



Страсбург, 20 марта 2018 г.

CDL-AD(2018)010

Исследование № 908/2017

Оригинал: английский

Неофициальный перевод

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

ДОКЛАД
ОГРАНИЧЕНИЕ СРОКОВ ПОЛНОМОЧИЙ
ЧАСТЬ I - ПРЕЗИДЕНТЫ

Одобен Венецианской комиссией
на ее 114-м пленарном заседании
(Венеция, 16-17 марта 2018 г.)

на основе комментариев

г-на Хосепа Мариа КАСТЕЛЛА АНДРЕУ (член, Испания)
г-жи Сары КЛИВЛЕНД (член, Соединенные Штаты Америки)
г-на Жан-Жака ИЭСТА (замещающий член, Франция)
г-на Илвона КАНА (член, Южная Корея)
г-жи Ханин М. ОТАЛОРА МАЛАССИС (член, Мексика))
г-на Карло ТУОРИ (член, Финляндия)

Содержание

I. Введение.....	3
II. Сравнительный обзор сроков президентских полномочий, установленных в конституционном порядке.....	3
III. Некоторые примеры ограничения президентских сроков в новейшей конституционной истории	4
IV. Предыдущая работа Венецианской комиссии по вопросу ограничения президентских мандатов.....	11
V. Международные стандарты, применимые к праву голоса и праву быть избранным	13
VI. Существует ли право человека на переизбрание? Если да, то каковы пределы этого права?	17
VII. Является ли ограничение сроков полномочий необоснованным ущемлением прав человека и политических прав кандидатов?.....	19
VIII. Является ли ограничение сроков полномочий необоснованным ущемлением прав человека и политических прав избирателей?.....	22
IX. Как лучше всего изменять ограничения сроков полномочий в конституционном государстве?.....	24
X. Заключение.....	26

I. Введение

1. В письме от 24 октября 2017 года Генеральный секретарь Организации американских государств (ОАГ) предложил Венецианской комиссии провести исследование по вопросу о праве на переизбрание на фоне наблюдаемой в последнее время порочной практики изменения президентских сроков по решению конституционных судов, а не в рамках процесса реформ.

2. ОАГ сформулировала четыре вопроса:

- Существует ли право человека на переизбрание? Если да, то каковы пределы этого права?
- Является ли ограничение сроков полномочий необоснованным ущемлением прав человека и политических прав кандидатов?
- Является ли ограничение сроков полномочий необоснованным ущемлением прав человека и политических прав избирателей?
- Как лучше всего изменять ограничения сроков полномочий в конституционном государстве?

3. Докладчиками по этой теме стали г-н Каstellла Андреу, г-жа Кливленд, г-н Хайест, г-н Канг, г-жа Оталора Малассис и г-н Туори.

4. Было решено разделить исследование на три части: а) ограничение сроков полномочий президентов, б) членов парламента и с) местных избранных представителей.

5. Настоящий доклад, представляющий первую часть этого исследования, был рассмотрен Советом по демократическим выборам 15 марта 2018 года и впоследствии одобрен Венецианской комиссией на ее 114-й сессии (Венеция, 16-17 марта 2018 года).

II. Сравнительный обзор сроков президентских полномочий, установленных в конституционном порядке

6. Авторы подготовили сравнительный обзор конституционных положений об ограничении сроков президентских полномочий в государствах-членах Венецианской комиссии и в ряде других государств (CDL-REF(2018)009)¹. Речь идет как о президентских (или полупрезидентских), так и о парламентских режимах, а также о прямом или непрямом избрании президентов при парламентских режимах.

7. Анализ показал, что существует пять основных моделей ограничения президентских сроков:

- Полное отсутствие ограничений: либо отсутствуют какие-либо положения об ограничении (Азербайджан², Беларусь³, возможно, Боливия⁴, Исландия⁵, Италия⁶, Кипр, Коста-Рика), либо существуют положения, конкретно допускающие возможность неограниченного переизбрания (Венесуэла)⁷;

¹ См. также предыдущую сравнительную таблицу об ограничении последовательных сроков полномочий на выборных должностях, CDL-REF(2012)026.

² Ограничения сняты референдумом 2009 года.

³ Ограничения сняты референдумом 2004 года.

⁴ Правовая ситуация остается неясной после того, как Конституционный суд в 2017 году объявил существующее ограничение неприменимым.

⁵ Парламентская система с президентом, избираемым прямым голосованием.

⁶ Парламентская система с президентом, избираемым непрямым голосованием.

⁷ После внесения изменений в Конституцию в 2009 году

- Ограничение последовательных сроков (без максимального числа): Перу, Сан-Марино⁸, Уругвай, Чили, Швейцария⁹;
- 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, Словакия, Словения, Украина, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Эстония;
- Полный запрет переизбрания: Армения, Колумбия, Республика Корея, Кыргызстан, Мальта, Мексика.

8. 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.

9. В всех странах с парламентской системой и президентом, избираемым прямым голосованием, за исключением Исландии, предусмотрены ограничения на переизбрание или последовательное переизбрание (в Армении и на Мальте запрет является абсолютным). В парламентских системах с непрямым избранием президента ограничения существуют везде, за исключением Италии, где Конституция не ограничивает количество президентских сроков, но существует устоявшаяся практика неизбрания на новый срок¹⁰.

III. Некоторые примеры ограничения президентских сроков в новейшей конституционной истории

10. В данном разделе приводятся некоторые примеры недавних конституционных изменений в странах на разных континентах.

A. Европа

Азербайджан

11. В ходе референдума, состоявшегося 18 марта 2009 года, большинство избирателей поддержали конституционную поправку, отменяющую ограничение срока действия президентского мандата двумя сроками¹¹. Это изменение применяется и в отношении действующего Президента.

⁸ Два капитана-регента избираются непрямым голосованием на шестимесячный срок.

⁹ Парламентская система с Президентом, избираемым непрямым голосованием сроком на один год.

¹⁰ Единственным исключением стало переизбрание в 2013 году президента Наполитано, но через два года сам ушел в отставку.

¹¹ Статья 101.4 Конституции гласила "Никто не может избираться на пост президента Азербайджанской Республики на более чем два срока."

12. В 2016 году в статью 101 была внесена еще одна поправка, в соответствии с которой срок действия президентского мандата был увеличен с пяти до семи лет.

13. Президент Ильхам Алиев, в 2003 году сменивший на этом посту своего отца, был выдвинут в качестве кандидата от правящей партии на предстоящих президентских выборах 2018 года. Он назначил проведение досрочных выборов на 11 апреля 2018 года. В случае победы это будет его четвертый срок.

Беларусь

14. Конституция Беларуси с поправками 1996 года предусматривала ограничение президентского мандата двумя сроками¹². 7 сентября 2004 года Президент Лукашенко, находясь у власти с 1994 года, назначил на 17 октября 2004 года референдум, в ходе которого избирателям было предложено ответить на единственный вопрос: *"Разрешаете ли вы первому президенту Республики Беларусь Лукашенко А.Г. участвовать в качестве кандидата в президенты Республики Беларусь в выборах президента и принимаете ли часть первую статьи 81 Конституции Республики Беларусь в следующей редакции: «Президент избирается на пять лет непосредственно народом Республики Беларусь на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании?»*. Фактически, этот вопрос касался как способности президента Лукашенко баллотироваться на третий срок, так и изменения статьи 81 путем снятия ограничения в два срока. В результате референдума это предложение получило поддержку подавляющего большинства.

15. Президент Лукашенко был переизбран в 2006, 2010 годах и вновь избран, уже на пятый срок, в 2015 году.

Франция

16. Во Франции после конституционной реформы 1962 года президент избирается прямым голосованием. В 2000 году после референдума срок полномочий Президента был сокращен с семи лет до пяти, начиная с президентских выборов 2002 года.

17. 23 июля 2008 года введено ограничение: не более двух последовательных президентских мандатов¹³.

Турция

18. С 2007 года президент Турции избирается прямым голосованием (статья 101). Срок полномочий составляет пять лет с возможностью переизбраться один раз¹⁴.

19. В соответствии с конституционными поправками 2017 года, если Великое национальное собрание примет решение о проведении новых выборов до завершения второго срока полномочий Президента, он/она может баллотироваться на пост Президента еще раз¹⁵.

Украина

¹² Статья 81 гласила: *"Президент избирается на пять лет непосредственно народом Республики Беларусь на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Одно и то же лицо может быть Президентом не более двух сроков."* [...]

¹³ Статья 6 Конституции Франции гласит: *"Никто не может осуществлять более двух президентских мандатов подряд"* Это ограничение уже существовало в Конституции Четвертой Республики.

¹⁴ См. статью 101 Конституции Турции.

¹⁵ См. статью 116 Конституции Турции.

20. Конституция Украины 1996 года предусматривала ограничение срока президентских полномочий двумя последовательными мандатами¹⁶.

21. Президент Леонид Кучма победил на президентских выборах 1994 года, а в 1999 году был переизбран еще на один пятилетний срок.

22. В 2003 году, за год до президентских выборов в Украине, дебаты о сроках полномочий действующего Президента завершились обращением в Конституционный суд Украины. В декабре 2003 года Суд постановил, что норма, ограничивающая сроки полномочий Президента, применяется только к лицам, избранным после вступления в силу Конституции Украины. Таким образом, лицо, повторно избранное Президентом Украины в соответствии с Конституцией Украины, действовавшей в 1999 году, имело право баллотироваться на пост Президента Украины на следующих президентских выборах в 2004 году.

23. В конечном итоге г-н Кучма принял решение не выдвигать свою кандидатуру в 2004 году на третий срок подряд.

24. Действующая Конституция Украины по-прежнему содержит ограничение в два последовательных президентских срока.

В. Африка¹⁷

Алжир

25. В Конституции Алжира 1996 года президентские полномочия были ограничены двумя сроками¹⁸.

26. В ноябре 2008 года в результате пересмотра Конституции это ограничение было снято¹⁹.

27. Президент Бутефлика был избран в 1999 году, затем в 2004, 2009 годах и на четвертый срок - в 2014 году.

