Куликова Юлия Альбертовна. Проблемы правового регулирования сроков пребывания в должности президентов Российской Федерации и государств-членов Содружества Независимых Государств: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Куликова Юлия Альбертовна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права РАН].- Москва, 2014.- 188 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические и методологические основы регламентации сроков в конституционно-правовых отношениях**

1.1 Понятие, сущность и классификация сроков в конституционно-правовых отношениях

1.2 Исчисление сроков в конституционно-правовых отношениях 36

**Глава 2. Характеристика сроков пребывания президента в должности в период становления и развития института президентства в Российской Федерации и государствах-членах Содружества Независимых Государств**

2.1 Общее и особенное в становлении и развитии института президентства в России и государствах-членах Содружества Независимых Государств 49

2.2 Ограничения нахождения президента у власти определенным сроком и количеством сроков пребывания в должности .78

2.3 Особенности досрочного прекращения полномочий президента .89

**Глава 3. Влияние изменения сроков пребывания президента в должности на систему государственной власти в Российской Федерации и государствах-членах Содружества Независимых Государств**

3.1 Способы изменения сроков пребывания президента в должности как правовое средство укрепления его положения в системе государственной власти 118

3.2 Политические и правовые последствия развития тенденции изменения сроков пребывания президента в должности .139

Заключение 158

Библиография .165

**Введение к работе**

**Актуальность диссертационного исследования.** Изменения в общественно-политическом и экономическом укладе в ряде стран социалистического лагеря и в СССР в конце 80-х годов XX века привели к необходимости поиска новой модели организации государственной власти. Основой для становления демократических режимов стал общепризнанный для большинства развитых стран принцип разделения властей с организацией в соответствии с ним государственно-политических институтов, среди которых одним из приоритетных являлся институт президентства1.

Институт президентства в случае бывших союзных республик представлялся естественным продолжением традиций авторитарного способа правления (партийная номенклатура) и предоставлял возможность бывшим партийным лидерам сохранить власть с его помощью. Данное обстоятельство явилось проявлением тенденции к введению сильных президентских режимов именно там, где внутригосударственные противоречия и давление различных политических сил побудили соответствующих лидеров бороться за президентство с большим объемом полномочий.

Обращение к историческим предпосылкам и условиям формирования этого института власти представляет интерес в силу необходимости выяснения причин появления в некоторых странах СНГ таких типов республик, где президенты наделены фактически неограниченными властными полномочиями и срок пребывания президента в должности не ограничен во времени (Республика Беларусь, Республика Туркменистан, Республика Казахстан и Республика Азербайджан).

Сравнительно-правовое исследование института президентства в республиках СНГ выявило важную особенность: традиционные признаки

1 «Институт президентства - властный институт, включающий президента как высшее должностное лицо в государстве, конституционные нормы, регулирующие функционирование президентской власти; прецеденты, возникшие в результате конституционной практики; реальный объем полномочий, сложившийся в результате соотношения политических сил в государстве; структурные подразделения» (Хутинаев И.Д. Институт президентства и проблемы формы государства. - М., - 1994. - С. 13).

устоявшихся теоретико-правовых конструкций республиканской формы
правления (президентской, парламентской, полупрезидентской) в конкретных
государствах обнаружить сложно или невозможно. В случае с государствами
СНГ появляются смешанные, гибридные формы правления. Современные
исследователи по-разному определяют такие конфигурации власти:
«суперпрезидентская республика», «президентско-монократическая

республика», «сверхпрезидентская республика», «президентоцентричная республика», «номинальная республика»2.

На практике признаки такого типа республик, в которых президент становится центральной фигурой в государственном механизме, в чьих руках сосредоточены полномочия в законодательной, исполнительной и судебной сферах, имеются в большинстве стран СНГ. Избежать этого было бы возможно только путем конституционного установления баланса исполнительной, законодательной и судебной властей без гипертрофированного расширения полномочий главы государства; путем регулярных альтернативных выборов главы государства без корректировки конституционных изменений сроков пребывания президента в должности.

В связи с тем, что основными признаками республиканской формы правления являются выборность высшей власти и ее сменяемость, соответствующая демократическая норма, ограничивающая срок пребывания в должности, призвана препятствовать авторитарным тенденциям президентской власти и закреплена в конституциях большинства стран. Наличие таких тенденций, как увеличение срока пребывания президента в должности (количества лет в соответствующем временном отрезке) и продление количественного пребывания в должности президента одного и того же лица, или более того, снятие ограничения такого пребывания в республиках СНГ,

2 Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. - 1994. - № 1. - С. 109-115; Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. -М., 2005.; Кынев А.В. Институт президентства в странах Центральной и Восточной Европы как индикатор процесса политической трансформации // Полис. № 2. - 2002. - С. 126-137.; Симонишвили Л.Р. Модели организации государственной власти. - М., 2012.

может привести к тому, что данные государства из демократических республик будут превращаться в «номинальные республики»3.

Исследование влияния изменения сроков пребывания президентов в должности на систему государственной власти приводит к выводу о том, что утверждение принципа ограниченности во времени президентской власти двумя конституционными сроками означает реальное ограничение этой власти: власть, ограниченная во времени естественно не может быть абсолютной (полной), она в силу положений самой Конституции оказывается ограниченной. Такое ограничение должно выполнять свою главную цель - препятствовать несменяемости власти и установлению бессрочного правления одного лица. Однако в исследуемых государствах указанный ограничитель оказался востребованным далеко не всегда.

Сравнительно-правовой анализ теории и практики изменения сроков пребывания президента в должности позволяет выявить влияние этого процесса на всю систему государственной власти, политические и правовые последствия такого изменения. Президент занимает свое место в системе государственного управления только в результате выборов и на определенный срок. Какие бы способы не применялись (избрание парламентом, гражданами-выборщиками, специальной избирательной коллегией, непосредственно гражданами-избирателями), президент, по общему правилу, избирается на определенный срок. Причины изменения сроков пребывания в должности могут быть различны. Это может быть связано с увеличением длительности сроков управленческих циклов, стремлением обеспечить баланс между различными ветвями власти в связи с перераспределением полномочий между ними. Но часто причиной такого явления выступает желание политических лидеров продлить свое пребывание в должности. Для этого используются как конституционные, так и внеконституционные способы: аннулируется первый срок, так как он начался до принятия действующей конституции, и, следовательно, третий срок рассматривается как второй (Республика

Симонишвили Л.Р. Модели организации государственной власти. - М., 2012. - С. 91.

Узбекистан, Республика Таджикистан), с помощью референдума и поправок к конституции устраняются ограничения на последовательные сроки (Республика Беларусь, Республика Казахстан), вводится личное пожизненное президентство без поправок к Конституции, в виде исключения (Республика Туркменистан), увеличивается президентский срок с внесением поправок к Конституции (Российская Федерация, Киргизская Республика).

