли конкретный человек быть переизбранным на новый срок. Такая позиция, как отмечалось, была закреплена в первоначальном тексте Конституции США. Несмотря на 22-ю поправку, которая ограничила президентское правление двумя сроками, многие ученые и политики высказывали и продолжают высказывать сомнение в ее обоснованности и эффективности.

Так, американский историк А. Шлезингер пишет: «Если идея народовластия имеет смысл, то суть этой идеи — право избирателей свободно избирать своих руководителей. По крайней мере отцы-основатели именно это имели в виду. Никто, однако, не вспомнил их мудрых заветов, когда в 1947 г. консервативно настроенный конгресс, посмертно мстя Франклину Д. Рузвельту, принял 22-ю поправку к Конституции... Тем самым избирателям было отказано в праве избирать на пост руководителя человека, наиболее способного, по их мнению, послужить на благо общества в чрезвычайных условиях»¹². По мнению американского юриста К. Клиффорда, «надежда на переизбрание играет положительную роль, заставляя Президента чутко реагировать на запросы и чаяния избирателей»¹³.

¹² Шлезингер-мл. А. М. Циклы американской истории. М., 1992. С. 455—456.

¹³ Клиффорд К. Как делается Президент. М., 1985. С. 11.

На первый взгляд демократическая сущность такого подхода очевидна. Однако не будем торопиться с выводами и попробуем глубже разобраться в этом непростом вопросе, исходя из проведенного выше научного толкования конституционной модели, основанной, напомним, на доктрине делегирования народом права на власть, которым пользуются должностные лица, осуществляя принадлежащие им полномочия.

Выбирая своих представителей, народ делегирует им право на значительную часть принадлежащей ему власти, а они формируют иные властные органы, которые должны осуществлять управление от имени народа и в его интересах. Отсюда следует, что многие властные полномочия переходят от народа к соответствующим органам и должностным лицам. В результате прямое народовластие в значительной части заменяется деятельностью властных органов, происходит неизбежное в любом государстве отделение власти от народа как ее единственного источника, которое возникает в процессе общественного разделения труда по управлению публичными делами.

Если такое представление справедливо (а против него не видно принципиальных возражений), то очевидно, что системе народовластия внутренне присуще противоречие между народом и отделяемой от него властью. Разумеется, данное противоречие не следует абсолютизировать, поскольку при диалектическом рассмотрении любая социальная система выступает как внутренне противоречивая, а социальные противоречия — как источник ее самодвижения и саморазвития. Диалектический подход как раз и нацеливает на выявление возникающих противоречий, изучение их динамики и поиск путей разрешения. Главное заключается не в противоречивости народовластия, а в том, чтобы это противоречие не

переросло в отчуждение власти от народа, не привело к ее превращению в самодовлеющую, в саму себя определяющую и не зависящую от народа сущность, управляющую всеми делами государства.

В связи с этим возникает необходимость в постоянной обратной связи между властью и народом, для того чтобы власть не отрывалась от народа, учитывала его мнение и заботилась о нем. Отсюда следует, что в любом демократическом государстве требуются своего рода «приводные ремни», которыми народ как бы «притягивает» власть к себе, не позволяя отрываться от людей, обращая внимание на издержки в ее организации и функционировании и влияя своими действиями на принятие тех или иных политических решений.

Как известно, существуют различные формы влияния народа на органы власти (митинги, демонстрации, шествия, публичные слушания, наказания избирателей и отчеты об их исполнении и т. п.). Однако определяющим, несомненно, является переизбрание народного представителя, когда народ, осуществляя высшее непосредственное выражение своей власти путем выборов, дает оценку его деятельности на своем посту. Вот почему возможность переизбрания, разумеется, при условии проведения свободных демократических выборов, выступая основополагающим приводным ремнем между народом и избираемым главой государства, в значительной мере способствует если не снятию, то по крайней мере смягчению исходного противоречия между народом и отделяемой от него публичной властью и является сдерживающим фактором для непродуманных и антинародных решений.

