

Экс-президенты государств постсоветского пространства: правовой статус и политическая практика

Николай А. Борисов

*Российский государственный гуманитарный университет,
Москва, Россия, nborisov@rggu.ru*

Аннотация. Несмотря на обширную политическую и правовую практику регулирования статуса президента, прекратившего исполнение свои обязанностей, этот институт по-прежнему остается недостаточно изученным. В статье на основе авторской методики решается задача соотношения формального статуса и неформального влияния экс-президентов государств постсоветского пространства, выделяются модели экс-президентства. Рассматриваются 33 случая экс-президентства в 12 постсоветских государствах в период с 1992 по 2022 гг., по каждому случаю дается количественная оценка по двум критериям (уровень институционализации и уровень субъектности).

Автор приходит к выводу о том, что из 33 случаев только 30% характеризуются сохранением экс-президента в политике, причем из них только в четырех случаях это сохранение не вело к политическим преследованиям бывшего президента. Правовые гарантии сохранения высокой роли экс-президента в политическом процессе не ведут к защищенности экс-президента на практике, поскольку в результате изменения соотношения сил внутри элиты они могут быть пересмотрены или отменены новым президентом. При этом степень конкурентности политического режима также не влияет на защищенность экс-президента от преследования. Слабое законодательное регулирование статуса экс-президента или его отсутствие в конкурентных политических режимах не исключает, что президенты, чей срок полномочий подходит к концу, попытаются продлить их иными способами. В настоящее время только в России и Туркменистане элиты смогли обеспечить сохранение экс-президентов в политическом процессе, не подвергая их при этом преследованиям. Во всех остальных государствах опыт экс-президентства либо еще отсутствует, либо является крайне негативным, связанным с преследованием бывших лидеров по политическим мотивам. Это вызвано тем, что в большинстве государств постсоветского пространства независимо от типа политического режима, так и не появилось устойчивых институциональных практик политической

конкуренции, диалога с оппонентами и гарантий деятельности бывших президентов.

Ключевые слова: постсоветское пространство, экс-президент, статус президента, прекращение полномочий, политические гарантии, политический процесс

Для цитирования: Борисов Н.А. Экс-президенты государств постсоветского пространства: правовой статус и политическая практика // Вестник РГГУ. Серия «Политология. История. Международные отношения». 2022. № 3. С. 60–92. DOI: 10.28995/2073-6339-2022-3-60-92

Ex-presidents of the post-Soviet states. Legal status and political practice

Nikolai A. Borisov

*Russian State University for the Humanities,
Moscow, Russia, nborisov@rggu.ru*

Abstract. Despite the extensive political and legal practice of regulating the status of a president who has ceased to perform his duties, that institution still remains insufficiently studied. On the basis of the author's methodology the article solves the problem of the correlation between the formal status and informal influence of post-Soviet ex-presidents, and identifies ex-presidency models. It considers 33 ex-presidency cases in 12 post-Soviet states in the period from 1992 to 2022 and gives a quantitative assessment for each case according to two criteria (the level of institutionalization and the level of subjectivity).

The author comes to the conclusion that out of 33 cases, only 30% are characterized by staying of the ex-president in politics, and of these, only in four cases, that staying did not lead to political persecution of the former president. Legal guarantees of maintaining the ex-president's high role in the political process in practice do not guarantee the ex-president's safety, since as a result of a change in the balance of power within the elite; they may be revised or canceled by the new president. At the same time, the degree of political regime competitiveness also does not affect the ex-president's protection from prosecution. Weak legislative regulation of the ex-president's status or its absence in competitive political regimes does not exclude that presidents whose term of office is coming to an end will try to extend them in other ways. Currently, only in Russia and Turkmenistan elites have been able to ensure staying of ex-presidents in the political process without subjecting them to persecution. In all other states, the ex-presidency experience is either still absent or has an extremely negative character associated with the persecution of former leaders

for political reasons. That is due to the fact that in most post-Soviet states, irrespective to the type of political regime, stable institutional practices of political competition, dialogue with opponents and guarantees of former presidents activities have not appeared.