В условиях нестабильной демократии долгое пребывание у власти создает угрозу ее узурпации. Это фактический отказ от принципа сменяемости власти, закрепление господства бюрократии и создание дополнительных возможностей для роста коррупции. Увеличение промежутка между выборами сокращает возможности общественного контроля, способствует росту пропасти между властью и обществом, недоверия граждан к государству.

Отмеченные факторы ориентируют представителей юридической науки не только анализировать практику закрепления и реализации конституционных моделей президентской власти (в части регламентации сроков полномочий главы государства), но и формулировать предложения и рекомендации по укреплению основ демократической государственности.

Степень научной разработанности проблемы**.** Любое реформирование публично-правовых институтов имеет определенную систему ценностных ориентиров, направленных на комплексное совершенствование общественных отношений, изменяющих ранее существующие приоритеты в развитии государства, его важнейших институтов. Безусловно, во всех бывших союзных республиках, ныне самостоятельных государствах, введение института президентства, приводило к значительному реформированию властеотношений, перераспределению полномочий, к постоянному изменению статутных факторов, разновидностей самого института президентства, затрагивало основные сущностные аспекты системы органов государственной власти, в том числе, и в части рассматриваемой нами проблемы. Конечно, данные вопросы привлекали внимание исследователей, тем не менее, анализ существующих работ позволяет сделать вывод о недостаточной теоретической разработанности проблемы.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды российских и зарубежных исследователей, как в целом по институту президентства, так и по отдельным вопросам его функционирования. Общей характеристике института главы государства (в том числе в историко-правовом и сравнительно-правовом ключе), взаимодействию главы государства с другими элементами конституционной системы власти, реализации отдельных его полномочий посвятили свои работы С.А. Авакьян, A.M. Ибрагимов, Р.Ф. Иванов, О.Е. Кутафин, Б.М. Лазарев, В.И. Лафитский, М.Н. Марченко, А.А. Мишин, Л.А. Окуньков, Н.А. Сахаров, И.Д. Хутинаев, А.И. Черкасов, А.Н. Чертков, В.Е. Чиркин, Ю.Л. Шульженко и др.

Возникновение и становление российского президентства, его специфику и особенности изучали такие исследователи, как М.П. Авдеенкова, М.В. Баглай, Г.В. Дегтев, Ю.А. Дмитриев, Р.В. Енгибарян, А.В. Зуйков, В.И Каинов, Е.И. Козлова, Е.И. Колюшин, В.В Комарова, Е.М. Ковешников, В.И. Кириленко, М.А. Краснов, В.Б. Кувалдин, А.В. Кынев, В.О. Лучин, А.В. Мазуров, Е.В. Мандрыка, Н.А. Михалева, А.А. Огородников, В.И. Радченко, Ю.И. Скуратов, Л.А. Стешенко, К.Л. Сыроежкин, И.Г. Шаблинский и др.

Вопросы становления и развития института президентства в отдельных странах СНГ рассматривались в трудах М.С. Ашимбаева, Н.И. Грачева, Э.А. Гаджи-Заде, А.А. Журавлева, Р.Б. Игбаева, М.Б. Касымбекова, Н.М. Кондратовича, Н.К. Кунцевич, Б.А. Майлыбаева, В.А. Малиновского, М.С. Матейкович, С.Г. Паречиной, Л.Р. Симонишвили, А.Ш. Султанова, Г.А. Шмавоняна и др.

Использованы труды политологов, теоретиков права, а также представителей отраслевой юридической науки в части понятия и исчисления сроков, как юридических фактов: Д.Н. Бахраха, Г.П. Бужинкаса, А.А. Вешнякова, В.П. Грибанова, А.С. Дугенец, Л.В. Коваля, Е.И. Колюшина, С.Д. Князева, В.И. Лысенко, М.С. Матейковича, А.Е. Постникова, И.В. Пановой, Э.Н. Ренова, А.К. Соловьевой и др. Развернутое освещение проблема сроков (как правового явления, в том числе в сфере публичного права) получила в трудах ученых в области гражданского и гражданско-процессуального права,

таких, например, как В.В. Витрянский, Л.Г. Вострикова, Э.П. Гаврилов, Ю.А. Гамбаров, О.С. Иоффе, Е.Г. Исаева, О.А. Красавчиков, И.Б. Новицкий, P.O. Халфина, Е.А. Суханов, И.А. Фаршатов и др.

Статьи американских и европейских авторов о специфике института президентства в постсоциалистических странах: X. Линца, Э. Уокера, С. Холмса, Е. Мачкува, Р. Роуза, А. Шайо, Р. Саква и др. позволили выявить достоинства и недостатки института президентства в странах СНГ по сравнению с классическими образцами президентской республики.

При подготовке данного исследования были также использованы диссертационные работы, в которых рассматриваются отдельные проблемы, связанные со сроками полномочий президентов стран СНГ и основаниями досрочного их прекращения. Это работы таких авторов, как А.Ш. Арутюнян, Н.В. Бобракова, СВ. Березка, Э.М. Васекина, А.В. Зуйков, В.А. Зорин, А.А. Карташов, С.Г. Колбая, К.М. Конджакулян, А.А. Огородников, Г.С. Родионова, А.Е. Рябов, Т.Л. Тенилова, Б.Ч. Чжан и др.

Несмотря на то, что многие вопросы, относящиеся к проблематике диссертационного исследования, нашли отражение в трудах ученых и специалистов в области изучения института президентства, в том числе в странах СНГ, проблема правового регулирования сроков пребывания президентов в должности и досрочного прекращения их полномочий именно в сравнительном аспекте (Российская Федерация и страны СНГ) еще недостаточно изучена в российской и зарубежной науке конституционного права. Недостаточная изученность, обусловившая актуальность исследуемой проблемы, ее большая практическая значимость для современного этапа развития правовых систем стран СНГ определяют необходимость дальнейших исследований различных аспектов этой проблемы.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в связи с правовым регулированием сроков пребывания президентов в должности, а также досрочным прекращением полномочий главы государства в Российской Федерации и странах СНГ.

**Предметом диссертационного исследования** являются нормы конституционного права, регламентирующие временную основу и временные пределы реализации президентских полномочий, а также теоретические, законодательные и политико-практические основы (аспекты) исчисления и регулирования сроков пребывания президента в должности в странах СНГ, их сходство и отличие, конкретные способы их изменения и вытекающие отсюда политические и правовые последствия.

Научному анализу подвергнуто конституционное законодательство всех государств - бывших республик СССР, включая государства, не вошедшие в СНГ и вышедшие из него (прибалтийские государства и Грузия). В отдельных государствах имели место известные трансформации формы правления и институциональной организации государственной власти (Республика Молдова, Украина, Грузия), которые не оказали, тем не менее, существенного влияния на порядок исчисления и регулирования сроков президентских полномочий и не свидетельствуют о какой-либо тенденции. С учетом сказанного, в диссертационной работе более предметно исследованы законодательство и политико-правовая практика Российской Федерации, государств СНГ Центрально-Азиатского региона (Республики Казахстан, Киргизской Республики, Республики Таджикистан, Республики Туркменистан, Республики Узбекистан), а также Республики Азербайджан, Республики Армения и Республики Беларусь.