Однако из этого не следует безусловная оптимальность диспозитивной модели, при которой конкретный человек может выдвигаться неограниченное число раз. Рассматривая противоречие между

властью и народом, необходимо четко понимать, в какой реальности (правовой или фактической) осуществляются рассуждения, дабы не допустить смешения должного и сущего. В связи с этим обратимся к онтологическому направлению в изучении права, разрабатываемому Г. А. Гаджиевым, в рамках которого сформулирован ряд подходов, представляющих интерес при исследовании сменяемости власти¹⁴.

По мнению ученого, под правовой действительностью (реальностью) в отличие от фактической действительности (реальности) понимается идеальная онтологическая реальность — правовое пространство, в котором происходит преобразование вещного мира. В результате юридического восприятия фактической реальности осуществляется ее отражение в обедненном и кривом зеркале, поскольку право — это искаженное отражение действительности, так как оно неизбежно использует разного рода фикции, символы. В правовом пространстве обитают не реальные люди, а правовые существа, не реальный народ как совокупность конкретных людей, а абстрактный народ как юридическая личность. При этом правовое пространство, представляя собой упрощенную картину фактической реальности, само, в свою очередь, является реальностью — это «юридизированная действительность», «идеальная онтологическая материя». Таким образом, необходимо различать две параллельные реальности (правовую и фактическую) и четко понимать, в какой из них осуществляются научные рассуждения.

Возвращаясь к тезису о возможности неограниченного переизбрания, отметим, что его кажущаяся убедительность как раз и обусловлена смешением абстрактных

и конкретных сущностей, которые относятся к двум различным мирам (должному и сущему).

Абстрактный народ как юридическая личность, являясь «обитателем» правовой действительности, как единственный источник власти, вступая в абстрактные учредительные правоотношения, формирует органы своей власти, которые действуют сообразно интересам всего коллективного целого. В таком идеальном мире должного российский народ (абстрактный народ) действует в соответствии с интересами всего коллективного целого, «исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями» и «стремясь обеспечить благополучие и процветание России», как закреплено в преамбуле нашей Конституции. А в действительности реальные граждане, образующие конкретный народ, исходя из частных, а не публичных интересов, вступают в фактические правоотношения и нередко приводят к власти непригодных к тому людей, которые не выражают волю народа, а преследуют свои личные, порой весьма корыстные интересы.

Аналогично и абстрактный президент — это не реальный, биологический человек, а правовое существо — юридический фантом, который, являясь «гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина», действует в идеальном мире должного в соответствии с интересами всего российского народа. А реальный человек, занимающий президентскую должность, исходя из личных интересов, вполне может способствовать своему переизбранию, используя служебное положение главы государства. Вспомним президентские выборы 1996 г. Победителями первого тура стали Б. Н. Ельцин (35,28%) и Г. А. Зюганов (32,03%). Разрыв оказался незначительным — всего 3,25%. Третье место занял А. И. Лебедь, набравший 14,52%. Очевидно, что без голосов электората этого харизматичного ге-

¹⁴ См.: Гаджиев Г. А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности). М., 2013. С. 6—38, 278—316.

нерала, который пользовался огромной популярностью в российском обществе и обладал непререкаемым авторитетом в армии, ни один из кандидатов, вышедших во второй тур, победить не мог. Б. Н. Ельцин предложил А. И. Лебедю пост секретаря Совета Безопасности, в связи с чем тот призвал своих сторонников голосовать за Б. Н. Ельцина, который и победил во втором туре, набрав 53,82%¹⁵. Комментарии, как говорится, излишни.

Таким образом, в идеальном мире должного абстрактный народ находится в противоречивом, но все-таки единстве с формируемой этим народом публичной властью — стадия гегелевского тождества, слитности противоположностей, когда объективно заложенные в системе противоречия находятся в единстве и соответствии. А спускаясь из такого ирреального мира на «грешную землю», мы оказываемся в фактической реальности (в мире сущего), где обитают реальные люди, образующие конкретный народ, и конкретный реальный человек, замещающий должность президента, которые, вступая в фактические (а не абстрактные) правоотношения, действуют на основе частных, а не публичных интересов. Именно в таком реальном мире (при воплощении в нем идеальной конструкции народовластия) происходит развертывание противоречия между народом и отделяемой от него публичной властью, проявляются указанные выше недостатки как неограниченного президентского правления, так и безусловной его сменяемости.

