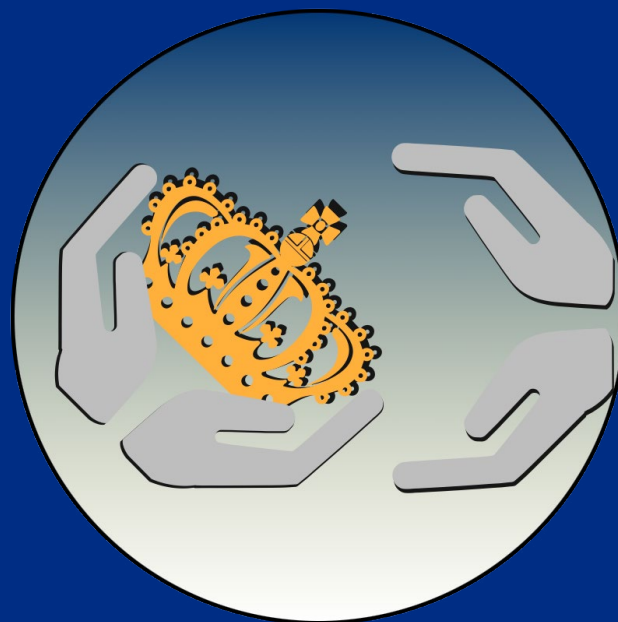


Рефорум

ЕКАТЕРИНА МИШИНА

**КАК ОБЕСПЕЧИТЬ  
СМЕНЯЕМОСТЬ ВЛАСТИ  
И ПРЕДОТВРАТИТЬ  
ЕЁ УЗУРПАЦИЮ**



РЕФОРУМ

2021



# Сменяемость власти в исторической перспективе

Сменяемость власти – неотъемлемый атрибут демократического политического режима. Ещё во II веке до н.э. историк Полибий отмечал, что власть монарха, пусть даже изначально направленная на общее благо, с течением времени неизбежно вырождается в тиранию.

Форма правления в государстве определяется тем, является глава государства выборным и сменяемым (тогда это республика) или же наследственным (тогда это монархия, но есть и исключения<sup>1</sup>). Обеспечение сменяемости власти присуще государствам с республиканской формой правления.

Предотвращение узурпации власти встречается не только в республиках: меры, направленные на предотвращение узурпации властисменяемым монархом, предпринимаются и в странах, где глава государства получает свой пост в порядке престолонаследия. В Великобритании первые ограничения власти короля были закреплены в 1215 г. в Великой хартии вольностей.

Огромную роль в ограничении королевской прерогативы сыграли судьи. Исторически первое исполненное в письменной форме признание представителями судебной ветви власти существования пределов власти монарха – заслуга знаменитого английского юриста, судьи и генерального атторнея **сэра Эдварда Кука** (1552-1634). В прецедентном решении по делу «О королевской прерогативе и селитре» 1606 г. сэр Эдвард, бывший в то время верховным судьёй суда общих тяжб (Court of Common Pleas), и

другие судьи этого суда пришли к единому мнению: королевская прерогатива включает в себя право короля и его людей входить в жилище, обнаруживать и вывозить селитру, ибо это необходимо в целях национальной безопасности (селитра являлась важнейшим компонентом пороха). Признав данное право короля, судьи постановили, что оно действует с существенными оговорками<sup>2</sup>.

Решение, вынесенное по знаменитому Делу о прокламациях 1610 года, весьма значительно ограничило королевскую прерогативу:

- король может законодательствовать только с помощью парламента;
- король не может менять какую-либо часть обычного права либо посредством издания прокламации признавать преступлением деяния, ранее не считавшимися таковыми, без участия парламента;
- «король не имеет прерогативы помимо той, которой он наделён в силу закона страны»;
- последовательные изменения в законах страны могут быть совершены только посредством законов, принятых парламентом.

Власть короля в Великобритании ограничивается также и конституционными соглашениями<sup>3</sup> (constitutional conventions). Одно из таких соглашений устанавливает, что акт монарха имеет юридическую силу только тогда, когда он скреплен подписью премьер-министра или министра, к ведомству которого этот акт относится (это так называемый институт

1 Согласно конституции Малайзии, глава федерации Янг ди-Пертуан Агонг, стоящий по рангу выше всех других лиц в федерации и не несущий ответственности перед каким-либо судом, избирается советом правителей сроком на 5 лет.