**Целью диссертационного исследования** является комплексный компаративистский анализ конституционно-правовых основ и политико-правовой практики регламентации сроков пребывания президента в должности в Российской Федерации и странах СНГ, выявление основных тенденций в исследуемой сфере и формулирование теоретических обобщений и практических рекомендаций, направленных на укрепление и развитие демократической государственности.

Достижение указанной цели предполагает постановку и решение следующих **задач:**

1. На основе теоретико-правовой характеристики срока как правового явления и юридического факта конкретизировать понятие «срок в конституционно-правовых отношениях» в преломлении его к сфере организации и функционирования публичной власти и в соотношении с иными сроками в публичных правоотношениях, предложить научно обоснованную классификацию конституционно-правовых сроков.
2. Представить системную содержательную характеристику правил исчисления сроков в конституционно-правовых отношениях применительно к регламентации пребывания в должности главы государства. Соотнести и конкретизировать понятия «срок пребывания президента в должности» и «срок исполнения полномочий».
3. Выявить общее и особенное в становлении и развитии института президентства в России и странах СНГ.
4. Обосновать взаимосвязь между изменением сроков пребывания президента в должности и трансформацией конкретной модели республиканской формы правления.
5. Сопоставить основания и способы досрочного прекращения полномочий президентов в России и странах СНГ, раскрыть специфику юрисдикционной технологии их реализации.
6. Раскрыть основные тенденции в регламентации сроков пребывания президента в должности, способы изменения этих сроков, показать политические и правовые последствия их влияния на систему государственной власти.
7. Выработать конкретные практические рекомендации и предложения по совершенствованию действующего конституционного законодательства Российской Федерации и стран СНГ.

Методологической основой исследования являются научные методы познания общественных явлений и процессов: формально-логический, системно-функциональный, сравнительно-правовой, конкретно-исторический, формально-юридический, теоретико-прогностический и др. Они использовались

в различных сочетаниях на разных этапах исследования, с учетом поставленных и решаемых задач.

**Нормативную основу исследования** составили Конституция Российской Федерации, Конституции стран СНГ, международные правовые акты и зарубежное законодательство, регулирующие вопросы введения институтов президентства, их правовой статус, течение и исчисление сроков пребывания президента в должности, федеральные конституционные законы и федеральные законы Российской Федерации, конституционные законы и обычные законы республик СНГ, указы президентов России и республик СНГ, соответствующие подзаконные нормативные акты, а также утратившие юридическую силу советские и принятые в постсоветское время правовые документы, затрагивающие институт президентства в целом и сроки президентских полномочий в частности. Также источником явились материалы судебной практики, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных судов стран Содружества по рассматриваемой диссертантом проблеме.

Анализ состояния нормативной базы показал, что она в целом обеспечивает правовое регулирование установления, течения и исчисления сроков пребывания президента в должности в рамках существующих президентских моделей в пространстве СНГ. Но часто их введение и корректировка не подкрепляются объективными факторами совершенствования государственных институтов, а скорее несут на себе отпечаток субъективной заданности первых лиц государства, исполняющих полномочия президентов, способствующих их длительному, а в отдельных случаях и бессрочному нахождению у власти. Дальнейшее совершенствование рассматриваемых подобных отношений потребует развития нормативной правовой базы в направлениях, рассмотренных в настоящем исследовании.

**Научная новизна** диссертации во многом обусловлена самой постановкой проблемы. Вопросы, связанные с регламентацией сроков пребывания президента в должности, привлекали внимание ряда исследователей. Но

комплексное, системное их исследование на основе сравнительно-правового метода применительно к странам СНГ выполняется впервые.

В диссертации раскрыто понятие «срок пребывания президента в должности», предложено его авторское определение, показана структура и содержание данного понятия, выявлено его соотношение с понятием «срок исполнения полномочий президентом».

Выявлены общие и особенные черты становления и развития института президентства в Российской Федерации и странах СНГ. В обозначенном ключе проанализированы и определены основные тенденции эволюции сроков пребывания президентов в должности в России и странах СНГ.

Наряду с теоретическими обобщаются и подробно рассмотрены практические аспекты функционирования института президентства, его взаимодействие с иными органами власти в рамках сроков осуществления конституционных полномочий. Научной новизной обладают выводы о влиянии изменения сроков пребывания президентов в должности на систему государственной власти, а также предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства в России и странах СНГ по вопросу правового регулирования сроков пребывания президентов в должности. Значительно расширен понятийный аппарат, посредством которого осуществлялся общетеоретический и практический анализ сроков пребывания президента в должности в строго юридическом, терминологическом, а также в широком философско-правовом контексте правовых понятий.

Положения**,** выносимые на защиту**,** связаны с направлениями общетеоретического и практического анализа сроков пребывания президента в должности, которые составляют научную новизну диссертационного исследования.

1. Выявлены и обоснованы корреляционные связи между историческими условиями, особенностями, традициями государства и конституционно-правовым оформлением и функционированием властного механизма (в том числе и института главы государства), которые

свидетельствуют о трансформации республиканской формы правления и появлении республик с неограниченной президентской властью.

Конституционное развитие любого государства - явление многофакторное и многоаспектное, а конституционная система публичной власти - система сложная, в которой отдельные элементы тесно взаимосвязаны, и трансформация (равно как и стагнация) одного из элементов системы неизбежно сказывается на устойчивости и эффективности всей системы. Каждое государство отличается той или иной уникальностью конституционной модели. Интеграционные и глобализационные процессы не могут рассматриваться в качестве незыблемого аргумента для навязывания какому-либо государству той или иной системы ценностей, принципов и конкретных форм построения власти (как в доктринальном, так и в политико-практическом плане). Постановка вопроса о сроках пребывания президента в должности на общетеоретическом уровне призвана решить проблему их конституционного обоснования, адекватного конкретным условиям развития государственности России и стран СНГ.

2. Предложена авторская дефиниция «срок пребывания президента в должности» и представлена структурно-содержательная характеристика указанной категории.