Keywords: post-Soviet space, ex-president, status of president, termination of powers, political guarantees, political process

For citation: Borisov, N.A. (2022), Ex-presidents of the post-Soviet states. Legal status and political practice, *RSUH/RGGU Bulletin. "Political Science. History. International Relations" Series*, no. 3, pp. 60–92, DOI: 10.28995/2073-6339-2022-3-60-92

Как пишет Л. Андерсон в статье «Экс-президенты», за последние четыре десятилетия по меньшей мере 700 политических лидеров, находящихся на пике своей карьеры, столкнулись с вопросом о том, должны ли они покинуть свой пост, и если да, то чем им следует заняться после этого [Anderson 2010, p. 64]. Приводя слова С. Липсета о том, что демократический лидер должен признать поражение на выборах и передать власть, даже если это противоречит его собственным интересам [Lipset 1998, p. 26], она рассуждает о том, по каким траекториям выстраивались политические карьеры бывших американских президентов, часто связанные с их уходом из политики. На постсоветском пространстве (о проблеме определения «постсоветского пространства» подробнее см. [Маркедонов 2017; Борисов 2018]) мы имеем дело с тем, что задачей лидера часто является не признание поражения, а максимально возможное продление как формальных полномочий, так и неформального влияния глав государств даже после их отставки с поста президента. Выстраивание системы «страховочных механизмов», которые могут защитить бывшего президента от преследования и сохранить его политическую роль, стало одним из направлений политической инженерии, однако далеко не во всех случаях удалось создать институт экс-президентства. В настоящей работе предпринята попытка рассмотреть правовое регулирование статуса президента, прекратившего исполнение своих полномочий, в государствах постсоветского пространства (за исключением государств Балтии с иной конституционной традицией и относительно «слабыми» президентами), а также роль бывших президентов в политическом процессе указанных государств.

При этом необходимо показать, почему одним главам государств успешно удается продлить и сохранить свои полномочия и гарантии после отставки, другие сталкиваются с трудностями, а третьими такая задача даже не ставится.

Несмотря на обширную политическую и правовую практику регулирования статуса президента, прекратившего исполнение свои обязанностей (президента в отставке, или экс-президента), сам этот институт по-прежнему остается недостаточно изученным. Зарубежная научная литература, посвященная данному вопросу, более обширна, чем российская, прежде всего из-за наличия большой практики экс-президентства, в частности в США. Большинство публикаций по этой тематике посвящено исследованию политических карьер экс-президентов США и государств Латинской Америки, а также постпрезидентскому политическому дискурсу [Jacobs 2018; Winger, Jain 2016; Belenky 1999; Chambers 1998; Jones, Rowland 2005; Norton Smith, Walch 1990]. В ряде публикаций изучается практика преследования экс-президентов Латинской Америки и отрешения их от должности [Roht-Arriaza 2009; Corrales 2018].

В зарубежных публикациях часто используется термин “post-presidency”, под которым понимается как правовой статус, так и период политической деятельности президента после окончания его полномочий. В российской литературе аналогичный термин не используется, а работы посвящены в основном правовым аспектам прекращения деятельности президента и его статуса после отставки, а также вопросам досрочного прекращения полномочий президента [Сопельцева 2005; Зазнаев, Сидоров 2018; Зазнаев, Сидоров 2019; Борисов 2019; Дзидзоев 2021]. Заслуживают упоминания одни из немногих политологических работ по проблеме – кандидатская диссертация С. Дмитрука «Феномен политического экс-лидерства: сравнительно-политологический ракурс» [Дмитрук 2010] и статья в продолжение этой тематики [Самаркина, Дмитрук 2011], в которых ставится вопрос о политических карьерах бывших президентов в США и Франции, а также в государствах постсоветского пространства. Авторы приходят к выводу о том, что выбор экс-президентской модели зависит от «степени ожесточенности борьбы элит и от типа политического режима», а деятельность бывших глав государств является одним из признаков стабильности режима. С этим тезисом можно согласиться лишь частично, а кроме того, с 2010 г. появился новый эмпирический материал, который позволяет провести анализ на другом уровне.

Для решения задачи соотношения формального статуса и неформального влияния экс-президентов используется следующая методика. Для операционализации степени регламентации статуса экс-президента и роли экс-президентов в политическом процессе предлагается шкала из четырех пунктов (табл. 1).

