

### 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Научная статья

УДК 342.5

#### **РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА СМЕНЯЕМОСТИ ВЛАСТИ В ПРАКТИКЕ РОССИЙСКОГО И ЗАРУБЕЖНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА: ПОЗИТИВНЫЕ И НЕГАТИВНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ**

**Шопен Жюльен, Ph.D., постдокторант, Лозаннский университет, Лозанна,  
Швейцария, [julienchorplaus@mail.ru](mailto:julienchorplaus@mail.ru)**

#### **Аннотация**

Принцип сменяемости власти, положенный в основу и Российского государства и многих зарубежных государств, вызывает споры по многим причинам. В этой статье рассматриваются некоторые дискуссионные вопросы, связанные с его соблюдением. Автором берётся за основу Конституция РФ в её первоначальной редакции 1993 года и последней редакции, с учётом изменений, внесённых в результате конституционной реформы 2020 года. Рассматриваются некоторые изменения, внесённые в регулирование отношений, связанных с избранием на должность Президента, а также формированием законодательных органов власти. Рассматриваются некоторые зарубежные примеры решения вопроса сменяемости власти. Анализируются отдельные высказанные в науке точки зрения о недооценке в России указанного принципа. Подчёркивается особая важность соблюдения указанного принципа с точки зрения противодействия коррупции. Обосновывается нецелесообразность соблюдения принципа сменяемости власти как самоценности и обосновывается идея данного принципа как средства реализации демократии.

**Ключевые слова:** власть, Конституция РФ, несменяемость власти, Президент РФ, преемственность власти, принцип сменяемости власти, стабильность, традиции государственного управления

Статья поступила в редакцию 14.07.2025, одобрена после рецензирования 10.09.2025, принята к публикации 17.11.2025.

Original article

## **IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF SUCCESSION OF POWER IN THE PRACTICE OF RUSSIAN AND FOREIGN CONSTITUTIONALISM: POSITIVE AND NEGATIVE CONSEQUENCES**

**Julien Chopin, Ph.D., Postdoctoral Fellow, University of Lausanne, Lausanne,  
Switzerland**

### **Abstract**

The principle of succession of power, which is the basis of both the Russian state and many foreign countries, is controversial for many reasons. This article discusses some of the controversial issues related to its observance. The author takes as a basis the Constitution of the Russian Federation in its original version of 1993 and the latest version, taking into account the changes introduced as a result of the constitutional reform of 2020. Some changes introduced in the regulation of relations related to the election of the President, as well as the formation of legislative authorities, are being considered. Some foreign examples of solving the issue of succession of power are considered. The article analyzes individual points of view expressed in science about the underestimation of this principle in Russia. The special importance of observing this principle from the point of view of combating corruption is emphasized. The inexpediency of observing the principle of the changeability of power as an intrinsic value is substantiated and the idea of this principle as a means of realizing democracy is substantiated.

**Keywords:** power, Constitution of the Russian Federation, irremovability of power, President of the Russian Federation, continuity of power, principle of changeability of power, stability, traditions of public administration

## **Введение**

Принцип сменяемости власти, в течение многих веков разрабатывавшийся выдающимися мыслителями и получивший наибольшую популярность благодаря классикам Нового времени, в частности, Ш. Л. Монтескье, который полагал, что «обширность власти должна иметь свой противовес в кратковременности её существования» [8, с. 22], получил непосредственное воплощение в конституциях демократических государств.

В результате сейчас указанный принцип, даже если не упоминается в основном законе государства, как правило, остается негласным ориентиром демократического развития, реализуясь в других принципах, в частности, в принципах выборности власти и ограничении сроков пребывания у власти членов соответствующих выборных органов.

В России данный принцип, несмотря на отсутствие прямого упоминания в конституционных нормах, тем не менее, остаётся в числе ключевых, и вывод о его наличии можно сделать хотя бы на основе ст.ст. 81, 95, 96 Конституции РФ, которые ограничивают сроки пребывания у власти Президента РФ, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации. Но отмечаемые в научной литературе тенденции ослабления гарантий сменяемости власти в России [7, с. 63–64], а также появившиеся в результате реформ 2014 и 2020 гг. некоторые изменения в Конституции РФ, оказавшие непосредственное влияние на воплощение принципа сменяемости власти, породили серьёзный научный и практический интерес к выбранной теме, прежде всего, ввиду необходимости дачи научно-правовой оценки развития отечественного конституционализма в контексте указанного принципа.