Понятие «срок пребывания президента в должности» является разновидностью конституционно-правовых сроков. Это промежуток времени нахождения президента в должности и осуществления конституционных функций и полномочий главы государства, ограниченный определенным количеством лет, закрепленный в Конституции, целью которого является обеспечение демократического политического режима государства, республиканской формы правления, легитимности органов государства, воспрепятствование узурпации власти. Начало и окончание срока по общему правилу определяются выборами президента (окончание указанного временного периода, кроме того, может определяться основаниями досрочного прекращения полномочий главы государства). Срок имеет свое содержание, структуру, под которой понимается система устойчивых связей различных

сторон в рамках принципа разделения властей, обеспечивающих его целостность, тождественность и адекватность условиям развития государства и общества. В его структуру входит понятие «срок исполнения полномочий президентом», под которым понимается определенный временной промежуток исполнения полномочий президентом, реализация данных ему властью народа прав и обязанностей. Начало исчисления срока - момент принятия присяги, окончание - присяга нового президента (т.е. истечение срока пребывания президента в должности), либо наступление какого-либо основания досрочного прекращения полномочий. В содержании рассматриваемой категории выделяются различные правила и режимы изменения сроков. Такие режимы изменения сроков, как продление, приостановление или прекращение должны включаться в понятие «срок исполнения полномочий президента» (например, досрочное прекращение полномочий президента по различным основаниям). Произвольная корректировка сроков пребывания президента в должности нарушает эту целостность, взаимосвязь ветвей власти, создает необоснованные властные приоритеты сторон, ставя под сомнение исторически устоявшиеся ценности и признанные модели государственно-правовой организации.

3. Доктринальный анализ сроков пребывания президентов в должности предполагает систематизацию, типизацию и классификацию этого сложного правового явления на основе различных критериев и системы аргументов. Место сроков пребывания президентов в должности в научно обоснованной классификации конституционно-правовых сроков может быть представлено следующим образом:

1) в зависимости от места в механизме правового регулирования конституционно-правовых отношений срок пребывания президента в должности относится к нормативно-правовым срокам, установленным и зафиксированным в нормативном акте - Конституции или специальным законом. Например, срок пребывания в должности Президента РФ составляет 6 лет согласно Закону РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы».

1. в зависимости от сферы правового регулирования срок пребывания президента в должности - срок, установленный в конституционных основах организации и деятельности органов государственной власти. Например, в статье 81 Конституции РФ установлен точный срок, на который избирается Президент РФ.
2. в зависимости от продолжительности отведенного времени и степени его ограничения срок пребывания президента в должности относится к срокам-периодам, и в Конституциях всех стран СНГ закреплен точный срок пребывания в должности от 4 до 7 лет и количество максимальных сроков пребывания (как правило, ограничено двумя сроками пребывания).

4) по степени обязательности для субъектов правоотношений срок
пребывания президента в должности может быть отнесен к императивным
(сроки, которые не могут быть изменены по желанию сторон).
Зафиксированные в конституциях, они могут подвергаться режимам
изменения только путем сложной и обоснованной процедуры. Например,
поправки к главам 3-8 Конституции РФ принимаются в порядке,
предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и
вступают в силу после одобрения органами законодательной власти не
менее чем двух третей субъектов РФ - статья 136 Конституции РФ.

1. по характеру распространения действия срок пребывания президента в должности может быть общим и специальным. Общий срок -установленный конституцией срок пребывания президента в должности (например, срок пребывания президента Российской Федерации в должности составляет - 6 лет, для президента Республики Таджикистана -7 лет, для президента Республики Беларусь - 5 лет). Специальный срок -установленный законами в порядке исключения (например, срок исполнения обязанностей президента в случае досрочного прекращения полномочий, срок полномочий временного президента Киргизии на переходный период конституционного реформирования).
2. в зависимости от степени определенности срок пребывания президента в должности может быть отнесен к определенным срокам (подлежит

точному исчислению путем указания на событие, с которым связано соответствующее правовое последствие). Например, в соответствии с Конституцией РФ момент принесения присяги вновь избранным президентом считается началом исполнения полномочий - п. 1 статьи 92). 7) в зависимости от правовых последствий истечения срок пребывания президента в должности может быть отнесен и к правообразующим, и к правоизменяющим, и к правопрекращающим юридическим фактам в зависимости от конкретных обстоятельств. Например, срок исполнения полномочий президентом является правообразующим фактом. Досрочное окончание полномочий президентом по различным основаниям может быть отнесено к правопрекращающим юридическим фактам.

1. Обоснована взаимосвязь между изменением сроков пребывания президентов в должности (как увеличение сроков, так и снятие ограничений по срокам пребывания) и трансформацией республиканской формы правления, превращением ее в такой тип республики, где президенты наделены фактически неограниченными властными полномочиями и срок пребывания президента в должности не ограничен во времени (это относится к таким республикам, как Азербайджан, Беларусь, Казахстан и Туркменистан). Ликвидация на законодательном уровне такого демократического признака, как периодичность выборов, приводит к появлению авторитарных устремлений президентской власти и сосредоточению ее в одних руках.
2. Проведенный сравнительно-правовой анализ институтов президентства в странах СНГ позволяет констатировать существование таких тенденций сохранения преемственности власти, как продление пребывания президента в должности более двух сроков и определение своего преемника при жизни действующим президентом. При этом используются различные способы и формы изменения сроков пребывания и их корректировки, которые образуют определенную систему реализации властных полномочий главы государства. В концептуальном плане система регулирования сроков пребывания президента в должности и их корректировки представляет собой совокупность нормотворческих, организационных и процедурно-процессуальных элементов,

связанных между собой определенными волевыми факторами заданными и реализующимися в иерархических властных структурах с учетом политико-правовой культуры, традиций и господствующей ментальносте в обществе.

6. Значимость института президентства в системе публичной власти обуславливает необходимость регламентации сроков пребывания президентов в должности на конституционном уровне, в связи с чем любые предложения по совершенствованию правового регулирования в исследуемой сфере неизбежно связаны с конституционным реформированием. В диссертации обоснованы конкретные практические рекомендации по совершенствованию конституционного законодательства Российской Федерации и стран СНГ в части ограничения пребывания президентов в должности, в частности:

а) Представляется целесообразным ч. 3 ст. 81 Конституции Российской
Федерации изложить в следующей редакции: «одно и то же лицо не может
занимать должность Президента РФ более двух сроков». Конституционная
норма в предлагаемой формулировке обеспечила бы гарантии демократического
развития общества с устойчивой и функциональной, но обязательно
периодически обновляемой президентской властью.

б) В Конституции таких республик, как Туркменистан (статья 52),
Азербайджан (статья 101) и Беларусь (статья 81) предлагается вернуть статью
об ограничении срока пребывания президента в должности двумя сроками, то
есть ввести запрет на замещение должности президента одним и тем же лицом
более двух сроков. Такое классическое правовое средство ограничения власти,
как установление определенного срока пребывания президента в должности,
должно присутствовать в конституции как доказательство демократичности
этого института и исключение возможности установления единоличной
диктатуры.

В любом случае предлагаемые конституционные изменения предполагаются «точечные», не изменяющие кардинально сложившуюся в государстве систему власти - масштабная конституционная реформа должна обусловливаться комплексом иных причин. В то же время значение подобных конституционных ограничений для обеспечения эффективности властного

механизма представляется очевидным. Необходимость в подобного рода ограничениях может со временем отпасть, если в государстве сложится устойчивая политико-правовая традиция сменяемости президентской власти вне рамок нормативной регламентации (как это имеет место, например, в современной Франции).