2 1. Собственники имели право на возвращение их собственности в то же состояние, в котором она была до прихода людей короля за селитрой. 2. Люди короля не могли явиться за селитрой и делать то, что им было угодно. Суд установил, что в процессе добычи и вывоза селитры люди короля не имели права повредить либо ослабить стены и фундамент жилища.

3 Конституционные соглашения иногда называют конституционными обычаями. Это разнообразные правила, принципы и приёмы решения государственно-правовых вопросов, не закреплённые в нормативных актах и не обеспечивающиеся судебной защитой (подробнее см. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва, «Статут», 2013).

контрасигнатуры<sup>4</sup>). Ответственность за этот акт несёт не монарх, а подписавший его министр. Министерская ответственность – наиболее характерная черта и ключевой элемент не только Вестминстерской модели, но и любой формы правления с сильным парламентом. Если акт монарха не будет соответствовать воле правительства, он не обретёт юридическую силу.

Фундаментальный конституционный принцип *the king cannot act alone* является одним из ключевых элементов статуса короны. Он наделяет монарха свойством безответственности, юридическим выражением которого является контрасигнатура<sup>5</sup>, и при этом предотвращает ненадлежащие действия со стороны короны, в том числе и направленные на узурпацию власти.

В Вестминстерской парламентской модели монарх лишен реальных полномочий: король царствует, но не управляет. *The King reigns, but*

*does not govern*, гласит ещё один фундаментальный конституционный принцип<sup>6</sup>.

Третий основополагающий принцип – *the King can do no wrong* (король не может поступить неправильно). Великий британский правовед сэр Уильям Блэкстон в «Комментариях к законам Англии» (1765) писал: *That the king can do no wrong is a necessary and fundamental principle of the English constitution*. Король не подлежит юридической ответственности, на него нельзя подать в суд.

Принцип «король не может поступить неправильно» вовсе не означает вседозволенности монарха; напротив, он устанавливает, что королевская прерогатива значительно ограничена указанными источниками конституционного права и король не может принимать важные решения, касающиеся управления страной, без одобрения правительства.

## Проблема сменяемости власти: сегодняшний день

В своем докладе<sup>7</sup> 2018 г. Венецианская комиссия выделила пять основных моделей ограничения президентских сроков:

**Полное отсутствие ограничений:** Азербайджан, Беларусь, Исландия, Италия, Кипр, Коста-Рика, либо существуют положения, конкретно допускающие возможность неограниченного переизбрания (Венесуэла).

**Ограничение последовательных сроков (без максимального числа):** Перу, Сан-Марино, Уругвай, Чили, Швейцария.

**Установление фиксированного числа сроков (два):** Албания, Алжир, Венгрия, Греция, Ирландия, Косово, бывшая югославская Республика Македония, Польша, Португалия, Румыния, Сербия, Тунис, Турция, США, Хорватия, Черногория, Южная Африка.

**Установление фиксированного числа последовательных сроков (два):** Австрия, Аргентина, Болгария, Босния и Герцеговина, Бразилия, Германия, Грузия, Израиль, Казахстан, Латвия, Литва, Республика Молдова, Россия<sup>8</sup>,

4 Необходимость подписи соответствующего члена тайного совета Англии (совещательного органа при монархе, дававшего советы в том числе и по вопросам осуществления королевской прерогативы) на резолюции, касающейся «хорошего управления королевством» (*well governing of this Kingdom*), была закреплена на законодательном уровне в 1701 г. в Акте о престолонаследии (*Act of Settlement*).

5 См. Мишин А.А. Указ. соч.

6 См. Dragoljub Popovic “Comparative Government”. Edward Elgar Publishing (2019) ISBN-13: 978-1789900743 ISBN-10: 1789900743.

7 Венецианская комиссия, доклад «Ограничение сроков полномочий. Часть 1 – президенты» (одобрен на пленарном заседании Венецианской комиссии 16-17 марта 2018 г.).

8 Доклад был подготовлен в 2018 году, поэтому поправка к Конституции РФ об «обнулении» 2020 г. в нём не отражена.

Словакия, Словения, Украина, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Эстония.