28. В 2016 году президентские полномочия были вновь ограничены двумя сроками²⁰.

С. Азия

Кыргызстан

29. В Конституции Кыргызстана 2007 года предусматривалось, что "одно и то же лицо не может быть избрано Президентом более двух сроков подряд". В 2010 году президентский мандат был ограничен двумя сроками²¹.

¹⁶ Статья 103, п. 3 гласит: "Одно и то же лицо не может быть Президентом Украины более двух сроков подряд".

¹⁷ Статистические данные по Африке взяты из доклада "Constitutional Term Limits for African Leaders", подготовленного Африканским центром стратегических исследований: <https://africacenter.org/spotlight/constitutional-term-limits-african-leaders/>.

¹⁸ Статья 74 Конституции 1996 года гласила: "Срок полномочий Президента составляет пять (5) лет. Президент Республики может переизбираться."

¹⁹ Закон № 08-19 от 15 ноября 2008 года.

²⁰ Ст. 88 Конституции Алжира сейчас гласит: "Срок полномочий Президента составляет пять (5) лет. Президент Республики может быть переизбран только один раз".

²¹ Статья 61 действующей Конституции Киргизии гласит:

1. Президент избирается на 6 лет гражданами Кыргызской Республики.
2. Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом дважды. [...].

Республика Корея

30. В Республике Корея действующая Конституция, принятая в 1987 году после успешного демократического восстания, предусматривает²² прямые выборы президента на один пятилетний срок. С тех пор власть неоднократно передавалась мирным путем.

D. Северная и Южная Америка

Соединенные Штаты Америки

31. Исторически сложилось так, что Соединенные Штаты традиционно ограничивали полномочия своих президентов двумя сроками, начиная с первого президента Соединенных Штатов Джорджа Вашингтона, который решил не выдвигать свою кандидатуру по завершении второго срока.

32. Виргинская декларация прав, принятая в том же году, что и Американская декларация независимости, ограничивает число последовательных президентских сроков, предусматривая, что для того, чтобы представители законодательных и исполнительных органов власти "удерживались от угнетения, ощущали и разделяли тяготы людей, их следует в установленные сроки низводить до состояния обычных людей, возвращать в ту среду, из которой они вышли, а освобождающиеся вакансии заполнять путем проведения частых, честных и регулярных выборов, в которых все или некоторые бывшие представители власти смогут или не смогут участвовать вновь, исходя из того, что на этот счет говорит закон". (Виргинская декларация, статья 5).

33. Президент Франклин Делано Рузвельт был единственным президентом США, проработавшим более двух сроков. После избрания президента Рузвельта на четвертый срок Конгресс принял двадцать вторую поправку к Конституции, предусматривающую, что никто не может быть избран на пост президента более двух раз.

Боливия

34. Нынешний президент Моралес был впервые избран в 2005 году при прежнем конституционном режиме²³. В 2009 году была принята новая Конституция, в соответствии с которой срок полномочий президента был установлен в пять лет и ограничивался лишь одним переизбранием подряд²⁴. В соответствии с этим новым конституционным режимом президент Моралес был переизбран в 2009 и 2014 годах (Конституционный суд постановил, что его первый срок полномочий не засчитывался, поскольку он прошел до введения ограничения на количество сроков).

35. На референдуме, состоявшемся 21 февраля 2016 года, незначительным большинством в 51,3% голосов было отклонено предложение о внесении в Конституцию поправки, которая позволила бы президенту и вице-президенту баллотироваться на третий срок подряд.

36. Правящая партия оспорила конституционность ограничения полномочий двумя последовательными сроками. В своем постановлении от ноября 2017 года

²² Статья 70 Конституции гласит: "Срок полномочий Президента составляет пять лет, и Президент не может быть переизбран".

²³ Статья 87. I Конституции Боливии 2004 года гласила: "Срок полномочий президента, не подлежащий продлению, составляет пять лет. Президент может быть переизбран только один раз после того, как пройдет хотя бы один конституционный срок."

²⁴ Статья 168 Конституции Боливии гласит: "Срок полномочий Президента и вице-президента составляет пять лет, и они могут быть переизбраны только один раз подряд"

Многонациональный конституционный суд проверил соответствие статей 156, 168, 285 и 288 Конституции²⁵ Американской конвенции о правах человека и постановил, что защита политических прав, предусмотренная этой конвенцией, является более благоприятной, чем защита, предусмотренная Конституцией. Действительно, по мнению Конституционного Суда, статья 23.2 АКПЧ допускает исчерпывающий набор ограничений (*numberus clausus*), исключительно "на основании возраста, национальности, местожительства, языка, образования, гражданской и психической дееспособности или на основании вынесения приговора компетентным судом по уголовному делу". Поскольку Конституция Боливии предусматривает, что международные договоры, содержащие наиболее благоприятную норму защиты прав человека, должны применяться и обладать преимущественной силой даже в отношении самой Конституции, Суд постановил, что в отношении политических прав АКПЧ должна иметь преимущественную силу перед статьями 156, 168, 285.II и 288²⁶.

Колумбия

37. Статья 197 Конституции Колумбии 1991 года предусматривает абсолютный запрет переизбрания президента²⁷. В 2004 году в эту статью были внесены изменения, допускающие лишь одно переизбрание (так называемая "оговорка о немедленном переизбрании")²⁸. В поправку также были включены положения, призванные уравнивать политические условия, учитывая, что действующий президент обладает определенными преимуществами в плане ресурсов, доступа к средствам массовой информации и заметности. Конституционный суд поддержал эту поправку, заявив, что разрешение на немедленное переизбрание действующего Президента на один дополнительный срок не является "заменой" конституционного режима и поэтому является конституционным и может быть принято Конгрессом. Согласно поправке, президент Уриба получил возможность пробыть на своем посту еще один срок.

38. В 2009 году, рассмотрев еще одну конституционную поправку, предусматривающую возможность третьего президентского срока подряд, Суд отклонил ее: два президентских срока не были равнозначны замене конституционного строя, а три срока - были.

39. У действующего Президента Сантоса идет второй срок полномочий (2014-2018 годы); в 2018 году он покидает свой пост.

40. В 2015 году в статью 197 Конституции были вновь внесены изменения, с тем чтобы вернуться к абсолютному запрету на переизбрание, существовавшему в 1991 году, и добавить, что теперь эта поправка может быть изменена или отменена только всенародным референдумом или учредительным собранием²⁹.

²⁵ См. статьи 156 (ограничение по переизбранию членов парламента), 168 (ограничение по переизбранию президента и вице-президента), 285.II (ограничения по избранию исполнительных органов правительств автономий) и 288 (ограничения по избранию членов советов и ассамблей автономных правительств).

²⁶ Постановление Многонационального конституционного трибунала, ТСП-0084/2017, от 14 декабря 2017 года, см.: <https://edwinfigueroa.files.wordpress.com/2017/12/sentencia-0084-2017-tcp-bolivia-reeleccion-evomorales.pdf>

²⁷ Статья 197 гласит: "Гражданин, который по каким-либо причинам занимал пост Президента, не может быть избран Президентом Республики."

²⁸ Пересмотренная статья 197 гласила: "Никто не может быть избран Президентом Республики более чем на два срока". А переходное положение гласило: "Лицо, занимающее или занимавшее пост Президента до этой реформы, может быть переизбрано только на один срок".

²⁹ Действующая в настоящее время статья 197 с внесенными в нее поправками предусматривает следующее: "Гражданин, который по каким-либо причинам занимал пост Президента Республики, не может быть избран Президентом Республики. [...] Запрет на переизбрание может быть изменен или отменен только путем референдума по инициативе населения или учредительного собрания".

41. Отсутствие у Конгресса полномочий изменить ограничения на переизбрание президента было оспорено в Конституционном суде, который, однако, по формальным причинам отказался выносить решение по этому вопросу³⁰.

Эквадор

42. Во время своего первого срока президент Рафаэль Корреа созвал Конституционное собрание, которое приняло Конституцию 2008 года, предусматривающую возможность лишь одного переизбрания президента³¹. В соответствии с этим положением он провел еще два президентских срока - в 2009 и 2014 годах.

43. 4 декабря 2015 года Национальная ассамблея Эквадора приняла конституционную поправку, отменяющую с 2021 года ограничения на количество президентских сроков. Эта поправка вместе с 15 другими поправками была одобрена 100 голосами против 8 в парламенте, где политическая партия действующего президента Рафаэля Корреа Алианс ПАИС имела большинство в две трети голосов. Для того чтобы эти изменения вступили в силу после президентских выборов в мае 2017 года, было принято переходное положение. Президент Корреа, находящийся в должности с 2007 года и до конца своего второго срока полномочий в 2017 году, пообещал не баллотироваться вновь в 2021 году, хотя и имеет на это право в соответствии с новой поправкой³².

44. Конституционный суд выразил мнение, что отмена ограничений на количество президентских сроков не изменяет базовые конституционные основы и организацию государства и не ограничивает права, а наоборот, расширяет права на участие, и поэтому отмену ограничения можно провести через Конгресс, придав ей статус конституционной реформы.

45. В мае 2017 года президентом был избран Ленин Морено, который принял решение провести референдум, на который наряду с прочими вопросами был вынесен вопрос о целесообразности внесения в Конституцию изменений, предусматривающих возможность лишь однократного переизбрания.

46. На референдуме, состоявшемся 4 февраля 2018 года, 64% проголосовавших положительно ответили на второй вопрос референдума о внесении в Конституцию изменений, предусматривающих, что любые избранные должностные лица могут быть переизбраны на ту же должность лишь один раз, отменив тем самым конституционную поправку 2015 года, отменяющую ограничения на переизбрание президента. Поэтому бывший президент Корреа больше не сможет баллотироваться на пост президента на выборах 2021 года.

Гондурас³³

47. 22 апреля 2015 года Конституционная палата Верховного суда удовлетворила два иска о пересмотре Конституции, разрешив Президенту Гондураса переизбираться неограниченное количество раз. В этом решении суд вынес постановления по иску, поданному 15 конгрессменами, которые почти все являются членами Национальной

³⁰ <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-230-16.htm>

³¹ Статья 144 предусматривает: "Президент Республики пребывает в должности четыре года и может быть переизбран только один раз".