Каждый из рассмотренных подходов основывается на своих идейных постулатах, каждому присущи свои плюсы и минусы. По нашему мне-

нию, сменяемость власти не может и не должна выступать в качестве самоцели: сменяемость ради сменяемости. Наоборот, ее нужно рассматривать лишь как средство для достижения иной цели более высокого порядка — для разрешения противоречия между народом и отделяемой от него властью и, соответственно, для недопущения отчуждения власти от народа. Аналогично и отрицание любых ограничений президентских сроков также не представляется безусловным. Поэтому, рассуждая об оптимальной модели, необходимо учитывать рациональные аспекты обоих подходов, отрицая их идеологические крайности.

Учитывая реальные возможности действующего президента способствовать своей победе на выборах, представляется обоснованным отвергнуть возможность неограниченного переизбрания, что представляется идеологической крайностью рассмотренного выше второго подхода к вопросу о сменяемости власти¹⁶. В связи с этим, исходя из исторического опыта нашей страны, наиболее приемлемым вариантом представляется ограничение президентского правления двумя сроками (первый подход), что, впрочем, уже и так предусмотрено Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ (далее — Закон о конституционной поправке). Но тогда зачем нужны были все наши рассуждения о конституционной модели и ее противоречивости?

Дело в том, что в связи с рассмотренными недостатками ограниченного президентского правления, когда эффективный и пользующийся

¹⁵ См. Сводную таблицу ЦИК РФ о результатах выборов Президента РФ 16 июня 1996 г.; Сводную таблицу ЦИК РФ о результатах выборов Президента РФ 3 июля 1996 г. URL: http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/president/1996.

¹⁶ Очевидно, что в одной журнальной статье не представляется возможным обсудить многие другие конституционно-правовые меры, позволяющие исключить монополизацию президентской власти. Другие не рассмотренные здесь вопросы нуждаются в отдельных исследованиях и специальных публикациях.

народным доверием глава государства после двух сроков обязан уступить свой пост другому человеку, которому еще только предстоит войти в курс дела и не факт, что ему удастся успешно это осуществить, по нашему глубокому убеждению, необходим вариант, компенсирующий такие издержки с учетом рациональных аспектов второго подхода, подчеркивающего позитивный потенциал президентского переизбрания. Отсюда возникает необходимость в конституционном установлении чрезвычайной возможности переизбрания именно такого президента.

Для прояснения нашей позиции вновь обратимся к доктрине делегирования народом права на власть, которым пользуются избранные должностные лица. Это так называемое простое делегирование, когда народным представителям путем выборов передается часть власти в предусмотренных Конституцией формах и пределах. Учредительная власть при этом сохраняется за народом. В отличие от простого делегирования возможно также чрезвычайное делегирование, которым право пересмотра Конституции предоставляется специальному органу — Конституционному Собранию, созываемому народом и обладающему на то специальным поручением¹⁷.

Возвращаясь к вопросу о сменяемости президентской власти, считаем обоснованным закрепить в Конституции чрезвычайную возможность переизбрания конкретного человека после занятия им президентской должности в течение двух сроков. Такую возможность переизбрания вправе предоставить только народ, осуществляя высшее непосредственное выражение своей власти путем чрезвычайного референдума, проводимого специально

по вопросу о предоставлении права данному человеку вновь выдвинуть свою кандидатуру на президентских выборах. Отметим, что подобная чрезвычайная необходимость может возникнуть не сразу после завершения его президентского правления. Не исключено, что через какой-то промежуток времени народ вновь призовет успешного президента возглавить государство.

Такой референдум, по сути, представляет чрезвычайное народное делегирование права на переизбрание. Этим актом своего суверенитета российский народ как единственный источник власти (при конституционном закреплении данной конструкции) дает согласие человеку, пользующемуся народным доверием, вновь выдвинуть свою кандидатуру на президентских выборах после двух сроков его нахождения в президентской должности.