7. Конституционно-правовое регулирование, как отмечалось, не может и не должно быть полностью унифицированным, в том числе в максимально интегрированных межгосударственных образованиях. Вместе с тем, юридическая конструкция, разрабатываемая для урегулирования кризисной ситуации в обществе, связанная с досрочным прекращением срока полномочий президента, в том числе и в результате его отрешения, должна иметь более-менее универсальный характер, быть приспособленной для разрешения этой ситуации, обусловленной характером правовых отношений, в которых она возникла. В связи с этим целесообразно включить в перечень оснований для отрешения президента РФ от должности расширенный, но конкретный и исчерпывающий их перечень. Например, дополнить ч. 1. ст. 93 Конституции Российской Федерации такими позициями, как нарушение президентом Конституции и законов Российской Федерации, роспуск либо приостановление деятельности законно избранных органов государственной власти, кроме случаев предусмотренных 111 и 117 ст. Конституции России и федеральными законами, совершение им уголовно наказуемого деяния.

**Теоретическая значимость** диссертационной работы заключается в том, что автором проведено комплексное теоретико-правовое исследование проблемы сроков пребывания президента в должности, рассматриваемых с точки зрения динамики их возникновения, течения, исчисления, а также правовых форм и процессуальных процедур их корректировки. В диссертационном исследовании проведен сравнительный анализ категориального статуса срока пребывания президента в должности в России и странах СНГ, выявлены специфические черты этих юридических сроков, определены их разновидности, особенности течения и исчисления. Выявлены особенности форм и методов корректировки сроков пребывания президента в

должности в странах СНГ и России, проанализирован опыт зарубежных стран. Сформулированные теоретические положения уточняют, развивают ряд правовых институтов связанных с реализацией властных полномочий высшими должностными лицами государства. Научное осмысление заявленных в диссертации конституционных проблем обусловливает их теоретическую значимость.

**Практическая значимость работы** заключается в том, что ряд положений настоящего исследования может быть использован в нормотворчестве при совершенствовании законодательства Российской Федерации и стран СНГ в части рассмотренной в диссертационном исследовании проблемы регламентации сроков пребывания президента в должности и регулирования вопроса досрочного прекращения полномочий президента.

Положения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы для дальнейших теоретических исследований по проблемам института президентства в Российской Федерации и странах СНГ и правовому регулированию сроков пребывания президента в должности.

Материалы диссертации могут быть использованы в образовательном процессе в системе высшего профессионального образования при преподавании дисциплин «Конституционное право», «Конституционное право зарубежных стран», «Теория государства и права», «Политология» и др.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертационного исследования докладывались и обсуждались на заседании сектора теории конституционного права Института государства и права РАН, на международных и всероссийских научно-практических конференциях, а также нашли отражение в опубликованных работах автора общим объемом 4,3 п. л.

Материалы диссертации использовались при проведении занятий по курсу «Конституционное право», «Правоведение», «Теория государства и права» в виде тематических и учебных лекций в филиале федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего

профессионального образования «Российский государственный гуманитарный университет» в г. Железнодорожном Московской области.

## Исчисление сроков в конституционно-правовых отношениях

Правила исчисления юридических сроков прописаны в соответствующих кодифицированных нормативно-правовых актах (Гражданском кодексе РФ, Кодексе об административных правонарушениях РФ, Гражданско-процессуальном кодексе РФ, Уголовно-процессуальном кодексе РФ и др.). Однако в связи с многообразием системы источников конституционного права Российской Федерации невозможно законодательное закрепление в каком-либо одном нормативном правовом акте единых правил исчисления конституционно-правовых сроков.

Если мы обратимся к гражданскому законодательству, то порядок и правила исчисления сроков излагаются в статье 190 ГК РФ : «срок может определяться календарной датой или истечением периода времени, который исчисляется годами, месяцами, неделями, днями или часами. Срок может определяться также указанием на событие, которое должно неизбежно наступить». Принципиальное значение для правового регулирования имеет определение его начала и окончания. Течение срока начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми он определен (ст. 191 ГК РФ), и поэтому момент или день, которым определено начало срока, не засчитывается в его продолжительность. Срок, исчисляемый годами, истекает в последнем году срока в тот же по названию месяц и в тот же день, которыми определено его начало, а срок, исчисляемый месяцами, истечет в последний месяц срока и в тот же по числу день (ст. 192 ГК РФ). Данные правила исчисления сроков носят императивный характер, их можно применить и к срокам в публично-правовых отношениях. Исчисление конституционно-правовых сроков можно определить как «волевую сознательную деятельность субъектов конституционного права по установлению подлинного смысла соответствующих правовых предписаний 0 сроках и определению с помощью математических и календарных расчетов их параметров применительно к конкретным правоотношениям»1. Осуществляется это исчисление в минутах и часах (в исключительных случаях, для обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также легитимности высших органов государственной власти и непрерывности их функционирования), днях, месяцах и годах. Конституционно-правовые сроки в зависимости от способа исчисления можно разделить на: а) сроки, продолжительность которых исчисляется часами (представляют собой редкое исключение; например, срок временной передачи полномочий Президента РФ Председателю Правительства РФ); б) сроки, исчисляемые сутками (днями) (например, сроки избирательных и референдумных кампаний); в) сроки, исчисляемые месяцами и годами (сроки полномочий государственных органов и органов местного самоуправления, к ним же относится сроки пребывания президента в должности)2. В истории российского государства был пример, когда срок временной передачи полномочий Президента РФ Председателю Правительства РФ исчислялся часами. В 1996 году в связи с предстоящей операцией, в целях обеспечения условий непрерывного осуществления государственной власти, указом Президента РФ от 19.09.1996 г. «временное исполнение обязанностей Президента РФ в связи с проведением хирургической операции осуществлялось Председателем Правительства РФ в полном объеме, включая полномочия по контролю над стратегическими ядерными силами». В указе устанавливалось, что Председатель Правительства приступает к временному исполнению обязанностей Президента «с момента, определяемого в соответствии с Указом Президента РФ». Данный указ вступал в силу со дня опубликования и действовал «до момента подписания Президентом РФ указа о прекращении временного исполнения Председателем Правительства РФ обязанностей Президента РФ». То есть, Президент исходил из того, что он сам решает, наступил ли момент временного исполнения обязанностей согласно ст. 92 (ч. 3) Конституции РФ. Ведь Председатель Правительства осуществляет временное исполнение президентских обязанностей «в период, определяемый в соответствии с отдельными указами Президента», который заканчивается с момента подписания Президентом «указа о прекращении временного исполнения обязанностей». В данном случае исчисление срока в часах не закреплялось непосредственно при установлении срока, т.е. де-юре, так получилось в действительности (де-факто), но, тем не менее, пример подходит для классификации конституционно-правовых сроков, продолжительность которых исчисляется часами. Сроки, исчисляемые сутками (днями) - сроки избирательных и референдумных кампаний. Например, решение о назначении выборов в федеральные органы государственной власти принимаются не ранее чем за ПО дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования (п. 7 ст. 10)1. Или, период, включающий в себя выдвижение кандидатов, списка кандидатов, сбор подписей избирателей на федеральных выборах не может быть менее 40 дней, на региональных и местных выборах - не менее 30 и 20 дней (п. 9 ст. 33 того же закона).