³² <http://www.jurist.org/paperchase/2015/12/ecuador-lawmakers-end-presidential-term-limits.php>

³³ Выдержки из доклада Организации американских государств. Миссия по наблюдению за выборами. Всеобщие выборы, Гондурас, 26 ноября 2017 года. Заключительный доклад, стр. 6, на сайте: <http://scm.oas.org/pdfs/2017/CP38551E01H.pdf>.

партии, в отношении статей 239, ч.2³⁴ и 42, ч.5³⁵ Конституции Республики и в отношении статьи 330 Уголовного кодекса, а также по иску бывшего президента Рафаэля Кальехаса о неприменимости статьи 239³⁶ Конституции.

48. В постановлении было признано, что статья 330 Уголовного кодекса, которая предусматривает тюремное заключение любого лица, желающего внести изменения в статьи Конституции, препятствующие переизбранию президента, не соответствует Конституции. Суд счел, что данная статья неправомерно ограничивает свободу выражения мнений и противоречит принципам, закрепленным в Конституции и Американской конвенции о правах человека.

49. В то же время Палата объявила неприменимыми статью 42.5 Конституции о запрещении переизбрания Президента и статью 239 Конституции о дисквалификации или увольнении любого лица, предложившего переизбрать Президента. Кроме того, Палата установила неприменимость последнего пункта статьи 4, в котором говорится, что данное преступление представляет собой государственную измену³⁷. Тем не менее Суд поддержал предыдущий пункт, согласно которому чередование при исполнении обязанностей Президента является обязательным. Наконец, в решении Суда признается неприменимость статьи 374 о невозможности внесения изменений в некоторые жесткие и "быстродействующие" статьи Конституции³⁸.

50. Верховный суд постановил, что положения, запрещающие переизбрание президента, противоречат свободе слова и мысли и неоправданно ограничивают участие в политической жизни и дискуссии. Суд далее постановил, что с ограничением свободы человека, каковым может считаться запрет на переизбрание президента, можно, в принципе, согласиться, если это будет сочтено разумным и социально необходимым. Если в ранние периоды истории Гондураса этот запрет считался разумным и спасительным для демократии, то сейчас он потерял актуальность, поскольку в стране сформировалась стабильная демократия, о чем свидетельствует регулярная смена президентов начиная с 1982 года³⁹.

³⁴ СТАТЬЯ 239.- "Гражданин, занимавший должность в органах исполнительной власти, не может быть Президентом или Вице-президентом Республики. Любое лицо, нарушающее это положение или предлагающее его реформу, а также прямо или косвенно поддерживающее его, немедленно освобождается от своих обязанностей и на десять (10) лет лишается права выполнять какие-либо государственные функции".

³⁵ СТАТЬЯ 42.- "Лицо теряет гражданство: [...] 5. за инициирование, поощрение или поддержку продления полномочий или переизбрания Президента Республики; [...]".

³⁶ Решения 1342-2014 и 243-2015, принятые совместно по искам, которые подали депутаты Хосе Освальдо Рамос Сото, Оскар Артуро Альварес Герреро, Давид Гильермо Чавес Мадисон, Антонио Сесар Ривера Кальехас, Хосе Томас Самбрано Молина, Хосе Селин Дискуа Эльвир, Мигель Эдгардо Мартинес Пинеда, Родольфо Ириас Навас, Марио Алонсо Перес Лопес, Милтон Хесус Пуэрто Осегера, Роман Виледа Агилар, Хуан Карлос Валенсуэла Морлина, Велси Линея Васкес, Хосе Франсиско Ривера Эрнандес и Эдвин Роберто Павон Леон, а также бывший президент Рафаэль Леонардо Кальехас Ромеро.

³⁷ СТАТЬЯ 4.- "Форма правления является республиканской демократической и представительной. Она осуществляется тремя ветвями власти: законодательной, исполнительной и судебной, дополняющими друг друга и независимой и не подчиняющейся друг другу. Чередование при исполнении обязанностей Президента Республики является обязательным. Нарушение этого правила является преступлением государственной измены".

³⁸ Комитет ООН по правам человека в своих Заключительных замечаниях по второму периодическому докладу Гондураса от 24 июля 2017 года призвал Гондурас "обеспечить соблюдение требований к кандидатам, установленным в Конституции, включая ограничение срока президентских полномочий". (CCPR/C/HND/CO/2), п 45 d).

³⁹ <http://www.poderjudicial.gob.hn/Documents/falloSCONS23042015.pdf>

Венесуэла

51. Конституция Венесуэлы 1990 года предусматривала ограничение президентских мандатов двумя последовательными сроками⁴⁰. Уго Чавес был впервые избран президентом в 1999 году, но в соответствии с новой Конституцией, принятой в том же году, он смог баллотироваться на два следующих срока в соответствии с первоначальной редакцией статьи 230, регулирующей президентские полномочия.

52. В 2007 году президент Чавес предложил ряд конституционных поправок, которые было дополнительно расширены Национальной ассамблеей. Среди предложенных Чавесом реформ (первый блок реформ) - изменение статьи 230 с целью увеличения президентского срока с шести до семи лет и снятия ограничений на переизбрание. На референдуме, проведенном в том же году, конституционная поправка была отклонена большинством в 50,65% голосов.

53. В 2009 году вопрос о переизбрании был вновь вынесен на референдум, в ходе которого был поставлен следующий вопрос: "Поддерживаете ли вы поправку Национальной ассамблеи к статьям 160, 162, 174, 192 и 230 Конституции, расширяющую политические права народа, с тем чтобы любой гражданин, занимающий выборную государственную должность, мог баллотироваться на эту должность на срок, установленный Конституцией, завися лишь от избрания народом?" На этот раз конституционная поправка была одобрена большинством 54,86% голосов избирателей.

54. В 2012 году Чавес был переизбран на свой четвертый подряд президентский срок.

IV. Предыдущая работа Венецианской комиссии по вопросу ограничения президентских мандатов

55. В нескольких своих заключениях, касающихся отдельных стран, Венецианская комиссия положительно оценивала ограничение количества президентских мандатов. В Беларуси это ограничение было отменено после референдума, состоявшегося 17 октября 2004 года. В своем заключении по этому референдуму (CDL-AD(2004)029) Венецианская комиссия критически высказалась по поводу отмены такого ограничения. Во-первых, Комиссия обратилась к международной практике:

В тех демократических государствах, где президент выполняет важные государственные функции, система конституционных сдержек и противовесов гарантирует, что, занимая свою должность, он или она не может осуществлять властные функции произвольно, и в любом случае срок его или ее полномочий ограничен. В конституциях демократических стран с президентской системой правления, как это имеет место, в частности, в Латинской Америке, немедленное переизбрание действующего Президента как правило либо запрещается, либо, как минимум, ограничивается одним дополнительным сроком, как это предусмотрено в ныне действующей Конституции Беларуси. Даже в демократических государствах, где президентские функции носят в основном церемониальный характер, прослеживается тенденция ограничивать возможность занимать должность несколько сроков подряд. Нежелательность неограниченного пребывания президента у власти признается как в новых (Албания, Армения, ЮАР, Литва, Польша, Россия, Украина и др.), так и в старых демократиях. (п. 12)

⁴⁰ Статья 230. "Срок полномочий Президента составляет шесть лет. Президент Республики может быть переизбран на новый срок сразу же по истечении срока своих полномочий и только один раз."

56. Кроме того, Комиссия подняла вопрос об нарушении баланса властных полномочий в Беларуси:

В Беларуси, где баланс полномочий отдельных органов власти нарушен и власть сосредоточена в руках Президента, особенно нежелательно создавать систему, при которой дисбаланс полномочий эффективно институционализируется в лице действующего президента. (п. 13)

57. В своем заключении по проекту поправок к Конституции Азербайджанской Республики⁴¹ Венецианская комиссия заявила, что "в стране с президентской (а иногда и полупрезидентской) системой власть, как правило, сосредоточена у президента при относительной слабости законодательной и судебной власти. Поэтому именно регулярная смена должностного лица в процессе выборов позволяет предотвращать чрезмерную концентрацию власти в руках президента"⁴². Учитывая, что "Азербайджан, Конституция которого предусматривает президентскую систему правления, несомненно, является страной, в которой президент сосредоточивает в своих руках широкие полномочия, учитывая немногочисленность существующих сдержек и противовесов, было... логично, что первоначальный текст Конституции Азербайджана предусматривал ограничение полномочий двумя сроками"⁴³. Комиссия заявила, что, как правило, можно сказать, что отмена существующих ограничений, препятствующих неограниченному переизбранию президента, является шагом назад в процессе демократизации. Здесь Комиссия сослалась на конституционные референдумы, проведенные в 2009 году в Венесуэле и в 2004 году в Беларуси. И наоборот, последующее включение таких ограничений в Конституцию представляет собой шаг в правильном направлении. Речь идет о Соединенных Штатах и Франции. Возвращаясь к Азербайджану, Комиссия подчеркнула, что "наличие конкретных конституционных ограничений количества последовательных президентских сроков особенно важно в странах, где демократические структуры и их культурные предпосылки еще не устоялись"⁴⁴. Комиссия пришла к выводу, что отмена данного ограничения в статье 101(V) Конституции может, таким образом, рассматриваться как серьезный откат на пути построения в Азербайджане прочной демократии."

58. В своем заключении по Азербайджану Комиссия также рассмотрела два контраргумента. Согласно первому из них, отмена ограничения в два срока позволила бы избирателям более свободно выбирать своего Президента. По мнению Комиссии, хотя этот аргумент может показаться довольно привлекательным, по крайней мере теоретически, на практике необходимы четкие ограничения, поскольку действующий президент может легко использовать различные средства плебисцита для укрепления своего положения и обеспечения своего переизбрания. Комиссия утверждала, что конституционное ограничение количества последовательных сроков... призвано "ограничить риск негативных последствий для демократии, обуславливаемых тем, что одно и то же лицо имеет возможность занимать пост президента в течение чрезмерно продолжительного времени"⁴⁵.