Относительно вопроса о сменяемости президентской власти рассмотрим соответствующие конституционные изменения, предусмотренные упомянутым Законом о конституционной поправке. Как известно, по Конституции 1993 г. одно и то же лицо не может занимать должность президента более двух сроков подряд. Указанным Законом предусмотрены более жесткие ограничения — одно и то же лицо не может занимать эту должность более двух сроков. Однако для бывшего и нынешнего президентов эти требования 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, что вызвало неоднозначное восприятие в российском обществе. По данным ВЦИОМ, указанные изменения поддержали 61% респондентов, а 30% высказались против них¹⁸.

¹⁷ См.: *Эбзеев Б. С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. С. 30—31; *Эбзеев Б. С.* Конституция, власть и свобода в России. С. 193—195.

¹⁸ См.: Рейтинг поправок к Конституции. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10209>.

Такие новации нередко рассматриваются исключительно с политической точки зрения, при которой возможность переизбрания для действующего президента подвергается резкой критике, поскольку такая возможность, по мнению ее противников, неизбежно приводит к усилению авторитарного режима¹⁹. Постараемся рассмотреть данный вопрос исключительно с правовой точки зрения, под которой понимается выяснение легитимности конституционных изменений с выделением двух взаимосвязанных составляющих²⁰.

Во-первых, это нормативная легитимность, в данном случае — соответствие конституционных новелл основам конституционного строя, закрепленным в гл. 1 Конституции РФ. Никакие другие конституционные положения, в том числе закрепляющие новый порядок сменяемости президентской власти, не могут противоречить основам конституционного строя, которые, как принято говорить, являются «Конституцией в Конституции». Во-вторых, не менее важной, является социальная легитимность, под которой понимается согласие российского народа как единственного источника власти с такими конституционными изменениями. В связи с этим сначала поговорим о нормативной, а затем о социальной легитимности новых ограничений президентских сроков.

Рассуждая об их нормативной легитимности, необходимо исходить из того, что Конституционный Суд по запросу Президента принял соответствующее заключение²¹. Но об

этом чуть позже. А пока отметим, что при установлении возможности для бывшего и нынешнего президентов избираться без учета прежних президентских сроков использован такой способ действия нормы во времени, который известен в теории права как перспективное действие правовой нормы (принцип немедленного действия)²². В данном случае правовая норма действует лишь «вперед», т. е. приводит к возникновению юридических последствий только в связи с теми фактами, которые возникли после ее вступления, без учета ранее происходивших юридических событий. Из такого подхода, как подчеркивал С. С. Алексеев, вытекает правило: «закон обратной силы не имеет», согласно которому нормативный акт в принципе не распространяется на факты и юридические последствия, которые имели место до его вступления в силу²³.

Подобные темпоральные нормы широко применяются в законодательстве различных государств, в том числе в нашей стране. Так, Федеральным законом от 8 февраля 2001 г. № 3-ФЗ 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. Отсюда Суд пришел к заключению, что норма, регулирующая от-

¹⁹ См., например: Бланкенагель А. Сказка о российском конституционализме. URL: <https://academia.ilpp.ru/skazka-o-rossiyskom-konstitutsionalizme>.

²⁰ См.: Юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. В. Е. Крутских. 3-е изд. М., 2003. С. 194; Большой юридический словарь / авт. и сост. А. Б. Борисов. М., 2010. С. 329.

²¹ Заключение Конституционного Суда от 16 марта 2020 г. № 1-З.

²² См., например: Бахрах Д. Н. Действие норм права во времени. Теория, законодательство, судебная практика. М., 2004. С. 169—170; Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. 2-е изд. М., 2008. С. 461—465.

²³ См.: Алексеев С. С. Указ. соч. С. 462.

ношения, которые сложились после ее вступления в силу, без учета предшествующих сроков пребывания в должности, не противоречит Конституции. А первым сроком для лица, замещавшего на тот момент эту должность, является срок, на который оно было избрано после вступления в силу закона, установившего данную норму²⁴.

Очевидно, что в отношении возможности для бывшего и нынешнего президентов избираться без учета их прежних президентских сроков складывается аналогичная правовая ситуация. Однако Конституционный Суд с учетом политической остроты вопроса о сменяемости президентской власти при рассмотрении указанных конституционных изменений не стал воспроизводить решение по рассмотренному выше делу, а провел детальный конституционно-правовой анализ, который заключается в следующем.