Сроки, исчисляемые месяцами и годами - сроки полномочий государственных органов и органов местного самоуправления, сроки полномочий должностных лиц. Например, срок полномочий избирательной комиссии городского округа Железнодорожный Московской области составляет 5 лет1. Сроки в публично-правовых отношениях могут претерпевать различные изменения: продление, восстановление, приостановление. На практике они в большей мере распространены в судебно-процессуальных и административно-правовых (равно как и в гражданско-правовых) отношениях. Общие сроки разрешения гражданских дел, установленные в ст. 154 ГПК РФ, не могут быть изменены (продлены или сокращены) ни соглашением сторон, ни постановлением суда. Назначенные судом процессуальные сроки могут быть продлены только судом (ст. 111 ГПК РФ). Продление процессуального срока, назначенного судом, осуществляется по заявлению заинтересованного лица, поданному до истечения этого срока, т.е. можно продлить срок, который еще не истек. Возможно также восстановление процессуальных сроков (ст. 112 ГПК РФ). Административно-правовой срок также может быть продлен (ч. 2 ст. 29.6 Ко АЛ РФ), отсрочен (ч. 2 ст. 31.5 КоАП РФ), прерван (ст. 31.9 Ко АЛ РФ) и приостановлен (ч. 1 ст. 31.6 КоАП РФ). Срок рассмотрения может быть продлен судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело. Установлены временные рамки таких изменений. Что касается конституционно-правовых сроков, мы убеждены, что использование перечисленных режимов возможно лишь в исключительных случаях, предусмотренных законами и должно употребляться на практике редко (в этом мы солидарны с позицией А.А. Карташова относительно правил исчисления конституционно-правовых сроков).

## Ограничения нахождения президента у власти определенным сроком и количеством сроков пребывания в должности

Одна из проблем становления института президентства на постсоветском пространстве связана со сроками президентской власти одного лица. Республиканская форма правления предполагает не только выборность высшей власти, но и ее сменяемость. Традиция ограничивать срок пребывания президента у власти - родом из США. Первый американский президент Джордж Вашингтон правил восемь лет (два срока по четыре года), после чего ушел в отставку, хотя он располагал невероятным авторитетом среди своих сподвижников и, если бы захотел, мог бы президентствовать сколь угодно долго. Такой положительный пример самоограничения послужил зарождению традиции -никто не может быть главой государства более двух раз. Она была нарушена лишь однажды: Президент Франклин Рузвельт избирался четырежды, но это оправдывалось Великой депрессией и начавшейся второй мировой войной. Однако уже после войны в 1947 году Конгресс принял поправку к Конституции США (знаменитая 22-я поправка), в соответствии с которой запрет на пребывание у власти больше двух сроков вводился уже на законодательном уровне. В 1951 году она была ратифицирована. Сущность данной поправки сводилась к следующему: «Ни одно лицо не должно быть избрано на пост Президента более двух раз»1. Как отмечает в своей работе Г.В. Дегтев «с легкой руки американцев эта поправка стремительно обрела права гражданства в ряду других классических ценностей демократического конституционализма, и сегодня большинство президентских республик современного мира имеют свою 22-ю поправку в качестве одной из статей конституции»2.

Исследователи, как правило, отмечали, что данная демократическая норма призвана препятствовать авторитарным тенденциям президентской власти, и закреплена в конституциях многих стран3. Действительно, она направлена против гипотетически возможных в любом обществе, переживающем переходный период от тоталитаризма к демократии, тенденций тоталитаризма, автократизма, геронтократизма и с правовой точки зрения является классической для правовых систем президентских республик, которые ведут отсчет от римского права. Приводя различные точки зрения по этому вопросу, Г.В. Дегтев разделяет их на противников и сторонников эффективности XXII поправки. Так, американский историк А. Шлезингер, считает, что знаменитая XXII поправка к Конституции США представляет собой ошибку. Ограничение президентства сроками противоречит фундаментальным идеям демократии: «Если идея народовластия имеет смысл, то суть этой идеи - право избирателей свободно избирать своих руководителей»; «эта поправка значительно сузила права избирателей». Тем самым, он считает, «избирателям было отказано в праве избирать на пост руководителя человека, наиболее способного, по их мнению, послужить на благо общества в чрезвычайных условиях»1.

Американский юрист К. Клифорд считает, что «надежда на переизбрание играет положительную роль, заставляя Президента чутко реагировать на запросы и чаяния избирателей»2. Поэтому отмена ограничения президентства сроками стимулировала бы воспитание, пользуясь словами Черчилля, подлинных государственных деятелей, а не политиканов. А.И. Черкасов также подвергает сомнению эффективность XXII поправки, подчеркивая, что «вряд ли стоит абсолютизировать ее позитивное значение». При этом он ссылается на мнение немецкого юриста К. фон Бейме, убежденного в том, что «даже наилучшие намерения законодателя зачастую приводят к весьма плачевным последствиям»3. Мнение американского политолога Х.Дж. Линца совершенно противоположное. Ограниченный период времени между выборами является, наиболее важной гарантией против излишнего усиления власти - и последней надеждой для проигравшего меньшинства. Президентская власть слишком сконцентрирована в одних руках и столь велика, что было бы просто опасным не попытаться сдержать ее, ограничивая число сроков переизбрания президента. Строго определенный срок пребывания у власти и ограничения, касающиеся переизбрания, являются институтами, имеющими непреходящую ценность в рамках президентских конституций; отсюда следует, однако, что политическая система должна каждые четыре года - или около того - выдвигать способного и достаточно популярного лидера, и какой бы «политический капитал» не нажил освобождающий свой пост президент, его не смогут использовать после истечения срока полномочий. И мы придерживаемся этой точки зрения. Тем не менее, мировая практика в этом вопросе является неунифицированной. Во многих странах президент избирается только на два президентских срока, в некоторых, вообще на один, поэтому кандидатом в этих странах не может быть президент, исполнявший уже обязанности соответственно один или два срока. В некоторых странах, через пропущенный конституционный срок, президент может избираться вновь, в ряде стран президент может избираться трижды, сейчас активно вносятся поправки в конституции ряда стран (например, Латинской Америки), позволяющие президентам избираться три и более сроков подряд, в ряде стран отсутствуют нормы о сроках и президенты могут переизбираться неограниченное количество раз1.

Как известно, корректировка сроков пребывания у власти президентов происходит и в пространстве СНГ, соответствующие поправки в конституции были внесены в большинстве стран СНГ, что, естественно, вызывает неоднозначную реакцию, как у исследователей, так и у граждан этих стран.