## **Основная часть**

Под сменяемостью власти можно понимать происходящее с определённой регулярностью обновление состава выборных (представительных) органов и выборных лиц на базе законодательно установленного предельного числа сроков занятия одним лицом выборной должности [5]. Конечно, данное понятие можно

определять и иначе, но представленный вариант определения, как мы полагаем, вполне точно отражает сущность исследуемого явления.

Исходя из изложенного представления о сменяемости власти, к категории лиц, которые должны быть сменяемы, надлежит относить прежде всего Президента, руководителей регионов (губернаторов) и глав муниципальных образований [9, с. 32].

Во вторую очередь можно говорить и о важности сменяемости членов законодательных (представительных) органов власти. Хотя, если исходить из практики формирования таких органов, то вряд ли можно говорить о сменяемости власти, даже если ориентироваться не только на Россию, но и на другие государства, в частности на США. Многие члены законодательных органов занимают соответствующие должности на протяжении многих лет.

Принцип сменяемости власти, если не углубляться в нюансы его понимания, в современном цивилизованном государстве не вызывает ни у кого сомнений с точки зрения необходимости его сохранения и развития. Во многом его можно считать негласным, ввиду отсутствия прямого упоминания, например, в нормах Конституции РФ. Тем не менее, данный принцип реализуется в вполне конкретных конституционных нормах, о чем было сказано выше. Это означает его несомненную значимость как с точки зрения науки, так и с точки зрения действующего формального законодательства, прежде всего конституционного. Изложенное также не позволяет поставить под сомнение указанный принцип, во всяком случае при рассмотрении принципиально важных основ демократического устройства государства. То есть автор, рассматривая как отечественный, так и зарубежный конституционализм, безоговорочно признает необходимость соблюдения указанного принципа, даже если де-юре он ставится (может ставиться) под сомнение в действующем законодательстве.

Конституция РФ при её принятии в 1993 году обеспечила вполне последовательную реализацию принципа сменяемости власти, установив, во-первых, ограниченные сроки пребывания у власти Президента РФ с запретом на

избрание на данную должность более двух раз; во-вторых, ограничив сроки, на которые избираются члены законодательных органов (Государственной Думы и Совета Федерации).

Однако определённые изменения, произошедшие за последние 30 лет, выразившиеся, в том числе, в укреплении вертикали власти и реформировании Конституции, внесли некоторые коррективы как в формальное понимание указанного принципа, так и в фактическое решение вопроса его соблюдения в практике государственного управления. Учитывая сказанное, можно согласиться с С. А. Манжосовым в том, что в России уже давно наблюдается тенденция ослабления гарантий сменяемости власти [7, с. 63–64].

Детальный анализ отдельных норм Конституции РФ не оставляет никаких сомнений в наличии указанной тенденции. В подтверждение этого целесообразно некоторые нормы рассмотреть именно в контексте исследуемого принципа. Например, особый интерес в контексте исследуемого вопроса вызывает ст. 81 Конституции РФ, претерпевшая существенные изменения в результате реформы 2020 года. В первоначальной редакции указанная статья в части ограничений содержала запрет одному и тому же лицу занимать президентскую должность более двух сроков. В результате конституционной реформы статья была дополнена частью 3.1, предусматривавшей исключение для действующего Президента, что означало неисполнение положений ч. 3 ст. 81 или, иначе говоря, избирательность применения ограничений на занятие президентской должности.