Таблица 1

Операционализация степени регламентации статуса
экс-президента и роли экс-президентов
в политическом процессе

Баллы	Степень регламентации статуса экс-президента (уровень институционализации)	Роль экс-президентов в политическом процессе (уровень субъектности)
0	Полное отсутствие регламентации	Политическая роль отсутствует
1	Регламентация только на уровне конституции	Символическое влияние
2	Регламентация на уровне конституции и специального закона о статусе экс-президента	Относительно высокая роль
3	Регламентация на уровне конституции специального закона и наличие особого (исключительного) статуса первого президента	Крайне высокая роль

На пересечении результатов измерения по двум критериям может быть построена типология моделей экс-президентства. Особое внимание нужно обратить также на случаи уголовного преследования экс-президентов по политическим мотивам и отъезд экс-президента из страны пребывания в связи с политическими обстоятельствами. Ниже будут рассмотрены 33 случая экс-президентства в 12 постсоветских государствах в период с 1992 по 2022 г. По каждому случаю будет дана количественная оценка (первое число – уровень институционализации [степень регламентации статуса экс-президента], второе – уровень субъектности [роль экс-президентов в политическом процессе]).

Россия

До 2020 г. в Конституции России упоминаний об экс-президенте не содержалось. Федеральный закон «О гарантиях Президенту

Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» был принят 12.02.2001 г., заменив известный Указ президента от 31.12.1999 г.¹, изданный в день отставки Б. Ельцина, и содержит следующие гарантии экс-президенту: предоставление государственной охраны, транспорта, специальной связи; страхование жизни и здоровья; неприкосновенность; пожизненное денежное содержание в размере не менее 75% месячного вознаграждения президента; предоставление государственной дачи; содержание аппарата помощников; выплата ежемесячного пособия членам семьи умершего экс-президента в сумме, равной шестикратному размеру социальной пенсии (в настоящее время составляет 30 205,5 рублей в месяц).

После внесения в конституцию поправок 2020 г.² в ней появилась статья 92.1, которая определяет, что гарантии президенту, прекратившему исполнение полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки или стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, устанавливаются федеральным законом, и которая содержит норму о том, что президент, прекративший исполнение своих полномочий, может быть лишен неприкосновенности. Статья 93 устанавливает процедуру лишения неприкосновенности экс-президента. Она становится полностью идентичной процедуре отрешения действующего президента от должности, в то время как ранее экс-президент мог быть лишен неприкосновенности по представлению председателя Следственного комитета простым постановлением Государственной Думы и решением Совета Федерации. Крайне важная поправка связана с тем, что теперь экс-президент освобождается от уголовной или административной ответственности, а также от задержания, ареста, обыска, допроса, досмотра не только за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий президента, но и за все без исключения свои деяния, т. е. неприкосновенность президента отныне носит вневременной характер.

¹ Указ Президента Российской Федерации «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» от 31 декабря 1999 г. № 1763 // Президент России: официальный интернет-портал. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14857> (дата обращения 25 мая 2022).

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/d40ad6c70a3e080b59df888b843b59bc37ad5581 (дата обращения 25 мая 2022).

Первый президент России Б. Ельцин, досрочно прекративший исполнение своих обязанностей в 1999 г., после отставки не занимал государственных должностей и не был субъектом политического процесса. Он также не был наделен специальным статусом первого президента, создававшим ему какие-либо преимущества в политической деятельности (2/1).

В 2008–2012 гг. второй президент России В. Путин занимал должность председателя правительства, имея определяющее влияние на политический процесс и оставаясь де-факто главой государства (2/3).

В 2012 г. по окончании четырехлетнего президентского срока прекратил исполнение своих полномочий третий президент России Д. Медведев. После этого он занимал должности председателя правительства (2012–2020), а затем заместителя председателя Совета безопасности РФ (с 2020 г. по настоящее время). Последняя должность была учреждена специально для Д. Медведева на следующий день после отставки правительства, которое он возглавлял. В соответствии с Положением о Совете безопасности заместитель председателя Совета осуществляет координацию деятельности членов Совета, а также организует взаимодействие Совета с органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, органами государственной власти иностранных государств и международными организациями³. Полномочия заместителя председателя Совета довольно обширны, важнейшими из них являются участие в разработке и реализации внешнеполитического курса Российской Федерации и участие в формировании государственной кадровой политики, политики в области государственной службы в интересах обеспечения национальной безопасности. Эти полномочия входят и в сферу компетенции президента, что позволяет сделать вывод о том, что сфера влияния должностного лица, замещающего эту должность, является исключительно важной и широкой.

Кроме того, Д. Медведев с 2012 г. является председателем партии «Единая Россия», которая имеет конституционное большинство в Государственной Думе и играет важнейшую роль в законодательном процессе. Таким образом, влияние Д. Медведева на принятие политических решений после отставки с поста президента

³ Положение о Совете Безопасности Российской Федерации: утверждено Указом Президента Российской Федерации от 7 марта 2020 г. № 175 // Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347217/382ed8c05e1f30948371b804df610806c900f6af (дата обращения 25 мая 2022).