59. Комиссия также отвергла сравнение с положением премьер-министра в парламентских системах, чей срок полномочий не ограничивается. Комиссия отметила, что парламентские механизмы обычно обеспечивают демократическую ротацию премьер-министров, но влияние этих механизмов не распространяется на пост президента.

⁴¹ CDL-AD(2009)010.

⁴² Там же, п. 10.

⁴³ Там же, п. 12.

⁴⁴ Там же, п. 16.

⁴⁵ Там же, п. 14.

60. В своем заключении по проекту Конституции Кыргызской Республики⁴⁶ Венецианская комиссия приветствовала ограничение президентских полномочий одним сроком, заявив, что данное положение представляет собой попытку предотвратить создание авторитарных структур: если президент не имеет шансов быть переизбранным немедленно, у него не будет стимула создавать поддерживающие его структуры и подавлять оппозицию.

61. В своем докладе "*Демократия, ограничение мандатов и несовместимость политических функций*"⁴⁷ Комиссия представила обзор конституций своих государств-членов и пришла к выводу, что в большинстве случаев конституции стран - членов Совета Европы, а также стран, которые не входят в Совет Европы, содержат положения, которые определяют продолжительность мандата президента страны и предусматривают возможность однократного переизбрания.

62. Аргументы "за" и "против" ограничений резюмируются в докладе следующим образом: "*Критики утверждают, что частая смена носителей государственных (политических) функций в стране может негативно сказаться на качестве и преемственности государственной политики в стране и привести к возникновению серьезной политической неопределенности. Сторонники ограниченного мандата считают, что это позитивный аспект системы, если рассматривать его через призму притока свежих идей, плюрализма политической мысли, недопущения политического доминирования и, самое главное, отказа от концепции незаменяемости в политическом истеблишменте*"⁴⁸. По мнению авторов доклада, аргументы против ограничения мандата чаще всего сводятся к мысли о том, что граждане имеют право говорить, кто будет управлять ими, и что только они имеют право на свободный и абсолютный выбор своих политиков, и когда люди хотят, чтобы тот или иной человек руководил ими в течение продолжительного периода времени, им должно быть позволено иметь это право. Демократический аргумент против неограниченных мандатов резюмируется следующим образом: "[...] *неограниченный мандат открывает путь к фактическому укреплению позиций главы государства в парламентских системах и даже в большей степени - в полупрезидентских*". В президентских системах неограниченный мандат создает опасность появления "республиканского монарха". В странах, не имеющих демократических традиций и развитого гражданского общества, неограниченность мандата главы государства может породить новых "цезарей" или "бонапартов", независимо от модели правления"⁴⁹.

63. В заключение, учитывая риски для баланса сил и даже для демократии как таковой, связанные с возможностью неоднократного переизбрания действующего президента, Венецианская комиссия четко выразила свое критическое отношение к конституционным положениям, допускающим неоднократное переизбрание главы государства в президентской или полупрезидентской системе.

V. Международные стандарты, применимые к праву голоса и праву быть избранным

64. В статье 21 Всеобщей декларации прав человека (принятой ООН в 1948 году) провозглашается следующее:

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.

⁴⁶ CDL-AD(2010)015

⁴⁷ CDL-AD(2012)027.

⁴⁸ Там же, п. 62.

⁴⁹ Там же, пп. 66-67.

2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.

3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

65. Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (принятого ООН в 1966 году) предусматривает, что

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе..

66. В своем Замечании общего порядка по Статье 25 МПГПП Комитет по правам человека обращает внимание на связь между пассивными и активными избирательными правами: эффективное осуществление права голосовать и возможности быть избранным обеспечивает лицам, имеющим право голоса, свободу выбора кандидатов. В Замечании общего порядка подчеркивается также, что любые ограничения в отношении права быть избранным, например в связи с достижением минимального возраста, должны основываться на объективных и разумных критериях. В отношении лиц, на которых не распространяется вышеупомянутое ограничение, не должны применяться необоснованные или дискриминационные требования, связанные с образованием, осёдлостью, происхождением или принадлежностью к политической организации⁵⁰.

67. Статья 2.1 МПГПП запрещает дискриминацию:

Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

68. Право на свободные выборы, гарантируемое ст. 3 Протокола 1 к Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ), охватывает только "законодательную власть", а не пост президента (за исключением теоретической возможности, когда президент может

⁵⁰ Замечание общего порядка № 25: Право участвовать в ведении государственных дел, право голосовать и быть избранным и право доступа на общих условиях равенства к государственной службе (Статья 25), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7

восприниматься как один из элементов законодательной власти).⁵¹ Так, в деле Сейдича и Финци, касающемся поста президента, позиция заявителей была рассмотрена в свете общего запрета дискриминации в статье 2.1 Протокола № 12, которая гласит:⁵²

1. Пользование любым правом, установленным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам..

2. Никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны каких бы то ни было публичных властей по признакам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи.

69. В своем решении по делу *Gitonas и другие против Греции*⁵³ Европейский суд по правам человека постановил, что право быть избранным не является абсолютным, а сочетается с налагаемыми государствами "косвенными ограничениями", такими как установление оснований для лишения права баллотироваться с целью обеспечения равенства между кандидатами и защиты электората от давления со стороны действующих должностных лиц.

70. Ст. 23(1b) Американской конвенции о правах человека (1969 г.) гарантирует право на участие в управлении и предусматривает, что:

1. Каждый гражданин обладает следующими правами и возможностями:

a) принимать участие в ведении государственных дел непосредственно или через свободно избранных представителей;

b) выбирать и быть избранным на подлинных периодических выборах, которые проводятся на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании, которые гарантируют свободное выражение воли избирателей; и

c) иметь доступ на общих условиях равенства к государственной службе своей страны.

2. Закон может регулировать использование прав и возможностей, изложенных в предыдущем пункте, исключительно на основе возраста, гражданства, местожительства, языка, образования, гражданской и умственной

⁵¹ См. Руководство по статье 3 Протокола 1 к Европейской конвенции, пункт 4: В связи с президентскими выборами Суд счел, что полномочия главы государства как таковые не могут толковаться как форма "законодательной власти" по смыслу статьи 3 Протокола № 1. Вместе с тем Суд не исключает возможность применения статьи 3 Протокола № 1 к президентским выборам. Если будет установлено, что канцелярия главы государства наделена полномочиями инициировать и принимать законодательство или широкими полномочиями по контролю за принятием законодательства, или полномочиями цензурировать основные законодательные органы, то можно будет утверждать, что она является "законодательной" по смыслу статьи 3 Протокола № 1 ("*Boškoski против бывшей югославской Республики Македония*" (реш.); "*Brito Da Silva Guerra и Sousa Magno против Португалии*"). Однако эта возможность никогда не использовалась и даже не упоминалась в последующих делах (*Paksas против Литвы [БП]*; *Анчугоев и Гладков против России*, пп. 55-56).

⁵² ЕСПЧ, Постановление от 22 декабря 2009 года по делу "*Sejdić и Finčić против Боснии и Герцеговины*", обращения №№ 27996/06 и 34836/06.

⁵³ ЕСПЧ, Постановление от 1 июля 1997 года по делу "*Gitonas и другие против Греции*", обращения №№ 18747/91; 19376/92; 19379/92.

правоспособности и осуждения компетентным судом за уголовное преступление.

71. Статья 23(2) Американской конвенции, устанавливающая основания, по которым можно ограничить использование прав, предусмотренных в пункте 1, преследует лишь одну цель - исключить, в свете Конвенции в целом и ее основных принципов, возможность дискриминации отдельных лиц при осуществлении ими своих политических прав.

72. В дополнение к вышесказанному, в соответствии с прецедентным правом Межамериканского суда по правам человека статья 23 Конвенции налагает на государство определенные конкретные обязательства. С того момента, как в статье 23(1) было установлено, что право на участие в ведении государственных дел может осуществляться непосредственно или через свободно избранных представителей, государство несет позитивное обязательство, которое проявляется в обязательстве осуществлять определенные действия или вести и принимать меры, вытекающие из обязательства обеспечивать свободное и полное осуществление прав человека для всех лиц, находящихся под его юрисдикцией (статья 1(1) Конвенции), и общее обязательство принимать меры в рамках своего внутреннего законодательства (статья 2 Конвенции). Это позитивное обязательство предполагает создание системы, позволяющей избирать представителей для ведения государственных дел. Действительно, для обеспечения осуществления политических прав закон должен установить нормы, обладающие приоритетом по отношению определенных мер, принимаемых государством для ограничения этих прав, установленных в статье 23(2). Государства должны организовать свои избирательные системы и сформулировать целый ряд условий и формальностей, позволяющих осуществлять право голосовать и быть избранными. Установление и применение требований для осуществления политических прав само по себе не является неправомерным ограничением политических прав. Однако полномочия государств по регулированию или ограничению прав не являются дискреционными, а ограничиваются нормами международного права, требующими соблюдения определенных обязательств, которые, в случае их несоблюдения, делают такое ограничение незаконным и противоречащим Американской конвенции. При регулировании или ограничении прав и свобод, закрепленных в Конвенции, должны быть выполнены следующие условия и требования: ограничительная мера должна быть предусмотрена законом, должна преследовать цель, необходимую в демократическом обществе, а также быть соразмерной. Что касается цели, то в статье 23 Конвенции не определены конкретные легитимные причины или разрешенные цели, которые по закону могут служить основанием для регулирования политических прав. Действительно, эта статья лишь устанавливает некоторые аспекты или мотивы (такие как гражданская или психическая дееспособность и возраст), на основе которых политические права могут регулироваться в отношении их правообладателей, но не содержит четкого определения ни целей, ни конкретных ограничений, которые в обязательном порядке должны быть установлены при разработке избирательной системы, например, определение границ избирательных округов и установление других ограничений. Однако легитимные цели установления ограничения обуславливаются обязательствами, вытекающими из статьи 23(1) Конвенции⁵⁴.