Однозначно, указанные изменения отразились на соблюдении принципа сменяемости власти не в лучшую сторону. Хотя, если пытаться осмыслить позитивные и негативные последствия указанного обстоятельства, то вряд ли можно сделать однозначный вывод. С одной стороны, безусловно, имел место формально и конституционно обоснованный отказ от исполнения прямого конституционно установленного запрета, ограничения; можно даже сказать об обоснованном обходе запрета. С другой стороны, соответствующее решение

российского руководства способствовало стабилизации общественно-политической ситуации в государстве. В этом смысле сделанное исключение для действующего главы государства можно считать оправданным, во всяком случае, с точки зрения практического решения проблем, стоявших перед страной в конкретный исторический момент. При этом прямого отказа от ограничений в части неоднократного избрания на президентскую должность не произошло, ведь соответствующее ограничение в Конституции осталось.

Нельзя не обратить внимание на ещё одно интересное обстоятельство. Ст. 95 Конституции РФ в её изначальной редакции 1993 года предполагала формирование Совета Федерации лишь представителями каждого из каждого из субъектов. Причём срок нахождения в числе членов данного органа был ограниченным для всех. В результате же конституционной реформы ст. 95 претерпела весьма существенные изменения: в неё был внесен ряд дополнений, которые не могут не вызвать определённых вопросов. Так, ч. 2 ст. 95 вела две дополнительные категории членов Совета Федерации (сенаторов), назначаемых Президентом в количестве не более 30 человек в качестве представителей Российской Федерации. При этом Президенту допустимо не более 7 сенаторов назначить пожизненно. Более того, сам Президент, прекративший исполнение своих обязанностей в связи с истечением срока пребывания в должности или ввиду отставки, тоже приобретает статус сенатора пожизненно. Указанные положения, безусловно, существенно ограничивают действие принципа сменяемости власти, и для демократического государства подобная норма носит совершенно беспрецедентный характер.

Нельзя не обратить внимание и на ч. 1 ст. 121 Конституции РФ, согласно которой судьи тоже являются несменяемыми. Учитывая принадлежность судьи к судебной ветви власти, указанная норма свидетельствует об определённом ограничении сменяемости власти и в рамках системы правосудия.

Вместе с тем, некоторые мотивы отечественного законодателя, исходя из которых он предусмотрел пожизненное нахождение в системе власти

определённых лиц, автору вполне понятны. Более того, в некотором смысле они обоснованы в конституционных нормах. В частности, ч. 5 ст. 95 Конституции гласит, что полномочия сенаторов пожизненно могут исполняться лишь теми гражданами, которые имеют выдающиеся заслуги перед Россией в области государственной и общественной деятельности. В этом смысле указанное положение даёт определённое понимание анализируемого решения законодателя.

Несмотря на изложенные тенденции ограничения действия принципа сменяемости власти, он продолжает оставаться в числе важнейших, что выражается, в частности, в выборности власти. В связи с этим можно со всей уверенностью утверждать о том, что отечественный конституционализм по-прежнему базируется на принципе сменяемости власти. И нельзя не подчеркнуть, что под сомнение ставится больше не сам принцип сменяемости власти как таковой, как некое конституционное положение, а способность оппозиции, противостоящей действующей власти и способность конкретных субъектов, претендующих на то, чтобы сменить действующую власть, стать достойной заменой, поддерживаемой народом.

Что же касается наличия должностей, занимаемых пожизненно, то их количество не столь велико, чтобы можно было говорить о полной несменяемости власти. Во-вторых, есть и им определённое объяснение, причём базирующееся не только на особых заслугах перед отечеством. Думается, что наделение Президента РФ правом пожизненно назначить на сенаторские должности некоторых особо заслуженных лиц, а также возможность самому пожизненно занимать сенаторскую должность, исходит из соображений обеспечения преемственности власти, что тоже представляется крайне важным, особенно учитывая так называемые перевороты в отдельных странах. Венесуэле и Украине, где на смену прежней власти приходили сторонники кардинальных перемен, результатом была дестабилизация ситуации в стране, а не улучшение

положения как во внутренней, так и во внешней политике. Именно в этом понимании преемственность особенно важна.

Помимо того, допустимость некоторого ограниченного круга лиц к участию в управлении государством на пожизненной основе в определённом смысле способствует формированию некоторых традиций государственного управления, что тоже представляется важным в контексте обеспечения долгосрочного стратегического развития.