**Полный запрет переизбрания:** Армения, Колумбия, Республика Корея, Кыргызстан, Мальта, Мексика.

В п.8 доклада Венецианская комиссия отмечает, что почти во всех рассмотренных президентских и полупрезидентских системах конституция устанавливает ограничения на переизбрание президента. Либо действует абсолютный запрет (Колумбия, Республика Корея, Мексика), либо устанавливается максимальное количество – два срока (Алжир, Турция, США), либо максимальное количество последовательных сроков (Бразилия – дважды по четыре года, Франция – дважды по пять лет, Казахстан – дважды по пять лет и Россия – дважды по шесть лет). Единственными исключениями из этого ограничения в Европе являются Азербайджан, Беларусь и Кипр, а в Латинской Америке, возможно, Боливия, Венесуэла и Коста-Рика<sup>9</sup>.

Президентские и полупрезидентские системы – зоны высокого риска для узурпации власти, поэтому в таких странах особенно необходимо наличие чётко работающего механизма обеспечения сменяемости власти. Это в особенности важно для тех государств, в которых существовал недемократический политический режим, в том числе и военная диктатура.

В странах Латинской Америки армия традиционно рассматривалась как гарант стабильности государства, эффективно разрешающий и социально-экономические конфликты, в особенности в период острых политических кризисов<sup>10</sup>. Восприятие армии как носителя национальных идеалов и выразителя общих интересов непосредственно связана с латиноамериканской традицией милитаризма и каудилизма<sup>11</sup>.

Страны Латинской Америки взяли за основу американскую модель президентской республики, но видоизменили расстановку сил в системе органов государственной власти. Американская

модель основана на принципе разделения властей, дополненном системой сдержек и противовесов, латиноамериканская же модель, формально основываясь на разделении властей, системы сдержек и противовесов не имеет. К тому же в этих странах законодательная и судебная ветви власти значительно слабее по сравнению с США, а в руках президентов сосредотачиваются гигантские полномочия<sup>12</sup>. Тем не менее в Чили и Уругвае на конституционном уровне предусмотрены меры, обеспечивающие сменяемость власти. Согласно ст. 25 конституции Чили 1980 г., президент избирается на четырёхлетний срок и не может быть переизбран. В Уругвае срок президентских полномочий пять лет, переизбрание не допускается.

После распада СССР все бывшие советские республики, за исключением стран Балтии, сделали выбор в пользу формы правления с сильной президентской властью – президентской или полупрезидентской республики. Принятая в 1993 году Конституция России также закрепляет полупрезидентскую республику, основанную на французской конституционной модели. Закрепляет, но не копирует: в Конституции России даже в изначальном её варианте есть многое, чего нет и быть не может в конституции V Республики Франции 1958 г.

В частности, это часть 3 ст. 80 Конституции России, согласно которой президент определяет основные положения внутренней и внешней политики государства. Это весьма специфическая норма, слабо согласующаяся с принципом разделения властей, которая перекочевала из советских конституций в Конституцию постсоветскую.

Появилась она уже в первой советской конституции – Конституции РСФСР 1918 г. Согласно её ст. 49 (б), **общее руководство всей внешней и внутренней политикой** относилось к ведению Всероссийского съезда Советов и Всероссийского центрального исполнительного комитета Советов, равно как и все иные вопросы

9 Венецианская комиссия, доклад «Ограничение сроков полномочий. Часть 1 – президенты» 2018 г., п. 8.

10 Подробнее см. Конституционное право зарубежных стран (под общей редакцией М.В.Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина). Москва, Норма Инфра-М, 2013.

11 Указ. соч.

12 Именно по этой причине ряд конституционалистов именуют форму правления в странах латинской Америки суперпрезидентской республикой.

общегосударственного значения<sup>13</sup>. В Конституции СССР 1977 г. линию внутренней и внешней политики определяла Коммунистическая партия. В конце 1980-х после принятия поправок к Конституции РСФСР 1978 г. определение внутренней и внешней политики РСФСР было отнесено к исключительной компетенции Съезда народных депутатов РСФСР, высшего органа государственной власти страны<sup>14</sup>. Норма из советских конституций пережила Советский Союз: после принятия новой Конституции России определение основных направлений внутренней и внешней политики стало полномочием главы государства – президента России.