73. Ст. 1(1) Американской конвенции запрещает, кроме того, дискриминацию в отношении закрепленных в Конвенции прав:

Государства - участники настоящей Конвенции обязуются уважать права и свободы, признанные в ней, и обеспечивать для всех лиц, находящихся под их юрисдикцией, свободное и полное осуществление этих прав и свобод без какой-

⁵⁴ См., в частности, постановление Межамериканского суда по правам человека по делу *Castañeda Gutman против Мексики* от 6 августа 2008 года http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_ing.pdf.

либо дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, экономического, сословного или какого-либо иного социального положения.

74. Согласно статье 3 Межамериканской демократической хартии ОАГ, основными элементами представительной демократии являются, в частности, "уважение прав человека и основных свобод, доступ к власти и ее осуществление в соответствии с принципом верховенства права, проведение периодических, свободных и справедливых выборов на основе всеобщего тайного голосования, являющихся выражением суверенитета народа, плюралистической системы политических партий и организаций, разделения властей и независимости ветвей власти".

75. Статья 13 Африканской хартии прав человека и народов (1981 год) предусматривается, что:

"1. Каждый гражданин имеет право свободно принимать участие в управлении своей страной либо непосредственно, либо через посредство представителей, свободно избранных в соответствии с положениями закона.

2. Каждый гражданин имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.

3. Каждый человек имеет право доступа к общественным фондам и услугам при строгом равенстве всех лиц перед законом.

76. Статья 17 Африканской хартии по вопросам демократии, выборов и управления (2007-2012) гласит:

Государства-участники вновь подтверждают свою приверженность регулярному проведению прозрачных, свободных и справедливых выборов в соответствии с Декларацией Союза о принципах проведения демократических выборов в Африке. С этой целью государства-участники должны:

1. Создать и укрепить независимые и беспристрастные национальные избирательные органы, отвечающие за организацию выборов.

2. Создать и укрепить национальные механизмы для своевременного урегулирования споров, связанных с выборами.

3. Обеспечить справедливый и равноправный доступ конкурирующих партий и кандидатов к контролируемым государством СМИ во время выборов.

4. Обеспечить наличие обязательного кодекса поведения, регламентирующего поведение юридически признанных политических деятелей, правительства и других политических структур до, во время и после выборов. Кодекс должен включать обязательство заинтересованных политических структур признавать результаты выборов или оспаривать их исключительно по правовым каналам.

VI. Существует ли право человека на переизбрание? Если да, то каковы пределы этого права?

77. Почти все современные демократии – это представительные демократии. Выборы являются важнейшим инструментом, позволяющим людям принимать участие в формировании правительства и ведении государственных дел. Политические права дают людям право избирать государственных чиновников или самим себе занимать государственные должности. Право избирать и право быть избранным относятся к числу важнейших политических прав. Все современные демократии закрепили эти политические

права в конституциях. Точное содержание политических прав определяется конституциями или законами об осуществлении таких прав.

78. Переизбрание можно определить как возможность быть избранным после истечения одного срока полномочий. Существует связь между переизбранием и правом человека баллотироваться на выборах, которое понимается как одна из составляющих права на участие в политической жизни. Однако, в связи с этим возникает вопрос о том, является ли переизбрание также одним из прав человека или основных прав, или же это лишь один из специфических аспектов функционирования соответствующего института. Положения о предельных сроках полномочий президентов содержатся в главах Конституции, касающихся института президента, а не в биллях о правах. Поэтому важно отметить, что конституция не только провозглашает права, но и содержит положения о функционировании демократических институтов. В ней определяются также принципы, институты, мандаты. "Уложение о правах" является неотъемлемой частью конституции в конституционной традиции, равно как и "уложение о власти" или структура правления (ст. 16 французской Декларации прав человека и гражданина, или Виргинская декларация прав). Права не отражают всего содержания конституции.

79. Права человека можно понимать как признанные требования: "иметь право - это значит претендовать на что-то или предъявлять претензию к кому-либо, а признания права требуют юридические нормы или, когда речь идет о моральных правах, принцип просвещенной совести"⁵⁵. Права как таковые требуют общественного признания. В демократическом государстве это признание должно быть институционализировано и признано государством. Без такого признания права человека могут быть морально оправданными, но не реализуемыми на практике⁵⁶.

80. Права человека могут признаваться по-разному. Одним из путей является признание в конституции в качестве одного из основных прав учредительным собранием или другим органом, выступающим в качестве основателя демократического государства. Другой способ заключается в судебном толковании, когда суды определяют, носят ли конкретные претензии характер прав человека. Иногда суды даже могут признавать новые права человека⁵⁷, хотя большинство из них в силу ограничений, установленных в конституции в отношении самой судебной системы, формулируют или развивают "новые" права человека на основе прав, уже признанных в Конституции или международном праве.

81. Анализ международных договоров, национальных конституций и судебных решений показывает, что переизбрание не рассматривается как одно из прав человека. В основных международных договорах признается право участвовать в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным, а также иметь доступ к государственной службе на общих условиях равенства. Право на активное и пассивное голосование должно осуществляться посредством подлинных периодических выборов, всеобщего и равного избирательного права, а также тайного голосования или других аналогичных процедур, гарантирующих свободное волеизъявление избирателей⁵⁸.

⁵⁵ Feinberg, Joel, "The Nature and Value of Rights", *The Journal of Value Inquiry*, December 1970, Volume 4, Issue 4, pp 243–260.

⁵⁶ Martin, Rex, *A System of Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1997, pp. 86-87; Hann, Matt, *Egalitarian Rights Recognition: A Political Theory of Human Rights*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 117-125.

⁵⁷ Rey Martínez, Fernando, *La dignidad humana en serio. Desafíos actuales de los derechos fundamentales*, Mexico, Porrúa, IMDPC, 2013, 81-84; Cartabia, Marta, *The Age of "new Rights"*, NYU School of Law, 2010.

⁵⁸ Статья 21 Всеобщей декларации прав человека, провозглашенной Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в Париже 10 декабря 1948 года; статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 19 декабря 1966 года; статья 3 Европейской конвенции о правах человека, принятой Советом Европы 4 ноября 1950 года; статья 23 Американской конвенции о правах человека, принятой на Межамериканской специализированной конференции по правам человека 22 ноября 1969 года; см. раздел III.

Именно эти важнейшие элементы обеспечивают участие отдельных граждан в политической жизни своей общины. Как и другие права человека, они защищают основы свободы, самореализации и основные права любого человека, рассматриваемые в качестве важнейшего условия уважения человеческого достоинства.

82. Лицо, претендующее на переизбрание, уже воспользовалось своим правом быть избранным, поэтому ограничение срока или даже запрет на переизбрание априори не следует толковать как нарушение прав человека. Если бы переизбрание было признано в качестве одного из прав человека, это означало бы, что нынешнее содержание права человека на участие в политической жизни является недостаточным для того, чтобы гарантировать законные интересы и ожидания.

83. Однако широкое признание в международных договорах права на участие в политической жизни не допускает такого недостатка. Кроме того, нет никаких эмпирических данных, подтверждающих, что нынешнего содержания права баллотироваться на выборах недостаточно для того, чтобы гарантировать участие в общественной жизни. Напротив, как представляется, обстоятельства, которые наиболее часто давали повод для ограничения права баллотироваться на должность (например, необходимость не допустить использования должностными лицами своего положения для того, чтобы остаться у власти или нецелевого использования государственных ресурсов⁵⁹), сохраняются в большинстве современных демократических государств.

84. Даже в недавних решениях, принятых в Боливии и Гондурасе, суды, заявив, что статьи Конституции, содержащие запрет на переизбрание президента, не применимы ввиду их несоответствия Конституции или международным договорам, не признают, что право на переизбрание само по себе является одним из прав человека.

85. Во всяком случае, до тех пор, пока нет теоретической, международной или конституционной основы для признания переизбрания в качестве одного из прав человека, его следует рассматривать как отдельное положение, связанное с правом на участие в политической жизни и правом выдвигать свою кандидатуру на выборах⁶⁰. В любом случае ограничение количества мандатов или ограничение права баллотироваться на должность различными другими способами, например, запрещение переизбрания политических деятелей, ограничение числа последовательных сроков пребывания в должности или запрет на последовательное переизбрание любого государственного должностного лица, ограничивают право человека на участие в политической жизни. Как таковые, они должны быть оправданы законной целью, быть необходимыми в демократическом обществе и быть разумными.

86. В заключение следует отметить, что по мнению Венецианской комиссии конкретного отдельного права человека на переизбрание не существует. Предусматриваемая конституцией возможность баллотироваться еще на один срок представляет собой разновидность или ограничение права на участие в политической жизни, в частности права баллотироваться на должность.

VII. Является ли ограничение сроков полномочий необоснованным ущемлением прав человека и политических прав кандидатов?

⁵⁹ Jaramillo Pérez, Juan Fernando, "La reelección presidencial inmediata en Colombia", en *Constitución, democracia y derechos*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2016, pp. 240-1.

⁶⁰ В этой связи Избирательный трибунал Федеральной судебной системы Мексики описал переизбрание лишь как возможность осуществления права быть избранным после первого срока полномочий и после выполнения всех установленных законом требований: см. постановление Избирательного трибунала Федеральной судебной системы, SUP-JDC-1172/2017, от 24 января 2018 года.

87. В соответствии с международными стандартами, в частности МПГПП, независимо от формы конституции или действующего правительства, государства должны принять такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для обеспечения гражданам реальной возможности пользоваться защищаемыми конституцией правами. Любые условия, которые применяются в отношении осуществления прав, защищаемых статьей 25, должны основываться на объективных и разумных критериях⁶¹.

88. В современных демократических государствах, несмотря на широкое признание и тщательную защиту принципа всеобщего избирательного права, право быть избранным может быть ограничено скорее предусмотренными в законе требованиями, или ввиду ограниченности выборных должностей. В конечном итоге, если голосовать может каждый, то на всей территории страны главой государства может быть избран только один человек. Объем права быть избранным определяется системой правления. А сама система правления определяется народом, являющимся суверенным субъектом, формирующим конституцию.