В государствах СНГ прослеживаются следующие тенденции в развитии этого вопроса: постепенное увеличение количества лет пребывания в должности президента и снятие ограничения сроков пребывания одного и того же лица в этой должности. В Республиках: Беларуси, Туркменистане, Азербайджане, Казахстане, Украине, Армении президент избирается на 5 лет (ч. 1. ст. 101 Конституции Азербайджана, ст. 81 Конституции Беларуси, ст. 50 Конституции Армении, ч. 1. ст. 41 Конституции Казахстана, ст. 52 Конституции Туркмении, ст. 103 Конституции Украины). С 5 декабря 2011

года к этому списку добавилась республика Узбекистан, где ранее президент избирался на 7 лет (ст. 90 Конституции Узбекистана)1. В Российской Федерации (с 2012 года), Киргизской Республике (с 2010 года) - на 6 лет (ч. 1 ст. 81 Конституции РФ, ч. 1. ст. 43 Конституции Киргизии). Единственной на сегодняшний момент республикой из стран СНГ, где избирают президента на 7 лет, является Республика Таджикистан (ст. 65 Конституции Таджикистана). Причем, изменения по количеству лет пребывания в должности (в сторону увеличения), происходили в следующих государствах: в Российской Федерации с 4 до 6 лет2, в Таджикистане с 5 до 7 лет3, в Киргизии с 5 до 6 лет4. Республика Казахстан за время своего самостоятельного существования несколько раз меняла срок президентского правления: в 1995 году он составлял 5 лет, затем в 1998 году он был увеличен до 7 лет, в 2007 году произошел возврат к 5 годам.

## Особенности досрочного прекращения полномочий президента

Одним из наиболее сложных вопросов президентского пребывания в должности является процедура досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица государства. Проблема прекращения полномочий глав государств и вопросы, связанные с импичментом, рассматриваются в трудах таких исследователей, как С.А. Авакьян, А.Ш. Арутюнян М.В. Баглай, Г.В. Дёгтев, М.А. Крутоголов, О.Е. Кутафин, В.В. Маклаков, А.А. Мишин, Л.А. Окуньков М.А. Сапронова, Н.А. Сахаров, Ю.И. Скуратов, Б.А. Страшун, В.Е. Чиркин и др.

Прекращение полномочий главы государства при республиканской форме правления имеет разные основания (смерть, признание неспособности осуществлять полномочия, добровольный уход в отставку, отрешение от должности и др.), но наиболее частый, регулярный способ - это выборы, избрание нового президента взамен прежнего, прекращающего исполнение обязанностей. Данный способ относится ко всем формам президентуры1. В республике глава государства занимает должность не пожизненно, а на срок и периодически переизбирается. Если избирается единоличный президент, то это, естественно, означает прекращение полномочий действующего президента и наделение ими нового, хотя бы это было переизбрание того же самого лица. Это подтверждается тем, что данное лицо при вторичном вступлении в должность проходит новую инаугурацию и приносит клятву, вступая как бы в новую для него должность.

Например, в соответствии со ст. 92 Конституции РФ Президент приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным президентом, а в соответствии со ст. 82 Федерального закона «О выборах Президента РФ»2 Президент, вступает в должность по истечении шести лет со дня вступления в должность Президента Российской Федерации, избранного на предыдущих выборах Президента Российской Федерации. По мнению И.Л. Волошенко, «рассматриваемая конституционная норма закрепляет принцип преемственности власти, обуславливает недопустимость периода отсутствия легитимного главы государства»3.

Конституции Казахстана (ст. 42), Киргизии (ст. 45), Узбекистана (ст. 92), Беларуси (ст. 83), Таджикистана (ст .67), Туркмении (ст. 52) предусматривают для Президента такой же порядок вступления и прекращения полномочий. Небольшие отличия, касающиеся вступления Президента в должность, имеются в Конституциях Украины, Армении и Азербайджана. Так, в соответствии со ст. 104 Президент Украины вступает на пост не позднее чем через тридцать дней после официального объявления результатов выборов, с момента принесения присяги. А по ст. 51 Конституции Армении Президент вступает в должность в день истечения полномочий предыдущего Президента Республики, а избранный на новых или внеочередных выборах, вступает в должность на двадцатый день после выборов. Лицо, избранное Президентом Азербайджанской Республики, (ст. 103) в течение 3 дней, начиная со дня объявления итогов выборов, в присутствии судей Конституционного Суда приносит присягу и считается приступившим к исполнению своих полномочий.

При выборах коллегиальной и комбинированной президентуры важно различать полное и частичное переизбрание. Полное переизбрание (независимо в установленный срок или досрочно, по воле избравшего такой орган парламента, а он может в любое время заменить состав коллегиального или комбинированного главы государства полностью или частично) означает прекращение полномочий прежнего главы государства и наделение полномочиями нового, хотя бы персональный состав органа (органов) не изменился. Если же происходит частичное обновление, юридически прекращения полномочий не происходит, хотя бы в течение нескольких лет персональный состав изменился полностью. Коллегиальная президентура -редкое явление. Примеров на сегодняшний день немного: Союзный (федеральный) совет в Швейцарии, Государственный совет на Кубе и Президиум Боснии и Герцеговины. В странах СНГ такой формы коллективного главы государства сейчас не существует, хотя она присутствовала в СССР и в других странах тоталитарного социализма (Болгарии, Венгрии, Польше и т.д.) в прошлом - это был президиум высшего представительного органа или республики, например Президиум Верховного Совета СССР, Президиум Венгерской Народной Республики или Государственный Совет в Польской Народной Республике. По конституциям стран тоталитарного социализма орган такого типа имел более существенные полномочия, чем единоличный президент: он замещал парламент между сессиями (такова роль Государственного совета на Кубе на сегодняшний день). Поскольку сессии парламента в странах тоталитарного социализма созывались на короткое время, то постоянно действующий орган парламента выполнял его полномочия почти весь год .

В конституциях стран СНГ (Россия, Беларусь, Киргизия, Армения и Азербайджан) прописаны такие основания для досрочного прекращения полномочий Президента, как отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия и отрешение от должности. В Конституции Украины помимо этих оснований добавляется еще одно -смерть. Напротив, Республика Казахстан, учитывая все перечисленные основания, не упоминает в Конституции о возможности такого основания, как отставка. Особняком стоят республики: Туркмения (невозможность выполнения своих обязанностей по болезни, в случае нарушения Конституции и законов Президенту может быть выражено недоверие парламентом - ст. 57), Узбекистан (вообще не указаны основания досрочного прекращения полномочий Президента), Таджикистан (такие основания, как смерть, отставка, признание недееспособным - ст. 71, а в случае совершения Президентом государственной измены он лишается права неприкосновенности - ст. 72).