При решении вопроса о числе президентских сроков возникает необходимость достижения баланса между различными конституционными ценностями. С одной стороны, конституционный принцип демократического государства предполагает (хотя и не предопределяет) установление в этом аспекте достаточно жестких ограничений. С другой стороны, конституционный принцип народовластия подразумевает возможность реализации народом права избрать на свободных выборах то лицо, которое он считает наиболее достойным должности главы государства. На фоне этого базового баланса 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.

Поэтому в Конституции вопрос о числе президентских сроков может

быть решен по-разному. В ее гл. 1 и 2, равно как и в гл. 9, не имеется положений, которые могли бы опровергнуть возможность установления для бывшего и нынешнего президентов — в качестве переходной меры — ограничений президентских сроков без учета их прежнего президентства.

Заключение Конституционного Суда окончательно и обжалованию не подлежит. Однако анализ нормативной легитимности этих положений был бы неполным без возвращения к 22-й поправке к Конституции США об ограничении президентского правления двумя сроками, о которой шла речь в начале статьи. Данной поправкой было закреплено, что такие ограничения не относятся к тому, кто занимал должность президента на момент ее внесения, — к Трумэну, который вступил в должность после смерти Рузвельта в 1945 г., а затем в 1948 г. был избран на следующий срок. Согласно этой поправке он имел право баллотироваться в президенты неограниченное число раз, но в 1952 г. не стал выставлять свою кандидатуру. Такая возможность неограниченного президентства в США, которые нередко считаются образцом современной демократии, никогда не рассматривалась как антидемократическая в отличие от аналогичной поправки, принятой в нашей стране.

Что касается социальной легитимности рассмотренных положений, то говорить об этом возможно лишь при наличии согласия с ними российского народа как единственного источника власти, учредившего Основной закон страны. В ходе всеобщего голосования люди как раз и имеют возможность высказать свое мнение, а поправка к Конституции вступает в силу только при условии ее одобрения российскими гражданами.

Сменяемость руководителя субъекта Российской Федерации. Конституционный Суд сформулировал четкую и однозначную правовую

²⁴ См. постановление КС РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П.

позицию, согласно которой государственная власть в регионах должна базироваться на тех же принципах формирования и функционирования, включая выборность и сменяемость, что и федеральная государственная власть²⁵. В связи с этим федеральный законодатель, по аналогии с президентским мандатом, установил, что руководитель субъекта РФ (далее также — губернатор) не может замещать указанную должность более двух сроков подряд²⁶.

Исходя из новой конструкции президентской власти, полагаем, что при приведении федерального законодательства в соответствие с конституционной поправкой вполне ожидаемым выглядит установление аналогичного требования в отношении губернатора, согласно которому он не может замещать свою должность более двух сроков без распространения этих ограничений на лицо, которое занимает или занимало этот пост на момент вступления в силу такой правовой нормы, с возможностью переизбираться ему еще два раза. Такие прогнозируемые законодательные новации, исходя из изложенной авторской позиции, полностью поддерживаются, поскольку, по нашему мнению, будут способствовать обеспечению стабильности региональной власти, столь необходимой российскому обществу в настоящее, непростое время.

Сменяемость главы муниципального образования. Данный вопрос не представляется нам актуальным и проблемным. Во-первых, взаимосвязь с населением главы местного самоуправления как публичной власти, наиболее прибли-

женной к людям, представляется повседневной и достаточно тесной, дабы не допустить его отчуждения от их интересов и чаяний. Во-вторых, глава муниципалитета подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования, что обеспечено реальными правовыми гарантиями его отзыва населением, удаления в отставку указанным представительным органом. Кроме того, установлена правовая возможность его отрешения от должности губернатором региона и досрочного прекращения президентом его полномочий в связи с утратой доверия²⁷.

Такая законодательная совокупность защитных механизмов от узурпации власти и авторитарного управления обуславливает тот факт, что федеральный законодатель не посчитал необходимым устанавливать какие-либо ограничения сроков пребывания в рассматриваемой должности. Население (в случае прямых выборов) либо выбранные им депутаты (при избрании главы муниципалитета его представительным органом) принимают решение о том, достоин ли конкретный человек быть переизбранным на очередной срок.