можно оценить как относительно высокое, учитывая, с одной стороны, значительные формальные полномочия, с другой – отсутствие самостоятельной политической линии и полный консенсус с президентом В. Путиным (2/2).

Украина

Статья 105 Конституции Украины устанавливает, что звание Президента Украины охраняется законом и сохраняется за ним пожизненно, если только Президент Украины не был смещен с поста в порядке импичмента⁴.

Закон о гарантиях экс-президенту Украины неоднократно обсуждался в парламенте в 2004 г., в преддверии завершения второго президентского срока Л. Кучмы, в 2017 г. и в 2019 г., но так и не был принят. Законодательные нормы, посвященные бывшему президенту, содержатся только в ст. 5 Закона «О государственной охране органов государственной власти и должностных лиц», согласно которой после прекращения полномочий президент обеспечивается государственной охраной пожизненно, если только он не был отстранен от должности в порядке импичмента⁵. Соответственно гарантии и социальное обеспечение прекратившим исполнение полномочий президентам Л. Кравчуку (1994), Л. Кучме (2005), В. Ющенко (2010) предоставлялись на основании отдельных документов ненормативного характера.

Возможность лишения статуса экс-президента Украины законодательно не закреплена. Поскольку в отношении президента В. Януковича, отстраненного от власти 22 февраля 2014 г., процедура импичмента не проводилась, за ним было сохранено звание президента. Однако 4 февраля 2015 г. Верховная Рада приняла закон «О лишении В. Януковича звания Президента Украины»⁶, внесенный народным депутатом О. Ляшко. Аргументация этого решения

⁴ Конституція України / Упоряд.: Л.І. Бірюк, Н.І. Адамчик, Є.Г. Кудлай та ін. Київ: ВАІТЕ, 2021. С. 133.

⁵ Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 року № 160/98-ВР // База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-вр> (дата обращения 5 мая 2022).

⁶ Закон України «Про позбавлення В. Януковича звання Президента України» від 4 лютого 2015 року № 144-VIII // База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/144-19> (дата обращения 5 мая 2022).

в ходе его обсуждения в парламенте сводилась в основном к тому, что бывший президент является «преступником» и «предателем». Президент П. Порошенко всячески затягивал подписание закона и подписал его только 17 июня 2015 г., после чего он был опубликован и вступил в силу, однако уже 19 июня 2015 г. П. Порошенко обратился в Конституционный суд Украины с представлением о признании принятого закона неконституционным⁷. В представлении справедливо было указано, что Конституцией Украины установлен единственный случай утраты звания Президента Украины (в порядке импичмента) и не предусмотрено принятия ни одним органом власти отдельного акта в какой-либо форме о лишении звания Президента Украины.

Конституционный суд приступил к рассмотрению дела 26 марта 2016 г., а решение по делу вынес только 10 декабря 2019 г. Таким образом, весь процесс занял более четырех лет. В постановлении Большой палаты Конституционного суда Украины было указано, что содержание оспариваемого акта является выражением политической воли парламента в исключительной для государства ситуации, которая создалась в связи с самоустранением В. Януковича от исполнения полномочий Президента Украины. Поскольку к юрисдикции Конституционного суда относится решение вопросов, которые имеют юридический, а не политический характер, а данный вопрос имеет политический характер, он не относится к полномочиям Конституционного суда Украины, что является основанием для закрытия конституционного производства по этому делу⁸. Примечательно, что суд, отказываясь дать заключение относительно закона, назвал его «выражением политической воли парламента», которая обычно закрепляется не в законах, а в постановлениях. Судом не были сформулированы и критерии, по которым решение можно назвать «политическим». В связи с этим три судьи Конституционного суда выразили особое мнение, не согласившись с принятым решением.

⁷ Конституційне подання Президента України // Конституційний Суд України: офіційний веб-сайт. URL: <http://ccu.gov.ua/sites/default/files/36.pdf> (дата обращения 5 мая 2022).

⁸ Ухвала Великої палати КСУ № 12-уп/2019 про закриття конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України П. Порошенка щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про позбавлення В. Януковича звання Президента України» // Конституційний Суд України: офіційний веб-сайт. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/12_yn_2019_0.pdf (дата обращения 5 мая 2022).