Опасность этого конституционного положения в следующем. Президент в российской конституционной модели не просто сильная фигура – он главный орган государственной власти. Несмотря на то, что ст. 10 Конституции, устанавливающая, что государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, не упоминает президента, в ст. 11, перечисляющей органы государственной власти в РФ, фигурируют уже четыре власти<sup>15</sup>, и в качестве первой упоминается именно президент.

Анализ текста Конституции 1993 г. даже в её изначальном варианте не оставляет сомнений: президент главный и наиважнейший орган государственной власти. При этом президент не является частью системы разделения властей. В изначальном российском конституционном дизайне президент формально не входил ни в одну из ветвей государственной власти и как бы парил над системой разделения властей.

Полномочие по определению основных положений внутренней и внешней политики делало его главенствующую роль ещё более очевидной. О дисбалансе власти в пользу президента неоднократно писали лучшие российские правоведы – от В.С. Нерсесянца и О.Е.

Кутафина до М.А. Краснова и И.Г. Шаблинского. Конституционный суд, однако, дисбаланса не увидел, напротив, подчеркнул вытекающую из Конституции обязательность основных направлений внутренней и внешней политики государства – сначала для правительства<sup>16</sup>, а затем для всех органов публичной власти<sup>17</sup>. Решения Конституционного суда имеют общеобязательный характер, и теперь российский президент может диктовать свою волю органам законодательной, исполнительной и судебной власти федерального и регионального уровня, а с июля 2020 г.<sup>18</sup> – и органам местного самоуправления. Тем самым полномочие по определению основных направлений внутренней и внешней политики может быть использовано и как одна из легитимных основ для узурпации власти президентом.

Это российское конституционное положение обрело вполне ожидаемую популярность на постсоветском пространстве. Ряд бывших союзных республик, ориентированных на конституционную модель с сильной президентской фигурой, включили аналогичную норму в свои конституции (конституция Кыргызстана 1993 г., конституция Казахстана 1995 г. и др.). В изначальной редакции конституции Грузии 1995 г. в ст. 69, часть 2 была норма: «Президент Грузии определяет и направляет внутреннюю и внешнюю политику государства». Казалось бы, наличие полномочия, создающего основания для усиления личной власти президента, автоматически означало, что главы этих государств неизбежно подвергнутся соблазнам нарастающего авторитаризма. Но дальнейшее конституционное развитие показало, что неизбежности нет. В 2010 году после революционных апрельских событий была принята новая конституция Кыргызстана, установившая форму правления с гораздо более сильным парламентом (Жогорку Кенеш) и существенно более слабым президентом. К сожалению, этот оазис парламентаризма в

13 Согласно Конституции 1918 г. Всероссийский съезд Советов являлся высшей властью РСФСР, а ВЦИК – высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом РСФСР и в период между Съездами являлся высшей властью республики.

14 Ст. 104 Конституции РСФСР 1978.

15 Это отмечал академик РАН профессор В.С. Нерсесянц в опубликованном в 1999 г. коллективном труде «Проблемы общей теории государства и права» (Москва, «Норма»).

16 Постановление от 11 декабря 1998 г. № 28-П.

17 Постановление от 29 ноября 2006 г. № 9-П.

18 В июле 2020 г. вступили в силу поправки к Конституции РФ, в том числе и поправка к ст. 132, включившая органы местного самоуправления в единую систему публичной власти в РФ.

Средней Азии не просуществовал и 10 лет. На конституционном референдуме 11 апреля 2021 года были приняты поправки к конституции, вернувшие Кыргызстан в эпоху сильного президентализма. 5 мая 2021 г. президент Садыр Жапаров подписал новую редакцию конституции страны.

В Грузии события развивались по-другому. В 2010 году была проведена конституционная реформа, лейтмотивом которой стало ограничение власти президента и существенное усиление полномочий премьер-министра и правительства. Правительство стало высшим органом исполнительной ветви власти, который **определяет внутреннюю и внешнюю политику государства**; оно более не было подотчётно президенту, только парламенту. Для назначения и освобождения от должности членов правительства премьер-министру более не требовались

согласие президента. Президент как глава государства сохранил полномочия верховного главнокомандующего, гаранта национальной независимости и единства страны, представителя страны в международных отношениях. Был также введён институт контрасигнатуры, а президенту было запрещено занимать должности в политических партиях.