Если абстрагироваться от российских правовых реалий и обратить внимание на конституции других государств, станет очевидно, что и в них о принципе сменяемости власти, как правило, не упоминается. Несмотря на это, сама идея сменяемости власти, как правило, реализуется в том или ином виде в основных законах разных стран и практике формирования соответствующих органов власти, на что указывается в литературе [7, с. 69]. Изложенное не является случайным, ведь сменяемость власти можно считать демократической ценностью, свидетельствующей, как минимум, о немонархическом характере власти.

В литературе высказывается мнение о недооценке принципа сменяемости власти в пределах постсоветского пространства. Причём Россия в этой связи ставится в один ряд с странами Средней Азии, где указанный принцип и вовсе обесценен [7, с. 79]. Определённые основания к этому дало Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 года № 1-3 [2], в котором была дана оценка конституционных изменений, затрагивающих вопросы неоднократного избрания одного и того же лица на должность главы государства. Конституционный Суд в этом обстоятельстве не усмотрел каких-либо нарушений принципа сменяемости власти.

Выводы Конституционного Суда, представленные в указанном заключении, дали С. А. Манжосову основания для утверждения об отсутствии у Конституционного Суда намерений учитывать и практически применять

указанный принцип [7, с. 79]. Думается, что это мнение не является бесосновательным.

С другой стороны, если обратиться к опыту других стран, то станет очевидно, что отечественная практика неоднократного избрания одного и того же лица на должность главы государства не является какой-то особенной, уникальной, поскольку в мире существует 5 подходов к решению вопроса сменяемости власти относительно главы государства:

1) отсутствию запрета на неоднократное избрание на президентскую должность одного и того же лица (Беларусь, Италия, Исландия);

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

3) установление двух президентских сроков (Венгрия, Греция, Ирландия, Польша, Португалия, Румыния, Турция, США, Хорватия, Черногория);

4) установление двух последовательных президентских сроков (Австрия, Аргентина, Болгария, Бразилия, Германия, Грузия, Израиль, Казахстан, Россия, Финляндия, Франция, Чехия);

5) запрет на переизбрание на должность главы государства (Армения, Корея, Мексика) [9, с. 33].

В данном случае внимание стоит обратить, например, на Италию как страну, в которой нет каких-либо запретов на неоднократное избрание одного и того же лица на президентскую должность, также Швейцарию, где запрещено лишь последовательное переизбрание. Тем не менее, данные страны считаются одними из передовых, в том числе и в плане правового развития. В этой связи жёсткая критика России как страны, где на должность главы государства неоднократно переизбирался один и тот же человек, вряд ли может считаться состоятельной.

С другой стороны, нельзя не признать особой важности сменяемости власти, причём именно главы государства, особенно в стране, где власть его наиболее сильна, ведь именно президент играет ключевую роль в формировании

правительства, а также в определении ключевых направлений государственной политики, в том числе и правовой политики. Фактор коррупции – один из тех, которые в значительной степени зависят именно от сменяемости власти. И там, где власть остаётся на протяжении многих лет несменяемой, фактор коррупции проявляется наиболее выражено [3, 2002. С. 40; 6, с. 94].

Конечно, коррупция – это не единственный результат многолетней несменяемости власти, а лишь один из многих. Тем не менее, поддержка принципа сменяемости власти является основанием для выдвижения многих идей о совершенствовании законодательства. Например, проф. А. А. Кондрашев предлагает максимально широко подходить пониманию сменяемости власти, установив дополнительные ограничения, а именно запрет избрания на пост главы государства родственников бывшего главы государства, а также лиц, замещавших должности председателя Правительства, заместителей председателя, министров, генерального прокурора, руководителя Следственного комитета, руководителя президентской Администрации и его заместителей, а также руководителей и заместителей спецслужб [5, с. 97–98].

Взгляды, безусловно, являются обоснованными, тем не менее возникает вопрос о том, не будет ли в таком случае утерян страной опыт, если от управления отойдут лица, которые на протяжении многих лет совершенствовались в этой деятельности? «А кто даст гарантию, что он новый будет лучше? Кто даст гарантию, что страна начнет развиваться быстрее и лучше?» [4, с. 13] – задается вопрос проф. А. М. Дроздова.