Таким образом, официального ответа на вопрос о конституционности закона за четыре года получено так и не было. Оценивая решение Конституционного суда, обратим внимание на то, что оно было принято уже после смены состава Верховной Рады, который принимал закон, и ухода П. Порошенко, который подписывал закон, с поста президента и носило исключительно политический характер. Признать закон конституционным было невозможно из-за того, что он действительно противоречит конституции; признать закон неконституционным означало бы вступить в противоречие с Верховной Радой и подтвердить, что В. Янукович незаконно был отстранен от должности, а это означало бы признание незаконности всей последующей политической конструкции. Именно поэтому с приходом к власти В. Зеленского и было принято половинчатое и бессодержательное решение, чем Конституционный суд в очередной раз подтвердил свою исключительную политизированность.

Участие экс-президентов в политическом процессе Украины существенно различалось. Так, после ухода в отставку Л. Кравчук (1934–2022) продолжал играть роль в политическом процессе Украины: в 1994–2006 гг. был народным депутатом Украины, входил в руководство Социал-демократической партии Украины (объединенной), в 2006 г. участвовал в круглом столе по вопросу подписания Универсала национального единства Украины, в 2012–2014 гг. руководил Конституционной ассамблеей Украины по выработке новой редакции конституции (0/2). Л. Кучма не возглавлял политических партий и не был субъектом внутривнутриполитического процесса, единственное исключение – его кратковременная роль председателя контактной группы по урегулированию ситуации в Донбассе (2019–2020) (0/1). В. Ющенко сконцентрировался на благотворительной и культурно-просветительской деятельности, не вмешиваясь в политический процесс (0/0).

В. Янукович, находясь вне страны, не мог оказывать влияния на политический процесс (0/0). П. Порошенко сохранил политическую роль, возглавив политическую партию «Европейская солидарность» и соответствующую фракцию в парламенте, является народным депутатом Украины и в настоящее время подвергается уголовному преследованию за государственную измену (0/2).

Беларусь

Политическая практика экс-президентства в Беларуси в настоящее время отсутствует, однако ситуация, возникшая в стране в результате массовых протестов 2020 г., заставляет политическую

элиту формально закреплять возможность передачи власти и статус экс-президента.

Согласно поправкам, внесенным в конституцию в феврале 2022 г., президент, прекративший исполнение своих полномочий, не может быть привлечен к ответственности за действия, совершенные в связи с осуществлением им президентских полномочий⁹. Экс-президент также является делегатом Всебелорусского народного собрания – нового высшего представительного органа власти, определяющего стратегические направления развития общества и государства. В законе о статусе президента указано, что бывшему президенту устанавливается пенсия, предоставляется государственное жилье¹⁰.

Таким образом, новое законодательство позволяет сохранять формальный политический статус экс-президента в политическом процессе, тем более при условии, что он в перспективе может стать не только членом, но и председателем Всебелорусского народного собрания. Специальный закон о гарантиях экс-президенту, на который содержится ссылка в конституции, в Беларуси пока не принят.

Молдова

В 1997 г. был принят закон об обеспечении деятельности Президента Республики Молдова, предусматривавший гарантии экс-президенту¹¹. До настоящего времени в закон было внесено десять поправок. Важнейшие поправки вносились после ухода в отставку второго президента П. Лучинского в 2001 г., третьего президента В. Воронина в 2010 г. и четвертого президента Н. Тимофти в 2016 г. (тем самым подтверждается их ситуативный характер). В случае истечения срока полномочий, отставки или окончательной

⁹ Конституция Республики Беларусь // Президент Республики Беларусь: официальный портал. URL: <https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution> (дата обращения 25 мая 2022).

¹⁰ Закон Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-XII «О Президенте Республики Беларусь» // Президент Республики Беларусь: официальный портал. URL: https://president.gov.by/ru/president/status-i-polnomochiya/zakon_o_presidente (дата обращения 25 мая 2022).

¹¹ Закон об обеспечении деятельности Президента Республики Молдова от 11 марта 1997 года № 1111 (в ред. от 1 декабря 2018 г.) // Государственный реестр правовых актов Республики Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111473&lang=ru (дата обращения 25 мая 2022).

невозможности исполнения обязанностей экс-президент имеет право на пенсию, бесплатные медицинское обслуживание и санаторно-курортное лечение (в 2001 г. добавлено: «один раз в год»), обеспечение безопасности, автомобиль (с 2001 г. добавлено: «по вызову согласно лимиту, установленному правительством»), льготы по оплате коммунальных услуг, дипломатический иммунитет, с 2001 г. – обеспечение безопасности, с 2016 г. – кабинет и персонального помощника на четырехлетний период. В 2010 г. пенсионное обеспечение экс-президента было снижено с 75% до 42% от оплаты труда действующего президента. В случае отстранения от должности экс-президент не имеет права на гарантии. Как видно, закон направлен не столько на обеспечение гарантий экс-президенту, сколько на их ограничение.