89. Ограничения срока полномочий обычно применяются к главе государства/президенту республики, в то время как в отношении членов парламента они применяются реже. Это различие обусловлено различной природой исполнительной и законодательной ветвей власти, а также различиями в отношениях между ними. В литературе подчеркивается "опасность злоупотребления властью со стороны действующих должностных лиц, которые стремятся продлить свой срок полномочий"⁶². Некоторые авторы утверждают, что президентские режимы предоставляют действующему президенту чрезмерные преимущества при выдвижении своей кандидатуры на переизбрание; поэтому ограничение срока полномочий "призвано не допустить, чтобы действующий президент воспользовался преимуществами своего положения для того, чтобы остаться у власти"⁶³, и гарантировать равные условия игры для других кандидатов. Говоря словами Венецианской комиссии, "в президентской системе неограниченный мандат создает опасность появления "республиканских монархов"⁶⁴. Эти аргументы еще более весомы в случае немедленного переизбрания.

90. Почти все государства, принявшие президентскую или полупрезидентскую систему правления, устанавливают конституционные ограничения на количество (последовательных) сроков полномочий президента с целью сохранения системы конституционных сдержек и противовесов⁶⁵. История и социальный контекст оказывают непосредственное влияние на национальное законодательство, регламентирующее вопросы переизбрания и ограничение сроков полномочий, о чем свидетельствует, например, история Латинской Америки, как далекая, так и недавняя⁶⁶.

⁶¹ Замечание общего порядка № 25[57]: Право участвовать в ведении государственных дел, право голосовать и быть избранным и право доступа на общих условиях равенства к государственной службе (Статья 25), ССРР/С/21/Rev.1/Add.7, п. 4, ССРР/С/100/D/1354/2005. *Процесс наделения полномочиями и средствами, при помощи которых отдельные граждане осуществляют свое право принимать участие в ведении государственных дел, закрепленное в статье 25, должен быть регламентирован конституцией и другими законами.*

⁶² Carey, *op. cit.*, 119.

⁶³ Cheibub, José, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 167.

⁶⁴ CDL-AD(2012)027rev, п 66.

⁶⁵ Так обстоит дело в Соединенных Штатах и в 14 из 18 стран Латинской Америки (где в значительной степени сконцентрированы демократические страны с президентской системой правления). И в полупрезидентских системах, например, во Франции, Польше и в Индонезии, переизбрание президента ограничивается двумя последовательными сроками. Thompson, José, "La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral", en *Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales. Cuaderno de Capel 57*, San José, IIDH, 2012, pp. 279-288.

⁶⁶ Jaramillo Pérez, *op. cit.*, pp. 241-2. Между реформами, идущими в обход законных ограничений президентских сроков, и злоупотреблением полномочиями должностных лиц может существовать связь, хотя неясно, подрывает ли переизбрание президента качество демократии, каким образом и в какой

91. В парламентских системах ограничение сроков полномочий почти всегда распространяются на главу государства, избираемого как прямым, так и непрямым голосованием⁶⁷. Поэтому идея недопущения вечного пребывания у власти применима и к главе государства в парламентских системах. Действительно, его полномочия носят в основном церемониальный или представительный характер, но в республиканском государстве сохранение "навечно" его статуса главы государства, особенно если он избирается народом напрямую, может означать повышение его роли и обесценение руководящих функций, выполняемых в таких парламентских системах премьер-министром⁶⁸. Чем дольше срок пребывания у власти, тем сильнее может быть искушение президента отказаться от роли надпартийного арбитра и включиться в партийную политику.

92. Напротив, по крайней мере в странах-членах Венецианской комиссии ограничения сроков не распространяются на главу правительства (обычно премьер-министра), который технически может быть отстранен от должности в любое время, в отличие от жестких и сложных процедур импичмента при президентской системе. Поэтому при президентских режимах опасность злоупотребления властью со стороны главы исполнительной власти выше, чем при парламентских. Кроме того, такое "увековечивание власти или осуществление власти без определенного срока и с явным намерением увековечить ее несовместимо с эффективным функционированием демократии"⁶⁹.

93. Ограничения срока полномочий направлены на защиту демократии от фактического превращения в диктатуру. Кроме того, ограничение срока полномочий может укрепить демократическое общество, поскольку оно укореняет логику политического перехода как предсказуемого события в государственных делах. *"Ограничение сроков полномочий может стать важным механизмом предупреждения политики по принципу «победитель получает все»"*⁷⁰. Оно также сохраняет надежду оппозиционных партий прийти к власти в ближайшем будущем посредством институционализированных процедур, при этом у оппозиционных мало стимулов для захвата власти посредством переворота. Поэтому ограничения по срокам направлены на защиту прав человека, демократии и верховенства права, что является вполне легитимным в соответствии с международными стандартами.

94. В современных демократических государствах суверенитет нации зиждется в народе. Вся государственная власть исходит от народа. Поэтому, никто не может утверждать, что имеет право баллотироваться на переизбрание после первого срока полномочий, если в конституции предусмотрено иное. Ограничение права быть избранным вытекает из суверенного выбора народа для достижения вышеупомянутых легитимных целей, представляющих общий интерес, которые превагируют над правом

степени. Согласно сформированной организацией Freedom House базе данных "Свобода в мире", в Венесуэле, Доминиканской Республике и Никарагуа за годы после отмены ограничений сроков президентских полномочий (<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>) качество демократии снизилось. Для оценки прочности и направленности такой вероятной связи требуется провести дополнительное исследование. Следует рассмотреть и другие элементы, включая политический и социальный контекст, в частности, существование других пределов или ограничений способов переизбрания.

⁶⁷ Например, в Ирландии и Германии.

⁶⁸ По вопросу о роли главы государства в парламентских системах см. Заключение Венецианской комиссии по предложению Президента Республики Молдова о расширении полномочий Президента по роспуску парламента в Республике Молдова, CDL-AD(2017)014, п. 20.

⁶⁹ Декларация Сантьяго, Чили, принятая по на пятом Консультативном совещании министров иностранных дел, Сантьяго, Чили, 12-18 августа 1959 года, Заключительный акт, док. OEA/Ser.C/II.5, стр. 4-6;

см. <http://www.oas.org/consejo/MEETINGS%20OF%20CONSULTATION/minutes.asp>.

⁷⁰ Доклад Генерального секретаря "Усиление роли Организации Объединенных Наций в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействию демократизации" (A/72/260), п. 43, <https://undocs.org/ru/A/72/260>.

действующего президента. Как пояснялось выше, критерии такого ограничения являются и объективными, и разумными.

95. По указанным выше причинам очевидно, что ограничение президентских мандатов по соображениям защиты демократии, которая наряду с правами человека и верховенством права является одной из основополагающих ценностей Совета Европы, и отнюдь не равнозначно дискриминации в смысле ст. 1 Протокола 12. Ограничения президентских мандатов, направленные на обеспечение демократии, т.е. на достижение цели, которой служат и избирательные права, не должны считаться дискриминационными или необоснованными в смысле ст. 25 МПГПП. Ограничение количества мандатов не относится к числу оснований для дискриминации, зафиксированных в международных договорах. Однако ограничения сроков полномочий должны быть нейтральными и не должны вводиться или отменяться таким образом, чтобы кого-то отстранять от должности досрочно, а кому-то, занимающему должность, обеспечивать продолжение службы (например, путем отмены ограничения сроков). Для исключения такого рода рисков необходимо, чтобы лицо, занимающее должность, не получало выгоду от таких изменений.

96. В заключение следует отметить, что право быть избранным не является абсолютным. В отношении права быть избранным могут быть установлены объективные и разумные ограничения. Ограничения срока полномочий действующих президентов, применяемые большинством представительных демократий, представляют собой разумное ограничение права быть избранным, поскольку они препятствуют неограниченному нахождению президента у власти и защищают другие конституционные принципы, такие как система сдержек и противовесов и разделение властей. Президент обязан соблюдать конституцию и защищать права человека. Президент не может требовать соблюдения своих политических прав вопреки конституции. Таким образом, ограничения на переизбрание президента не ущемляют необоснованно его/ее права человека и политические права.

VIII. Является ли ограничение сроков полномочий необоснованным ущемлением прав человека и политических прав избирателей?

97. Демократия, права человека и верховенство права - это три столпа европейского конституционного наследия. Демократия - это форма правления, при которой суверенная власть принадлежит всему сообществу свободных граждан и осуществляется им прямо или косвенно через систему представительства, в отличие от монархии, аристократии или олигархии⁷¹. Демократия немыслима без выборов, проводимых в соответствии с определенными принципами, которые придают им демократический статус. Эти принципы включают в себя два аспекта: во-первых, самый главный - конституционные принципы избирательного права, такие как всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое голосование, и во-вторых, принцип, согласно которому подлинно демократические выборы могут быть проведены только при соблюдении определенных базовых условий правового демократического государства, таких как соблюдение основных прав, стабильность избирательного права и наличие эффективных процедурных гарантий⁷².

98. Основой власти правительства должна быть воля народа. В конституционной демократии подразумевается, что представители осуществляют только те полномочия, которыми они наделены в соответствии с конституционными положениями. Подлинные периодические выборы в соответствии с пунктом b) статьи 25 МПГПП имеют важнейшее значение для обеспечения ответственности представителей за осуществление возложенных на них полномочий. Промежутки между такими выборами не должны быть

⁷¹ Black's Law Dictionary 432 (6th ed. 1990).

⁷² Венецианская комиссия "Свод рекомендуемых норм при проведении выборов" CDL-AD(2002)023rev.

неоправданно продолжительными, обеспечивая, чтобы власть правительства постоянно основывалась на свободном волеизъявлении избирателей.

99. Действительно, ограничение срока полномочий может помешать избирателям выбрать действующего или бывшего президента в качестве нового президента. Однако, право голоса предполагает пассивные избирательные права, а ограничение пассивных избирательных прав, очевидно, ограничивают и активные избирательные права. Как указывалось выше, ограничение возможностей переизбрания преследует цель сохранения демократии. Оно призвано гарантировать, чтобы периодические выборы были действительно "подлинными" в смысле статей 25 МПГПП и 23(1b) АКПЧ⁷³.