**26 сентября 2017 года** в Грузии состоялся новый виток конституционных преобразований. Произошло заметное усиление парламента: теперь именно парламент определяет основные направления внутренней и внешней политики страны. Прямые выборы президента были отменены: президента Грузии отныне избирает избирательная коллегия, при этом одно и то же лицо может быть избрано президентом только дважды.

## Самые негативные практики

Но есть и другие примеры – когда постсоветские государства неуклонно следуют по пути усиления полномочий президента, а шансы сменяемости власти стремятся к абсолютному нулю. Очень впечатляюще выглядит процесс конституционных преобразований в Азербайджане. Сначала в 2009 году был нанесён мощный удар по сменяемости власти: из конституции исчезло ограничение, ранее установленное ст. 101, согласно которой никто не может быть избран президентом Азербайджанской Республики повторно свыше двух раз. Новая редакция позволяет действующему президенту баллотироваться на следующий срок неограниченное количество раз.

Эта поправка вызвала крайне негативную реакцию Венецианской комиссии: она отметила, что *«краеугольным камнем правового государства является разделение властей. В стране с формой правления в виде президентской (а иногда полупрезидентской) республики существует тенденция концентрации властных полномочий в руках президента, в*

*то время как соответствующие полномочия законодательной и судебной ветвей власти существенно слабее. Следовательно, регулярная смена режима посредством выборов является надлежащим способом предотвращения чрезмерной концентрации власти в руках президента»* (ст. 10)<sup>19</sup>. Венецианская комиссия отметила также, что Азербайджан, конституция которого устанавливает форму правления в виде президентской республики, несомненно, является страной, где президент сконцентрировал в своих руках весьма широкие полномочия, при этом система сдержек и противовесов представлена в крайне ограниченном формате. Логично, что изначальная редакция конституции Азербайджана устанавливала ограничение в виде двух президентских сроков (ст.13).

В сентябре 2016 г. в Азербайджане состоялся конституционный референдум, в ходе которого был принят ряд поправок к конституции, в том числе и следующие:

- увеличен срок полномочий президента с пяти

19 Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of the republic of Azerbaijan (adopted by the Venice Commission on March 13-14, 2009).

до семи лет<sup>20</sup>;

- президент может объявить внеочередные выборы президента Азербайджана;
- исключено положение о том, что президентом Азербайджана может быть избран гражданин страны не моложе 35 лет;
- вводятся должности первого вице-президента и вице-президентов Азербайджана, назначаемых и освобождаемых от должности президентом. Граждане страны, обладающие избирательным правом, имеющие высшее образование и не имеющие обязательств перед другими государствами, могут быть назначены на эти должности<sup>21</sup>;
- вице-президенты Азербайджана обладают личной неприкосновенностью. Они не могут быть подвергнуты задержанию за исключением случаев поимки на месте преступления, не подлежат административной ответственности, не могут быть подвергнуты обыску и личному досмотру. Вице-президент, пойманный на месте преступления, может быть задержан, орган, осуществивший задержание, должен незамедлительно проинформировать генпрокурора. Иммунитет вице-президента может быть прекращен только президентом на основании представления генерального прокурора<sup>22</sup>;
- в случае досрочного ухода президента с должности до избрания нового главы государства его полномочия, в соответствии с предлагаемыми поправками, будут передаваться не премьер-министру,

как это предполагалось в предыдущем конституционном дизайне, а перейдут первому вице-президенту<sup>23</sup>.

Венецианская комиссия в предварительном заключении от 20 сентября 2016 г. подвергла критике вынесенные на референдум 26 сентября поправки в конституцию Азербайджана. По мнению комиссии, предлагаемые поправки нарушают баланс между ветвями власти. «*Новые полномочия президента, введенные проектом поправок, беспрецедентны даже в сравнительной перспективе: они снижают его политическую подотчетность и ещё больше ослабляют парламент. Венецианская комиссия выражает особую обеспокоенность введением должности неизбираемых вице-президентов, которые могут в определенный момент управлять страной, а даже полномочием президента объявлять досрочные президентские выборы по собственному усмотрению*»<sup>24</sup>. Эксперты Венецианской комиссии считают, что увеличение президентского срока до семи лет ещё усилит исполнительную власть в стране.