Первый президент Молдовы М. Снегур после отставки оставался депутатом парламента и лидером Партии возрождения и согласия Молдовы, ликвидированной в 2003 г. (0/0). Второй президент П. Лучинский и четвертый президент Н. Тимофти после отставки не участвовали в политической деятельности (0/0). Третий президент В. Воронин после истечения срока полномочий являлся депутатом парламента и лидер Партии коммунистов Молдовы, играющей значительную роль в политическом процессе (0/2). Четвертый президент И. Додон, уйдя в отставку, вновь возглавил Партию социалистов, которой он руководил до прихода на пост президента, продолжает вести политическую деятельность (0/3). На парламентских выборах 2021 г. партия образовала избирательный блок с Партией коммунистов и заняла по итогам выборов второе место, получив 27,17% голосов избирателей и 32 места из 101 в парламенте¹².

После успеха на выборах в 2021 г. И. Додон стал подозреваемым по уголовному делу о хищении 12 млн долл. В 2022 г. ему предъявили новые обвинения по четырем статьям Уголовного кодекса: измена родине, признание финансирования политической партии преступной организацией, пассивное коррумпирование и незаконное обогащение. Дело касается событий 2020 г., однако оно было возобновлено в период активной оппозиционной деятельности И. Додона и его призывов противостоять «румунизации» Молдовы и возможной утрате ею суверенитета¹³. Таким образом, в Молдове

¹² Результаты выборов 11 июля 2021 года // Центральная избирательная комиссия Республики Молдова: официальный сайт. URL: <https://a.ces.md/ro/totalizator-8593.html> (дата обращения 27 мая 2022).

¹³ Додона задержали на 72 часа по делу о госизмене // РБК. 2022. 24 мая. URL: <https://www.rbc.ru/politics/24/05/2022/628c89a49a79472ba4dec7a6> (дата обращения 27 мая 2022).

подвергается преследованиям только тот экс-президент, который ведет политическую деятельность.

Кыргызстан

Кыргызская Республика являет собой пример непрерывного пересмотра конституционных и законодательных норм относительно статуса экс-президента и богатой политической практики лишения статуса экс-президента.

В преддверии окончания второго срока первого президента А. Акаева был принят закон от 18 июля 2003 г. № 152 «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» в котором содержался раздел о статусе экс-президента и первого президента¹⁴.

Закон устанавливал, что президент, прекративший исполнение своих полномочий, кроме случаев прекращения его полномочий в результате отрешения от должности, имеет звание экс-президента, которое является пожизненным. Он обладает неприкосновенностью, ему и членам его семьи гарантируется социальное и бытовое обеспечение, транспортное обслуживание, аппарат помощников, пожизненное обеспечение членов семьи умершего экс-президента. Кроме этого, вводился почетный статус «Первый Президент Кыргызской Республики», которому, помимо гарантий экс-президента, дополнительно и пожизненно предоставлялось право обращаться к народу Кыргызстана, государственным органам и должностным лицам с инициативами по важнейшим вопросам государственного строительства, внутренней и внешней политики, безопасности страны, которые подлежат обязательному рассмотрению соответствующими государственными органами и должностными лицами; присутствовать на заседаниях Жогорку Кенеша и правительства, выступать перед Жогорку Кенешем и на заседаниях правительства. Кроме того, первый президент пожизненно является членом Совета безопасности. Первому президенту передаются в собственность служебная квартира и государственная дача, он имеет право на ежемесячную пенсию в размере 80% оклада президента.

¹⁴ Закон Кыргызской Республики от 18 июля 2003 г. № 152 «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики и статусе экс-президента Кыргызской Республики» // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1278> (дата обращения 24 мая 2022).