Сменяемость депутатского корпуса. Этот вопрос также не представляется актуальным и проблемным, что обусловлено различной правовой природой исполнительной и представительной власти. Во-первых, поскольку представительный орган — это коллегиальный орган, депутат не осуществляет единолично свои полномочия, а выступает как один из членов депутатского коллектива. Потому опасность злоупотребления властью действующими депутатами при очередном переизбрании не представляется столь угрожающей по сравнению с выборными предста-

²⁵ Абзац 5 п. 2¹ мотивировочной части постановления КС РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П.

²⁶ См. п. 5 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

²⁷ См. ст. 36, 74, 74¹ Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

вителями исполнительной власти. Во-вторых, в результате периодических выборов происходит неизбежное обновление состава всех представительных органов — от сельсовета до Государственной Думы, при котором лица, утратившие доверие избирателей, могут быть не переизбраны на новый срок. В связи с этим какие-либо ограничения возможности депутатского переизбрания законодательно не установлены и представляются излишними.

Заключение. Очевидно, что любому демократическому государству с республиканской формой правления внутренне присуща не только выборность, но и периодическая сменяемость избираемой власти, которая, однако, не должна выступать в качестве самоцели. Наоборот, сменяемость следует рас-

сматривать лишь как средство для недопущения отчуждения власти от народа как ее единственного источника. При этом ограничение права на переизбрание должно устанавливаться исходя из публичных интересов и дифференцированно в зависимости от правовой природы конкретной должности.

Изложенные нами предложения по поводу сменяемости различных выборных лиц при их воплощении в законодательных текстах, как представляется, будут способствовать дальнейшему укреплению демократических начал в формировании народом подконтрольной и сменяемой им публичной власти. Надеемся, что начатая дискуссия будет продолжена и появится немало новых предложений по развитию народо-властия в России.

Библиографический список

- Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. 2-е изд. М., 2008.
- Бахрах Д. Н. Действие норм права во времени. Теория, законодательство, судебная практика. М., 2004.
- Бланкенгель А. Сказка о российском конституционализме. URL: <https://academia.ilpp.ru/skazka-o-rossiyskom-konstitutsionalizme>.
- Большой юридический словарь / авт. и сост. А. Б. Борисов. М., 2010.
- Гаджиев Г. А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности). М., 2013.
- Доклад Венецианской комиссии «Ограничение сроков полномочий. Часть I — Президенты». URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-rus).
- Клиффорд К. Как делается Президент. М., 1985.
- Кондрашев А. А. Сменяемость власти как конституционная ценность // Российский юридический журнал. 2016. № 3.
- Краснов М. А. Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна? // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2 (99).
- Краснов М. А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. 2015. № 1.
- Куликова Ю. А. Проблемы правового регулирования сроков пребывания в должности президентов Российской Федерации и государств — членов Содружества Независимых Государств: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.
- Линц Х. Опасности президентской формы правления // Теория и практика демократии. М., 2006.
- Рейтинг поправок к Конституции. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10209>.
- Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 2000.
- Шлезингер-мл. А. М. Циклы американской истории. М., 1992.
- Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014.
- Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М., 1997.
- Юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. В. Е. Крутских. 3-е изд. М., 2003.

On Legal Issues of the Alternation of Power

V. A. Cherepanov

Stavropol State Agrarian University, Stavropol 355017, Russian Federation

E-mail: sigma45@yandex.ru

DOI: 10.12737/jrl.2020.131

The issue of alternation of power has become particularly important in view of the constitutional changes determining the number of presidential tenure, but its scientific understanding leaves much to be desired. Scientific research in this field (based on different starting points) produces different perceptions from which opposite conclusions are drawn. It is not uncommon for alternation of power to be seen from a political perspective without proper legal reflection.

The aim of the study is to develop theoretical premises for a legal understanding of the alternation of power in general and of presidential power in particular. This goal is achieved by implementing the following tasks: theoretical interpretation of the concept “alternation of power”, comparative analysis of different approaches to its understanding, taking into account the constitutional practice of different countries, formulation of proposals on ways to resolve problematic issues and their constitutional (legislative) fixation.