100. Кроме того, когда народ, принимая конституцию или внося в нее изменения, делает выбор в пользу президентской системы, он также имеет право принять решение о полномочиях президента и продолжительности его мандата. Конституционная архитектура, предполагающая ограничение сроков полномочий и запрет на переизбрание, является выражением решения народа не допустить в порядке осуществления своего права на самоопределение появления республиканского монарха. Таким образом, ограничивая срок президентских полномочий народ в целях сохранения демократической системы добровольно ограничивает свое право выбирать представителя.

101. По мнению Комиссии и в свете сравнительного анализа конституций 58 рассматриваемых стран отмена ограничений на переизбрание президента представляет собой шаг назад в плане демократизации, по крайней мере в президентской или полупрезидентской системе⁷⁴. Отмена ограничения сроков полномочий не только лишает общество важного инструмента защиты от концентрации власти, нарушающей соотношение сил, но и может подорвать различные аспекты права человека на участие в общественной жизни. К ним относятся право на участие в подлинных периодических выборах, возможность обеспечить "лицам, имеющим право голоса, свободу выбора кандидатов", свободное избрание и подотчетность представителей, а также обеспечить, чтобы властные полномочия правительства неизменно основывались на свободном волеизъявлении избирателей."⁷⁵ В любом случае, если народ действительно хочет переизбрать действующего президента вопреки своему предыдущему решению об ограничении срока полномочий, необходимо внести изменения в конституцию согласно соответствующим конституционным нормам. Не следует недооценивать опасность того, что авторитарный режим может манипулировать общественным мнением.

102. Ограничения сроков могут повлиять на права избирателей и в другом аспекте. В принципе, возможность переизбрания помогает гарантировать подотчетность, поэтому запрет или ограничение возможности переизбрания влияет на право и способность граждан привлекать к ответственности тех, кто находится у власти. С этой точки зрения, ограничение возможности переизбрания или ограничение срока полномочий непосредственно затрагивают одну из основ демократии: способность свободно, без ограничений выбирать представителей путем всенародного голосования. В президентских режимах ограничение срока полномочий трактуется как одна из форм контроля политической власти, поскольку оно работает как встроенный в систему инструмент ликвидации политических монополий, обеспечивающий сменяемость власти и повышение конкуренции на выборах.

⁷³ Кроме того, согласно преамбуле АКПЧ, демократия является общей основой Конвенции. В преамбуле подписавшие Конвенцию государства подтверждают свое намерение закрепить в этом полушарии в рамках демократических институтов систему личной свободы и социальной справедливости, основанную на уважении основных прав человека.

⁷⁴ Венецианская комиссия, CDL-AD(2009)010, CDL-AD(2010)001.

⁷⁵ МПГПП, Замечание общего порядка № 25, пп. 7, 9, 15, 23.

103. Тем не менее, следует подчеркнуть, что народ может свободно голосовать, но только за тех кандидатов, которые фигурируют в избирательном бюллетене. Возможности привлечения к ответственности лиц, находящихся у власти, всегда ограничиваются правовыми условиями, связанными с правилами голосования, такими как возраст, гражданство, правоспособность и т.д., а также с нормами, регулирующими право баллотироваться на определенную должность, и нормами, определяющими порядок получения права голосовать и выдвигать кандидатов. Тем не менее, право проголосовать за предпочтительного кандидата является лишь одним, хотя и существенным, из большого объема политических прав и действий, связанных с участием в политической жизни. Поэтому ограничения на доступ к голосованию или переизбранию не могут рассматриваться как препятствие для осуществления этих прав и участия в политической жизни. Поэтому, в целом, ограничения права человека на участие в политической жизни и выборе лидеров допускаются в рамках конституционной демократии, хотя с точки зрения субъективных прав они должны быть обоснованы и признаны необходимыми.

104. Кроме того, ограничение срока полномочий может помочь обеспечить подотчетность избранных представителей и способствовать тем самым реализации права человека на участие в политической жизни, предотвращая концентрацию власти в руках президента, которая может нарушить эффективное проведение подлинных периодических выборов как инструмента обеспечения подотчетности. Наконец, недавнее исследование показывает, что ограничение срока полномочий может отвечать интересам избирателей "несмотря на роль выборов как инструмента обеспечения подотчетности": оно может способствовать "искреннему" поведению действующих должностных лиц, что, в свою очередь, позволяет избирателям переизбирать некоторых наиболее квалифицированных избранников на второй срок полномочий, укрепляя выборную подотчетность исполнительной власти "путем снижения ценности занимаемой должности"⁷⁶.

105. В заключение следует отметить, что ограничение права голоса, происходящее при ограничении сроков полномочий, преследует законные цели, закреплено в Конституции и должно рассматриваться как "неявное ограничение", которое по мнению государств является объективным и разумным. Из этого следует, что ограничение срока полномочий не ущемляет необоснованно права человека и политические права избирателей, а может помочь в реализации этих прав.

IX. Как лучше всего изменять ограничения сроков полномочий в конституционном государстве?

106. В конституционных и представительных демократиях народ через конституцию наделяет полномочиями своих представителей. Представители не могут претендовать на какие-либо полномочия, если таковые не делегируются им конкретно положениями конституции.

107. Установление предельного срока полномочий ограничивает права президента. Однако президента наделяет правами народ, обладающий суверенной властью. Народ имеет право определять сроки полномочий и возможности переизбрания президента. Принятое решение закрепляется в Конституции.

108. Поэтому для изменения предельных сроков полномочий требуется внести изменения в Конституцию. Только народ может изменить объем полномочий, которые он

⁷⁶ Smart, Michael and Daniel M. Strum, "Term limits and electoral accountability", *Journal of Public Economics*, No. 107, 2013, pp. 93-102, p. 100.

делегирует президенту, руководствуясь соответствующими конституционными процедурами⁷⁷.

109. Решение об изменении или отмене ограничения президентских сроков должно быть предметом тщательного общественного контроля, поскольку такое решение существенно влияет на политическую систему, стабильность страны и доверие к избирательному процессу. В долгосрочной перспективе реформа этих положений может повлиять на качество демократии или даже на ее устойчивость. Широкий консенсус, а также уважение конституционных и правовых процедур имеют решающее значение для поддержания прочной демократии и доверия к институтам и избирательным процессам. Как отметил Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, "при некоторых обстоятельствах отмена или изменение сроков полномочий может подорвать доверие, необходимое для нормального функционирования политической системы. Потенциальная возможность того, что поправки, внесенные в законодательную базу, могут подорвать доверие, более вероятна в тех случаях, когда они вносятся без соблюдения установленных процедур, когда эти шаги предпринимаются незадолго до проведения выборов или когда процесс не опирается на широкий национальный консенсус"⁷⁸.

110. Если и вносить изменения в конституцию с целью *расширения или продления* полномочий высших должностных лиц государства, то мотивацией должно быть совершенствование механизма власти как такового, а не личная власть и интересы действующего должностного лица. Поэтому Венецианская комиссия ранее высказывала мнение, что разумным принципом и правильным общим стандартом для оценки демократических последствий таких поправок должно быть (в случае их принятия) следующее ограничение: они должны иметь силу только для будущих, а не для действующих должностных лиц⁷⁹.

111. Некоторые страны полагают необходимым выносить конституционные поправки на всенародный референдум. Делается это для повышения легитимности вносимых в конституцию изменений. По мнению Комиссии, при проведении конституционных реформ "в равной степени законно как включать, так и не включать в процедуру всенародный референдум"⁸⁰. Тем не менее, "органы исполнительной власти не должны использовать референдум для того, чтобы обойти парламентские процедуры внесения изменений в конституцию. Опасность и потенциальный соблазн заключаются в том, что, если при внесении изменений в конституцию через парламент в большинстве стран требуется квалифицированное большинство, то при проведении референдума обычно достаточно простого большинства голосов. Таким образом, для правительства, не имеющего необходимого квалифицированного большинства в парламенте, было бы заманчиво поставить этот вопрос непосредственно перед избирателями. Венецианская комиссия неоднократно подчеркивала опасность того, что это может привести к

⁷⁷ В Испании в контексте парламентской системы недавно (4 сентября 2017 года) на обсуждение парламента был внесен парламентский законопроект с поправкой к Закону о правительстве, ограничивающий срок полномочий Председателя правительства восемью годами (два срока), после чего аналогичные положения были включены в последние годы в некоторые статуты автономии некоторых автономных сообществ. Ученые подвергли такое предложение критике, поскольку на национальном уровне такая попытка потребовала бы конституционной реформы.

⁷⁸ Доклад Генерального секретаря "Усиление роли Организации Объединенных Наций в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействии демократизации" (A/72/260), п. 43, <https://undocs.org/ru/A/72/260>.

⁷⁹ Доклад Венецианской комиссии "Внесение изменений в Конституцию", CDL-AD(2010)001, п. 145. Конституция Кореи является примером конституционной системы, которая применяет такого рода ограничения: поправки к Конституции, касающиеся продления невозобновляемого пятилетнего срока полномочий президента или внесения изменений, допускающих переизбрание президента, не будут иметь силы для президента, занимающего эту должность на момент поступления предложения о внесении таких изменений в Конституцию (пункт 2 статьи 128 Конституции).

⁸⁰ Доклад Венецианской комиссии "Внесение изменений в Конституцию", CDL-AD(2010)001, п. 184.

нарушению надлежащих процедур внесения изменений в Конституцию. Она настаивает на том, что в демократической системе, построенной на принципе разделения властей, целесообразно, чтобы законодательная власть всегда сохраняла за собой право контролировать законодательные инициативы исполнительной власти и принимать решения о пределах своих полномочий в этом отношении"⁸¹.

112. Народные референдумы, направленные на отмену ограничений по срокам президентских полномочий, особенно опасны, поскольку к проведению референдума, как правило, прямо или косвенно призывает именно действующий президент, а сам референдум является проявлением той самой плебисцитарной власти, которую и пытаются предотвратить через ограничение числа президентских мандатов.