Изначальная редакция конституции Туркменистана 1992 г.<sup>25</sup> устанавливала президентскую республику, но бессрочные президентские полномочия не предусматривала: «Президентом может быть гражданин Туркменистана из числа туркмен не моложе сорока лет, проживающий в Туркменистане. Одно и то же лицо не может быть президентом более двух сроков подряд»<sup>26</sup>. Президент избирался непосредственно народом Туркменистана сроком на пять лет<sup>27</sup>. В декабре 1999 г. Халк Маслахаты<sup>28</sup> провозгласил Сапармурата Ниязова<sup>29</sup>

20 Статья 101 ч. 1 конституции Азербайджана. Текст конституции с изменениями доступен здесь:

[http://continentonline.com/Document/?doc\\_id=30420395&doc\\_id2=30420395#activate\\_doc=2&pos=18;-88.33332824707031&pos2=631;-78.33332824707031](http://continentonline.com/Document/?doc_id=30420395&doc_id2=30420395#activate_doc=2&pos=18;-88.33332824707031&pos2=631;-78.33332824707031)

21 Ст. 103-1 конституции Азербайджана 1995 г.

22 Ст. 106-1 конституции Азербайджана 1995 г.

23 Ст. 105 конституции Азербайджана 1995 г.

24 P. 86 of the Preliminary Opinion of the Venice Commission of 20 September 2016 on the Draft Modifications to the Constitution of Azerbaijan submitted to the Referendum of 26 September 2016.

25 Текст доступен здесь: [https://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/turkmen/turkmen-r.htm](https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/turkmen/turkmen-r.htm)

26 Ст. 55 конституции Туркменистана 1992 г.

27 Ст. 56 конституции Туркменистана 1992 г.

28 Халк Маслахаты (Народный Совет) был создан в 1992 г., являлся постоянно действующим высшим представительным органом народной власти и обладал полномочиями высшей государственной власти и управления. Упразднен в 2008 г.

29 Сапармурат Ниязов, обычно именуемый Туркменбаши – первый президент Туркменистана, пребывавший у власти до 2006 г.



пожизненным президентом Туркменистана. В 2003 году в конституцию был внесен ряд изменений, в том числе установлен верхний возрастной предел для кандидатов на пост президента: «Президентом Туркменистана может быть избран родившийся в Туркменистане гражданин Туркменистана из числа туркмен не моложе сорока лет и не старше семидесяти лет, владеющий государственным языком, в течение предшествующих десяти лет постоянно проживающий в Туркменистане и работающий в государственных органах, общественных организациях и отраслях народного хозяйства, завоевавший высокий авторитет, признанный и выдвинутый Халк Маслахаты кандидатом, достойным участвовать в выборах президента Туркменистана»<sup>30</sup>.

После смерти Ниязова в 2006 году президентом страны стал Гурбангулы Бердымухамедов, не уступающий предшественнику в стремлении к постоянному усилению режима личной власти. 14 сентября 2016 г. Милли Генгеш (парламент Туркменистана) одобрил поправки к конституции страны. Внесённые изменения заложили основу для бессрочного пребывания у власти президента Бердымухамедова: ограничение возраста кандидата на пост президента 70 годами было снято, пятилетний срок пребывания в должности был продлён с 5 до 7 лет. Сам Бердымухамедов получил почётное наименование Аркадаг («Защитник»), дабы не отставать от своего предшественника, которого почтительно величали Туркменбаши («Глава туркмен»). Таким образом Туркменистан решил вопрос о сменяемости власти столь же прямолинейно, что и Азербайджан.

25 сентября 2020 г. был принят конституционный закон о поправках к конституции. Впервые в истории Туркменистана конституция закрепила бикамеральный парламент. Верхняя палата именуется Халк Маслахаты, хотя по содержанию она не имеет ничего общего с ролью Халк Маслахаты в версии 2003 г. Глава Халк Маслахаты в силу поправок наделён правом исполнять обязанности

президента в случае недееспособности главы государства: «Если президент Туркменистана по тем или иным причинам не может исполнять свои обязанности, впредь до избрания президента его полномочия переходят к председателю Халк Маслахаты. Выборы президента Туркменистана в этом случае должны быть проведены не позднее шестидесяти дней со дня перехода его полномочий к председателю Халк Маслахаты»<sup>31</sup>. Согласно новой редакции ст. 78 конституции, каждый экс-президент Туркменистана является членом Халк Маслахаты, если он не откажется от использования этого права.