The methodological basis of this scientific work is dialectical, systemic, comparative-legal, normative and other methods of cognition.

On the basis of a doctrinal interpretation of the constitutional model of public power, a conceptual approach considers the alternation of power not as a goal in itself, but solely as a means to achieve a different goal — to prevent the alienation of power from the individuals, which is proposed. Based on the historical experience of our country, a model of the alternation of presidential power consists of two interrelated parts, what is proposed here. First is the limitation of the presidential tenure to two terms. Second is the possibility of re-election after its expiry, which is granted to a person who enjoys the confidence of the people and has demonstrated his effectiveness in the presidency. Such extraordinary possibility of re-election, in the author's view, can only be granted by the people themselves through an extraordinary referendum held specifically on the subject. A similar model is proposed for resolving the issue of the alternation of the head of the constituent entity of the Russian Federation.

Keywords: alternation of power, presidentialism, limitation of the presidential tenure, conflict between the people and the power, alienation of power from the people, re-election to the president.

For citation: Cherepanov V. A. On Legal Issues of the Alternation of Power. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 11, pp. 30—44. (In Russ.). DOI: 10.12737/jrl.2020.131

References

- Alekseev S. S. *Obshchaya teoriya prava*. 2nd ed. Moscow, 2008. 576 p.
- Bakhrakh D. N. *Deystvie norm prava vo vremeni. Teoriya, zakonodatel'stvo, sudebnaya praktika*. Moscow, 2004. 224 p.
- Blankenagel' A. Skazka o rossiyskom konstitutsionalizme. Available at: <https://academia.ilpp.ru/skazka-o-rossiyskom-konstitutsionalizme>.
- Bol'shoy yuridicheskiy slovar'. Ed. by A. B. Borisov. Moscow, 2010. 848 p.
- Doklad Venetsianskoy komissii “Ogranichenie srokov polnomochiy. Chast' I — Prezidenty”. Available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)010-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-rus). 29 p.
- Ebzeev B. S. *Konstitutsiya, vlast' i svoboda v Rossii: opyt sinteticheskogo issledovaniya*. Moscow, 2014. 336 p.
- Ebzeev B. S. *Konstitutsiya. Pravovoe gosudarstvo. Konstitutsionnyy Sud*. Moscow, 1997. 349 p.
- Federalist. *Politicheskie esse A. Gamil'tona, Dzh. Medisona i Dzh. Dzheya*. Moscow, 2000. 592 p.
- Gadzhiev G. A. *Ontologiya prava (kriticheskoe issledovanie yuridicheskogo kontsepta deystvitel'nosti)*. Moscow, 2013. 320 p.
- Klifford K. *Kak delaetsya Prezident*. Moscow, 1985. 312 p.

Kondrashev A. A. Removability of State Power as a Constitutional Value. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2016, no. 3, pp. 90—99. (In Russ.)

Krasnov M. A. Post-soviet States: Does a Political Regime Depend on the Constitutional Design? *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2014, no. 2 (99), pp. 29—45. (In Russ.)

Krasnov M. A. The Head of State as an Element of the Authoritarian Potential of the President. *Gosudarstvo i pravo*, 2015, no. 1, pp. 5—16. (In Russ.)

Kulikova Yu. A. Problemy pravovogo regulirovaniya srokov prebyvaniya v dolzhnosti prezidentov Rossiyskoy Federatsii i gosudarstv — chlenov Sodruzhestva Nezavisimyykh Gosudarstv. Cand. diss. Moscow, 2014. 188 p.

Lints Kh. The Perils of Presidency. *The Democracy Sourcebook*. Moscow, 2006. 496 p. (In Russ.)

Reyting popravok k Konstitutsii. Available at: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10209>.

Shlezinger A. M. Jr. The Cycles of American History. Moscow, 1992. 688 p. (In Russ.)

Yuridicheskiy entsiklopedicheskiy slovar'. Ed. by V. E. Krutskikh. 3rd ed. Moscow, 2003. 450 p.