113. По этим причинам Венецианская комиссия подчеркивает, что использование всенародного референдума для снятия или изменения ограничений на переизбрание президента должно ограничиваться теми политическими системами, в которых это требуется Конституцией, применяться в соответствии с установленной процедурой, и не должно использоваться в качестве инструмента для обхода парламентских процедур или для подрыва основополагающих демократических принципов и основных прав человека.⁸²

114. И наконец, определенную роль в процедуре внесения в Конституцию поправок, касающихся, в частности, изменения сроков президентских полномочий, могут играть Конституционный или Верховный суд. Действительно, проверка на предмет соблюдения конституционных норм может быть обязательной или факультативной как до, так и после принятия соответствующих решений, но Венецианская комиссия подчеркивает, что Конституционные суды должны вмешиваться после принятия текста поправки конституционным законодательным органом согласно соответствующим специальным конституционным требованиям. Венецианская комиссия ранее уже рассматривала различные формы участия конституционных судов в процедуре внесения изменений: помимо не вызывающей проблем, широко распространенной проверки *post factum* соблюдения надлежащих процедур внесения изменений в конституцию⁸³, было установлено, что обязательная предварительная судебная проверка предложений о внесении изменений в конституцию может сделать весь процесс чрезмерно жестким и даже привести к непредвиденным политическим последствиям⁸⁴. В отношении возможности проведения Конституционным судом *post factum* проверки по существу вопроса о том, не нарушает ли принятая поправка неизменяемых положений или принципов⁸⁵, Венецианская комиссия выразила мнение, что это "проблематичный инструмент, который должен применяться только в тех странах, где такая возможность уже вытекает из четкой устоявшейся доктрины, и даже там он должен применяться осторожно, оставляя конституционному законодательному органу определенную свободу действия по собственному усмотрению". По мнению Комиссии, "именно соблюдение и выполнение специальных требований о внесении изменений в конституцию Европы может и должно быть достаточной гарантией от злоупотреблений"⁸⁶.

Х. Заключение

⁸¹ Там же, п. 185.

⁸² Доклад Венецианской комиссии "Внесение изменений в Конституцию", CDL-AD(2010)001, пп. 180 и далее

⁸³ См., например, ст. 153 Конституции Азербайджана, ст. 98 Конституции Кыргызской Республики, ст. 141.2 Конституции Молдовы и ст. 159 Конституции Украины

⁸⁴ Доклад Венецианской комиссии "Внесение изменений в Конституцию", CDL-AD(2010)001, пп. 194-196.

⁸⁵ К числу стран, в которых имеются неизменяемые положения, защищаемые в судебном порядке, относятся Австрия, Болгария, Германия и Португалия. Доклад Венецианской комиссии "Внесение изменений в Конституцию", CDL-AD(2010)001, пп. 225 и далее, и сноска 152.

⁸⁶ Доклад Венецианской комиссии "Внесение изменений в Конституцию", CDL-AD(2010)001, п. 236.

115. Венецианская комиссия по просьбе Генерального секретаря Организации американских государств (ОАГ) рассмотрела вопрос о совместимости ограничения сроков полномочий и других ограничений права действующих президентов на переизбрание с международными стандартами защиты прав человека.

116. В связи с конкретными вопросами, поставленными ОАГ, Венецианская комиссия пришла к следующим выводам:

- Существует ли право человека на переизбрание? Если да, то каковы пределы этого права?

117. Венецианская комиссия считает, что конкретного и четкого права человека на переизбрание не существует. Предусматриваемая законом возможность баллотироваться еще на один срок является формой или ограничением права на участие в политической жизни и, в частности, права баллотироваться на эту должность.

118. В соответствии с международными стандартами, в частности МПГПП, независимо от формы конституции или правления, государства должны принять такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для обеспечения гражданам реальной возможности пользоваться защищаемыми Пактом правами. Условия осуществления прав, защищаемых статьей 25, не должны быть дискриминационными и должны основываться на объективных и разумных критериях.

- Является ли ограничение сроков полномочий необоснованным ущемлением прав человека и политических прав кандидатов?

119. В современных демократических государствах, где широко признается и тщательно защищается принцип всеобщего избирательного права, право быть избранным может быть ограничено скорее требованиями закона и в результате ограниченности числа выборных должностей. Объем права быть избранным определяется системой правления. Решение о системе правления принимается народом, который является сувереном, разрабатывающим конституцию.

120. Ограничения сроков полномочий президента характерны как для президентской, так и для полупрезидентской системы, а также существуют в парламентской системе (где глава государства избирается прямым или непрямым голосованием), при этом в парламентских системах ограничения не налагаются на премьер-министра, мандат которого, в отличие от мандата президента, может быть в любое время отозван парламентом. В президентской и полупрезидентской системах ограничение срока полномочий Президента, таким образом, является фактором, сдерживающим опасность злоупотребления властью со стороны главы исполнительной власти. Как таковые, такие ограничения преследуют законные цели защиты прав человека, демократии и верховенства права. Право баллотироваться на должность после первого срока полномочий не может быть гарантировано, если Конституцией предусмотрено иное. Ограничение права действующих президентов на переизбрание вытекает из суверенного выбора народа, руководствующегося вышеупомянутыми законными целями в общих интересах, которые превалируют над правом действующего президента. Критерии такого ограничения должны быть объективными и разумными и не должны быть дискриминационными, т.е. должны быть нейтральными и не должны вводиться или сниматься таким образом, чтобы преждевременно отстранить кого-либо от должности или обеспечить продолжение службы лица, занимающего эту должность в настоящее время (например, путем отмены ограничения срока полномочий). Этот риск может быть предотвращен, если такими изменениями не сможет воспользоваться действующий президент.

121. В заключение следует отметить, что ограничения сроков полномочий, удовлетворяющие вышеуказанным критериям, не ущемляют необоснованно права человека и политические права кандидатов.

- Является ли ограничение сроков полномочий необоснованным ущемлением прав человека и политических прав избирателей?

122. В условиях конституционной и представительной демократии подразумевается, что представители осуществляют только те полномочия, которые предоставляются им в соответствии с конституционными положениями. Подлинно свободные периодические выборы, о которых говорится в пункте b) статьи 25 МПГПП, имеют важное значение для обеспечения ответственности представителей за осуществление возложенных на них полномочий. Промежутки между такими выборами не должны быть неоправданно продолжительными, обеспечивая, чтобы власть правительства постоянно основывалась на свободном волеизъявлении избирателей.

123. Действительно, ограничение срока полномочий может помешать избирателям выбрать действующего или бывшего президента в качестве нового президента. Однако это является неизбежным следствием необходимости ограничения права на переизбрание действующего или бывшего президента. Как указывалось выше, ограничения на переизбрание преследуют цель сохранения демократии и защиты права человека на участие в политической жизни. Оно призвано гарантировать, чтобы периодические выборы были действительно "подлинными" в смысле статей 25 МПГПП и 23(1b) АКПЧ, а также обеспечить свободный выбор и подотчетность представителей. Кроме того, когда народ делает выбор в пользу президентской или полупрезидентской системы правления, он также имеет право принимать решения относительно объема и сроков полномочий президента. Таким образом, ограничивая срок президентских полномочий народ в целях сохранения демократической системы добровольно ограничивает свое право выбирать представителя.

124. По мнению Комиссии и в свете сравнительного анализа конституций 58 рассматриваемых стран отмена ограничений на переизбрание президента представляет собой шаг назад в плане демократизации. В любом случае, если народ пожелает изменить эти ограничения срока полномочий, необходимо внести изменения в конституцию согласно соответствующим конституционным нормам.

125. Учитывая, что запрет или ограничение возможности переизбрания может повлиять на право и способность граждан привлекать к ответственности тех, кто находится у власти, следует подчеркнуть, что способность граждан привлекать к ответственности тех, кто находится у власти, всегда ограничивается правовыми условиями, связанными с правилами голосования, такими как возраст, гражданство, правоспособность, а также с нормами, регулирующими право баллотироваться на определенную должность, и нормами, определяющими порядок получения права голосовать и выдвигать кандидатов.

126. Кроме того, ограничение срока полномочий может способствовать подотчетности выборных должностных лиц, помогая предотвратить ненадлежащую концентрацию власти.

- Как лучше всего изменять ограничения сроков полномочий в конституционном государстве?

127. Ограничения срока полномочий президента закреплены в Конституции; поэтому для их изменения требуется внесение изменений в Конституцию. Только народ, обладающий законной суверенной властью, может изменить объем полномочий, которые он предоставил президенту. Решение об изменении или отмене ограничений срока

полномочий президента должно быть предметом тщательного общественного контроля и обсуждения и в полной мере соответствовать применяемым конституционным и правовым процедурам.

128. Если и вносить изменения в конституцию с целью расширения или продления полномочий высших должностных лиц государства, то такие поправки (в случае их принятия) должны иметь силу только для будущих, а не для действующих должностных лиц.

129. Хотя внесение изменений в конституцию путем референдума может повысить их легитимность, по мнению Комиссии, при проведении конституционных реформ в равной степени законно как включать, так и не включать в процедуру всенародный референдум. Однако органы исполнительной власти не должны использовать референдум для того, чтобы обойти парламентские процедуры внесения изменений в конституцию. Народные референдумы, направленные на отмену ограничений по срокам президентских полномочий, особенно опасны, поскольку к проведению референдума, как правило, прямо или косвенно призывает именно действующий президент, а сам референдум является проявлением той самой плебисцитарной власти, которую и пытаются предотвратить через ограничение числа президентских мандатов. Поэтому использование всенародного референдума для снятия или изменения ограничений на переизбрание президента должно ограничиваться теми политическими системами, в которых это требуется Конституцией, применяться в соответствии с установленной процедурой, и не должно использоваться в качестве инструмента для обхода парламентских процедур или для подрыва основополагающих демократических принципов и основных прав человека.

130. Что касается возможной роли конституционных или верховных судов, то они должны вмешиваться после принятия соответствующей поправки конституционным законодательным органом согласно соответствующим специальным конституционным требованиям. Проведение Конституционным судом *post factum* проверки по существу вопроса о том, не нарушает ли принятая поправка неизменяемых положений или принципов, должно быть возможным только в тех странах, где такая возможность уже вытекает из четкой устоявшейся доктрины, и даже там этот инструмент должен применяться осторожно, оставляя конституционному законодательному органу определенную свободу действия по собственному усмотрению.