14 апреля 2021 года произошло событие, весьма неоднозначно оцениваемое как с конституционно-правовой точки зрения, так и с позиций политической целесообразности: президент Бердымухамедов стал главой верхней палаты (Халк Маслахаты) туркменского парламента. Это прямое нарушение конституции страны, ст. 73 которой гласит, что «президент Туркменистана не может быть членом или депутатом Милли Генгеша Туркменистана». Согласно ст. 87, член Халк Маслахаты и депутат Меджлиса не могут одновременно занимать должность члена кабинета министров, а президент в силу ст. 91 является председателем кабинета министров Туркменистана<sup>32</sup>. Прогнозы аналитиков, предполагавших, что в кресло главы верхней палаты будет посажен единственный сын Аркадага Сердар Бердымухамедов, дабы в случае необходимости сменить родителя на посту президента страны, пока что не оправдались. Вопрос, кому будут передаваться полномочия президента в случае его неспособности исполнять свои обязанности, остается открытым.

В Казахстане вопрос о сменяемости власти фактически не поднимался до 2019 года – Нурсултан Назарбаев бессменно возглавлял страну на протяжении почти 30 лет. Конституция Казахстана 1995 г. прекрасно подходила для целей установления режима личной власти в стране; в руках президента были сконцентрированы огромные полномочия, он контролировал парламент, суды, региональные и местные органы

30 Ст. 53 конституции Туркменистана. Текст конституции Туркменистана с изменениями, внесёнными конституционным законом 2003 г., доступен здесь: <https://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14381/preview>

31 Текст конституции Туркменистана с изменениями и дополнениями на 25 сентября 2020 г. доступен здесь: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31337929#pos=289;-13](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31337929#pos=289;-13)

32 [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31337929#pos=369;-15](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31337929#pos=369;-15)

власти.

Конституция Казахстана 1995 г. различает президента и первого президента Казахстана. Их статус и полномочия не идентичны. Конституция содержит чёткое указание на этот счет: «Статус и полномочия первого президента Казахстана определяются конституцией Республики и конституционным законом»<sup>33</sup>. Ст. 42 (5) конституции устанавливает, что «одно и то же лицо не может быть избрано президентом Республики более двух раз подряд. Настоящее ограничение не распространяется на первого президента Республики Казахстан». Упомянутый конституционный закон 2000 г.<sup>34</sup> закрепил политический и правовой статус первого президента, подтвердил неприменимость конституционной нормы о двух президентских сроках к первому президенту – Елбасы, а также установил, что «воспрепятствование законной деятельности первого президента Республики Казахстан – Елбасы, публичное оскорбление или иное посягательство на честь и достоинство первого президента Республики Казахстан – Елбасы, а также осквернение изображений первого президента Республики Казахстан – Елбасы не допускаются и преследуются по

закону»<sup>35</sup>. Уголовная ответственность за подобные действия была закреплена в уголовном кодексе Казахстана 1997 г.<sup>36</sup>. Ст. 317-2 УК 1997 г. криминализовала нарушение гарантий неприкосновенности Елбасы. Посягательство на жизнь Елбасы согласно УК 1997 г.<sup>37</sup> наказывалось более сурово, чем государственная измена. Примечательно, что данный состав преступления предусмотрен главой «Преступления против конституционного строя и безопасности государства». Аналогичные составы преступления предусмотрены и в УК 2014 года<sup>38</sup>.

Нурсултан Назарбаев пребывал на посту президента до марта 2019 года. Сейчас он возглавляет совет безопасности Казахстана, правящую партию Нур-отан, а также является членом Конституционного совета Казахстана. В качестве члена Конституционного совета Назарбаев наделен весьма примечательным полномочием: «В интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства решение Конституционного совета подлежит пересмотру по инициативе первого президента Республики Казахстан – Елбасы»<sup>39</sup>.

33 Ч.4 ст. 46 конституции Казахстана 1995 г. Текст конституции доступен здесь: [https://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/constitution](https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution)

34 Конституционный закон о первом президенте Казахстана – Елбасы № 83-Пот 20 июля 2000 г. [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1019103#pos=0;0](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1019103#pos=0;0)

35 Ст. 1 Конституционного закона 2000 г.