Указанные гарантии предусматривали сохранение существенного влияния первого президента на политический процесс и после его отставки. Однако в результате переворота 2005 г. А. Акаев был вынужден уехать из страны, уйти в отставку и не мог оказывать влияния на политический процесс (3/0). При новом президенте К. Бакиеве в закон были внесены изменения: полностью исключена глава о статусе первого президента и отменены социальные гарантии для членов семьи умершего экс-президента¹⁵. Тем не менее А. Акаев сохранял статус экс-президента до 2010 г. и был лишен его на основании декрета Временного правительства после очередного переворота и отставки К. Бакиева. Декрет являлся в большей мере политическим манифестом, чем нормативно-правовым актом, тем более что процедуры лишения статуса экс-президента законодательство на тот момент не предусматривало, судебных решений в отношении А. Акаева вынесено не было. В Декрете необходимость лишения статуса была обоснована обвинениями в передаче «исконных кыргызских земель» Китаю и Казахстану, уничтожении народного богатства, узурпации государственной власти, фальсификации выборов. Генеральной прокуратуре предписывалось «принять необходимые меры по привлечению к уголовной ответственности А. Акаева и его экстрадиции в Кыргызскую Республику»¹⁶.

Незадолго до этого, в апреле 2010 г., был лишен статуса экс-президента второй президент К. Бакиев. Временное правительство издало декрет № 30, которым лишило К. Бакиева статуса экс-президента и неприкосновенности в следующей формулировке: «Установить, что путем совершения особо тяжкого преступления, выразившегося в допущении применения огнестрельного боевого оружия против мирного населения, повлекшего многочисленные жертвы, К. Бакиев вышел за рамки законности, лишив себя статуса экс-президента Кыргызской Республики и неприкосновенности». Тем самым вновь были нарушены конституционные нормы, причем

¹⁵ Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» от 18 июля 2003 г. № 152 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1278/20?cl=ru-ru> (дата обращения 27 мая 2022).

¹⁶ Декрет Временного правительства Кыргызской Республики «О лишении А. Акаева статуса неприкосновенности» от 12 августа 2010 г. ВП № 120 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202889> (дата обращения 27 мая 2022).

была применена оригинальная формулировка «лишив себя... статуса... и неприкосновенности»¹⁷, являющаяся скорее риторической фигурой, чем правовым положением. В результате К. Бакиев после отставки вынужден был уехать из страны и не смог оставаться субъектом политического процесса (2/0) (подробнее см. [Борисов 2019]).

В условиях развития конфликта между президентом С. Жээнбековым и бывшим президентом А. Атамбаевым, демонстрировавшим выход С. Жээнбекова из-под контроля А. Атамбаева, начался процесс по очередному пересмотру законодательства с целью лишения А. Атамбаева статуса экс-президента на законных основаниях.

В феврале 2019 г. инициированы поправки в закон, связанные с процедурой лишения статуса экс-президента и о запрещении экс-президенту заниматься политической деятельностью, в мае они были приняты Жогорку Кенешем. Законом закреплялось, что экс-президент Кыргызской Республики не должен занимать политические, специальные государственные должности в органах государственной власти, а также занимать должности в руководящих органах политической партии либо иным образом участвовать в деятельности политической партии. В случае несоблюдения этих ограничений прекращается предоставление ему всех гарантий, а также материальное и иное обеспечение за счет средств республиканского бюджета¹⁸.

Кроме того, в закон была введена норма о возможности лишения статуса экс-президента на основании выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения в совершении особо тяжкого преступления, подтвержденного заключением генерального прокурора об имевшихся в действиях экс-президента признаках преступления на период исполнения им полномочий президента. Против экс-президента были выдвинуты обвинения в использовании А. Атамбаевым всех

¹⁷ Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики «О лишении К. Бакиева статуса неприкосновенности» от 26 апреля 2010 г. ВП № 30 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202781> (дата обращения 27 мая 2022).

¹⁸ Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» от 15 мая 2019 г. № 61 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111909?cl=ru-ru> (дата обращения 28 мая 2022).

ветвей власти в своих интересах, преследованиях политических оппонентов и СМИ, причастности к коррупционным схемам при модернизации ТЭЦ г. Бишкек, незаконном освобождении «вора в законе» А. Батукаева, коррупции в сфере закупки угля на ТЭЦ г. Бишкек, незаконном приобретении земельных участков в селе Кой-Таш¹⁹.

Уже 13 июня была создана специальная комиссия парламента, 20 июня было выдвинуто обвинение, 27 июня А. Атамбаев был лишен статуса экс-президента²⁰.

При этом вопрос об ответственности парламента за ситуацию в стране при А. Атамбаеве хотя и поднимался, но остался без ответа. Вскоре после этого А. Атамбаев был арестован и приговорен к 11 годам лишения свободы (вышел на свободу после начала массовых протестов по итогам парламентских выборов в октябре 2020 г., но не оказывает существенного влияния на политический процесс – 2/0).