Остановимся подробно на каждом из оснований досрочного прекращения полномочий Президента. Отставка, как правило, это добровольный уход с занимаемой должности. Во всех конституциях бывших союзных республик такой способ досрочного окончания полномочий Президента, как отставка, прописан, но степень раскрытия вопроса - разная. Исключение составляют Республика Туркменистан, Республика Казахстан, в конституциях которых такого основания для прекращения президентских полномочий нет. В некоторых странах процедура добровольной отставки Президента такова, что его полномочия могут быть прекращены по заявлению Президента, сделанному им на совместном заседании палат парламента, и если за это проголосует большинство членов, такая отставка принимается (ст. 71 Конституции Таджикистана, ст.1 09 Конституции Украины, ст. 58 Конституции Армении). В Конституции Республики Азербайджан при уходе в отставку Президента его заявление представляется в Конституционный Суд, который, удостоверившись в подлинности заявления, принимает решение (ч.2 ст. 104). В Конституции Республики Беларусь указана лишь возможность отставки Президента, которая принимается Палатой представителей, но сама процедура не прописана (ст. 87). В Конституции Российской Федерации указана тоже только возможность такой отставки (ч. 2 ст. 92), но каким образом и кто ее принимает - не понятно. Таким, образом, в большинстве конституций стран СНГ отсутствует детализация этого вопроса. Не указано, по каким причинам Президент может подать в отставку, какой орган уполномочен рассматривать поданное им соответствующее заявление, какова форма нормативно-правового акта об отставке.

## Политические и правовые последствия развития тенденции изменения сроков пребывания президента в должности

Во всех развитых демократических государствах осуществление государственной власти основано на принципе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. Каждая ветвь отличается определенной самостоятельностью, и в то же время все они взаимодействуют между собой в процессе осуществления власти. Место, занимаемое главой государства в этой триаде, не всегда прослеживается достаточно ясно и отчетливо. Вопрос о правовом статусе главы государства должен решаться каждый раз конкретно в зависимости от особенностей конституционного строя, урегулированности положения главы государства действующей Конституцией, национальным законодательством и практикой функционирования государственных институтов.

Конституционно-правовая доктрина многих стран рассматривает институт главы государства в качестве гаранта национального единства, обеспечивающего одновременно преемственность и стабильность государственной власти, взаимодействие различных ее ветвей. Правовой статус главы государства и его реальная роль в процессе осуществления власти зависят от формы правления и характера политического режима. В странах, где глава государства наделен одновременно широкой правительственной властью, он осуществляет реальное руководство государственными делами, формулирует политический курс и обеспечивает его воплощение в жизнь. При парламентских формах правления глава государства непосредственного участия в управлении государственными делами не принимает. Однако и в этих странах он оказывает зачастую влияние на политический процесс, а в случае возникновения кризисных или чрезвычайных ситуаций его активность и степень воздействия на другие государственные органы могут заметно возрастать.

Несмотря на то, что в значительной части развитых государств единоличным главой государства остается монарх, и это обусловлено конкретными историческими причинами, тем не менее, в общественном мнении многих стран, а в определенной мере и в конституционно-правовой теории сохраняется точка зрения, в силу которой наиболее последовательным и демократическим решением вопроса об организации государственных властей является не сохранение единоличного монарха, а создание института выборного главы государства1. Вместе с тем опасения, порождаемые существованием единоличного главы государства, привели к тому, что во многих странах, где этот институт был учрежден, на конституционно-правовом уровне были установлены весьма значительные ограничения, цель которых предотвратить и исключить возможность концентрации, а тем более узурпации власти единоличным главой государства. Традиционные правовые средства ограничения власти главы государства, такие, как объем полномочий, срок пребывания у власти, оказались, однако, достаточно действенными лишь в условиях развитых демократических государств. Но они явно недостаточны в развивающихся странах, во многих из которых институт выборного единоличного главы государства был использован для утверждения авторитарных режимов и монократического правления. В этих условиях институт республиканского главы государства нередко приобретает антидемократический характер, а утверждение единоличной диктатуры сопровождается репрессиями и эксцессами, которые приводят к деформации демократического режима, разрушению национальной государственности. Такое классическое правовое средство ограничения власти, как установление срока президентских полномочий, является, по мнению Н.А. Сахарова, проявлением демократичности этого института в отличие, например, от пребывающего пожизненно у власти монарха1. Принятая в 1947 году 22-я поправка к Конституции США, которая запретила занимать пост президента более двух сроков, положила начало демократической традиции ограничения президентской власти. В истории США насчитывается 15 президентов (из 43-х), которые управляли страной два срока, и лишь один - Франклин Рузвельт, который преодолел этот предел. Рузвельт четырежды побеждал на президентских выборах и управлял страной с 1933 по 1945 год. Многие президенты отказывались идти на третий срок из принципиальных соображений, объясняя это тем, что считают своим долгом не создавать традицию бесконечного удержания власти, которая может привести к тому, что в США появится пожизненный правитель.

Произвольное манипулирование международными стандартами, нормами, институциями и законами страны (включая Конституцию) стало в последние годы часто встречающимся явлением в законодательстве многих стран СНГ, которые заимствуют этот опыт друг у друга. И каждое подобное решение рассматривается правящей властью как необходимость для укрепления демократии и прогресса, от имени и во благо народа. Демократия при этом фактически становится инструментом ограничения и перерождения самой демократии.

Конституция, как таковая, и в частности конституции стран СНГ, предусматривает определенную систему гарантий, препятствующих превращению президента в авторитарного правителя. Однако некоторые из этих гарантий могут эффективно действовать при зрелости комплексов демократических институтов, для создания и развития которых объективно требуется достаточно много времени. Одной из таких гарантий является то, что президент избирается гражданами постсоветских республик на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. К числу таких гарантий также относится и альтернативный характер выборов, ограниченность периода полномочий президента, как правило, пятилетним или шестилетним сроком. Кроме того, одно и то же лицо может занимать пост президента не более двух сроков подряд. В конституции закреплена возможность отрешения президента от должности.

Но в действительности получается, что в большинстве государств СНГ вызревает такая разновидность президентской республики, которая характеризуется такими чертами как: а) право президента роспуска парламента; б) ключевая роль президента в формировании правительства; в) право президента введения чрезвычайного и военного положения; г) право президента издавать указы с силой закона; д) право президента назначать и отстранять от должности глав регионов (даже в России - единственном федеративном государстве на пространстве СНГ - Президент РФ обладает полномочием по отрешению от должности высших должностных лиц субъектов РФ, а с 2004 по 2012 гг. он, кроме того, играл ключевую роль в процедуре формирования губернаторского корпуса - главы субъектов РФ наделялись полномочиями региональными парламентами исключительно по представлению главы государства, и сегодня, после возврата к прямым выборам глав регионов, подобная схема может предусматриваться конституциями (уставами) субъектов РФ и реально функционирует в некоторых республиках, в частности, в Дагестане, Ингушетии и др.). При этом отсутствуют реальные конституционные механизмы смещения президента со своей должности