36 Ст. 317-1 УК Республики Казахстан 1997: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1008032](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008032)

37 [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1008032#pos=1574;-56](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008032#pos=1574;-56)

38 Статьи 177, 178, 373 и 374 УК 2014 г. ([https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31575252](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252))

39 Часть 2 ст. 36 конституционного закона о Конституционном совете Республики Казахстан 1995 г. № 2737 [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=1004022&doc\\_id2=1004022#activate\\_doc=2&pos=52;-175.3333282470703&pos2=410;-92.33332824707031](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1004022&doc_id2=1004022#activate_doc=2&pos=52;-175.3333282470703&pos2=410;-92.33332824707031)

# Российский подход к проблеме сменяемости власти

В 2020 году в решении вопроса о сменяемости власти Россия продемонстрировала верность и жизнеспособность знаменитого оруэлловского высказывания «все животные равны, но некоторые равнее других».

Выступая 5 января 2020 года с посланием Федеральному собранию РФ, президент анонсировал свою программу изменений в действующую Конституцию и, в частности, отметил: «в нашем обществе обсуждается конституционное положение о том, что одно и то же лицо не должно занимать должность президента РФ более двух сроков подряд. Не считаю, что этот вопрос принципиальный, но согласен с этим»<sup>40</sup>. А в конце послания добавил, что одной из задач государственного строительства является создание «системы, обеспечивающей, в том числе, сменяемость тех, кто находится у власти или занимает высокое положение в других сферах»<sup>41</sup>. Казалось бы, всё предельно понятно – и про то, что не более двух сроков, и про то, что необходима ротация руководителей и высокопоставленных чиновников. И в законопроекте, внесённом 20 января в Государственную думу, ничего про отмену не было, равно как и в тексте поправок, принятых в первом чтении.

10 марта состоялось второе чтение, в ходе

которого депутат Терешкова предложила либо убрать из Конституции ограничение по президентским срокам либо обнулить президентские сроки для действующего президента. Заседание Думы было прервано на полтора часа, спикер заявил о необходимости консультаций, затем в Думу приехал президент.

Выступая перед собравшимися, глава государства отметил, что когда государство становится более мощным и трудно уязвимым извне, на первый план, безусловно, выходит вопрос сменяемости власти, которая нужна для динамики развития, а затем сообщил, что считает нецелесообразным убирать из Конституции ограничение по количеству президентских сроков. А вот дать действующему президенту возможность избираться вновь глава государства согласился – если, конечно, граждане в ходе общероссийского голосования одобряют и Конституционный суд не станет возражать.

Конституционный суд возражать не стал, и в итоге мы получили схему, в которой два человека (действующий президент Владимир Путин и бывший президент Дмитрий Медведев) выведены за пределы действия нормы о двух президентских сроках<sup>42</sup>.

40 Текст послания президента ФС РФ от 15.01.2021 доступен здесь: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

41 <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

42 Екатерина Мишина. Годовщина «обнуления». 09 марта 2021 г. <https://imrussia.org/ru/%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/3249-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D1%89%D0%B8%D0%BD%D0%B0->

## Об авторе



**Екатерина Мишина** – к.ю.н., советник юстиции I класса, независимый эксперт по конституционному праву, профессор Свободного Университета.

## О проекте «Рефорум»

Проект «Рефорум» основан в 2020 году. Формат проекта – онлайн-платформа для экспертных обсуждений, комментариев и публикации докладов, касающихся позитивных преобразований в российском обществе. «Рефорум» также проводит семинары и дискуссионные сессии для экспертов.

Задача проекта – разработка дорожной карты реформ для России. «Рефорум» стремится создать позитивную повестку для российского общества, которая могла бы заинтересовать максимальное количество граждан.

Проект открыт для сотрудничества с российскими учеными и практикующими общественными и политическими деятелями, проживающими как в России, так и за её пределами. Экспертами проекта будут предлагаться и обсуждаться реформы, возможные как в текущей политической системе, так и в ходе возможных политических преобразований в стране.

Проект существует на гранты некоммерческих организаций и не имеет аффилиации с политическими фигурами, партиями или представителями бизнеса.