### **Заключение**

Принцип сменяемости власти, ставший одной из важнейших идей современного конституционализма и в России, и за рубежом, в разных странах реализуется по-разному. При этом основное внимание, как правило, обращают на президента и ограниченность сроков его пребывания во главе государства. Хотя, если рассматривать данный принцип широко, то проблематика сменяемости власти должна касаться также других субъектов и структур, прежде

всего, представительных органов, а в определённой степени и исполнительных, и судебных.

Рассматриваемый принцип является свидетельством немонархического государства с реализуемыми демократическими началами. Тем не менее, отдельные нюансы его реализации вызывают споры. В конечном итоге, смена власти не всегда позитивно отражается на развитии государства. В этом смысле принцип сменяемости власти важно сохранить, однако к реализации целесообразно подходить, учитывая обстановку в конкретном государстве. В этом смысле принцип сменяемости власти не должен рассматриваться по себе как ценность. Он является лишь средством реализации демократии.

### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июл. 2020 г.) // Рос. газ. 1993. 26 дек.; 2020. 4 июл.
2. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.
3. Бондаренко С. В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2002. 362 с.
4. Дроздова А. М. Сменяемость власти: сущность и необходимость // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества:

историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». 2020. № 20. С. 10–15.

5. Кондрашев А. А. Сменяемость власти как конституционная ценность // Российский юридический журнал. 2016. № 3(108). С. 90–99.

6. Лукьянова Е. А. Политические режимы, коррупция и конституционализм // Вопросы теоретической экономики. 2020. № 1(6). С. 92–105.

7. Манжосов С. А. Теория и практика сменяемости власти: чьим традициям следует Россия? // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3(136). С. 63–81.

8. Монтескье Ш. Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999.

9. Черепанов В. А. О правовых вопросах сменяемости власти // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 30–44.

## References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii : prinyata vsenarodny`m golosovaniem 12 dek. 1993 g. (s izm., odobr. v xode obshheros. golosovaniya 1 iyul. 2020 g.) // Ros. gaz. 1993. 26 dek.; 2020. 4 iyul.

2. Zaklyuchenie Konstitucionnogo Suda RF ot 16.03.2020 № 1-Z «O sootvetstvii polozheniyam glav 1, 2 i 9 Konstitucii Rossijskoj Federacii ne vstupivshix v silu polozhenij Zakona Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii "O sovershenstvovanii regulirovaniya ot del`ny`x voprosov organizacii i funkcionirovaniya publichnoj vlasti", a takzhe o sootvetstvii Konstitucii Rossijskoj Federacii poryadka vstupleniya v silu stat`i 1 dannogo Zakona v svyazi s zaprosom Prezidenta Rossijskoj Federacii» // Sobr. zakonodatel`stva Ros. Federacii. 2020. № 12. St. 1855.

3. Bondarenko S. V. Korrumpirovanny`e obshhestva. Rostov-na-Donu: Rostizdat, 2002. 362 s.

4. Drozdova A. M. Smenyaemost` vlasti: sushhnost` i neobxodimost` // Vestnik obshhestvennoj nauchno-issledovatel`skoj laboratorii «Vzaimodejstvie ugolovno-

исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». 2020. № 20. С. 10–15.

5. Kondrashev A. A. Smenyaemost' vlasti kak konstitucionnaya cennost' // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. 2016. № 3(108). С. 90–99.

6. Luk'yanova E. A. Politicheskie rezhimy, korrupciya i konstitucionalizm // Voprosy teoreticheskoy ekonomiki. 2020. № 1(6). С. 92–105.

7. Manzhosov S. A. Teoriya i praktika smenyaemosti vlasti: ch'im tradiciyam sleduet Rossiya? // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2020. № 3(136). С. 63–81.

8. Montesk'e Sh. L. O duxe zakonov. M.: My'sl', 1999.

9. Cherepanov V. A. O pravovyx voprosax smenyaemosti vlasti // Zhurnal rossijskogo prava. 2020. № 11. С. 30–44.