¹⁹ Жогорку Кенеш принял постановление «О выдвижении обвинения против экс-президента Кыргызской Республики А.Ш. Атамбаева для лишения его статуса» // Жогорку Кенеш Кыргызской Республики: официальный портал. URL: <http://kenesh.kg/ru/news/show/8032/zhogorku-kenesh-prinyal-postanovlenie-o-vidvizhenii-obvinieniya-protiv-eks-prezidenta-kirgizskoy-respubliki-a-sh-atambaeva-dlya-lisheniya-ego-statusa> (дата обращения 28 мая 2022).

²⁰ Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «Об образовании специальной комиссии Жогорку Кенеша Кыргызской Республики для дачи заключения по вопросу выдвижения обвинения против экс-президента Кыргызской Республики А.Ш. Атамбаева для лишения его статуса» от 13 июня 2019 г. № 3122-VI // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/83799?cl=ru-ru> (дата обращения 28 мая 2022); Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «О выдвижении обвинения против экс-президента Кыргызской Республики А.Ш. Атамбаева для лишения его статуса» от 20 июня 2019 г. № 3138-VI // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/83810?cl=ru-ru> (дата обращения 28 мая 2022); Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «О лишении статуса экс-президента Кыргызской Республики А.Ш. Атамбаева» от 27 июня 2019 г. № 3193-VI // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/14332> (дата обращения 28 мая 2022).

Таким образом, все процедуры лишения статуса прошли в соответствии с измененным законом в кратчайшие сроки, что стало первым подобным прецедентом в постсоветских государствах. Выдвинутые обвинения носили в первую очередь политический характер.

Примечательно, что положения закона 2019 г. о лишении экс-президента статуса неприкосновенности распространяются «на правовые отношения, возникшие с 23 октября 2007 г.» (дата принятия новой редакции Конституции Кыргызской Республики). Тем самым закону, ухудшающему положение отдельных лиц, была придана обратная сила, что позволяет распространить его действие на К. Бакиева, который был лишен статуса вне закона. Конституционная палата Верховного суда своим решением подтвердила конституционность указанной нормы, обосновав это тем, что речь идет об институте президентства в целом, а не о правовом положении отдельного лица²¹.

Пятый президент С. Жээнбеков добровольно ушел в отставку в ходе массовых протестов в октябре 2020 г., участия в политической деятельности не принимает, выполняя требования нового законодательства (2/0).

Казахстан

В Конституции Казахстана 1995 г. предусматривалось, что экс-президент обладает неприкосновенностью, его обеспечение, обслуживание и охрана осуществляются за счет государства. Тогда же был принят Конституционный закон «О Президенте Республики Казахстан», который содержал нормы о статусе и гарантиях бывшего президента Казахстана. Устанавливалось, что статус бывших президентов (экс-президентов) имеют все бывшие президенты республики, кроме отрешенных от должности, экс-президенты являются пожизненными членами Конституционного совета республики. Закон также устанавливал неприкосновенность экс-президента (экс-президент не может нести ответственность за действия, связанные с исполнением им полномочий президента, за исключением случаев совершения государственной измены)

²¹ Решение Конституционной палаты Верховного Суда Кыргызской Республики от 24 октября 2019 года №12-р // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/9767?cl=ru-ru> (дата обращения 28 мая 2022).

и социальные гарантии: пенсия в размере 80% оклада президента, квартира и государственная дача с необходимым обслуживанием, личная охрана, персональный автомобиль с водителем, бесплатные проезд по стране, медицинское обслуживание и санаторно-курортное лечение²².

В 2000 г. был принят конституционный закон о первом президенте Республики Казахстан²³, который определял особый статус первого президента в период исполнения им полномочий и после его отставки (подробнее см. [Борисов 2017; Ханова 2020]). Первому президенту «в силу его исторической миссии» пожизненно предоставлялось право: выступать с обращениями к народу, государственным органам и должностным лицам с инициативами по важнейшим вопросам государственного строительства, внутренней и внешней политики и безопасности страны, которые подлежат обязательному рассмотрению соответствующими государственными органами и должностными лицами; выступать перед парламентом, на заседаниях правительства республики, возглавлять Ассамблею народов Казахстана; входить в состав Конституционного совета, Совета безопасности Республики Казахстан.

Было установлено, что первый президент обладает неприкосновенностью и не может нести ответственность за действия, связанные с осуществлением своего статуса, за исключением случаев совершения государственной измены. Тем самым на уровне конституционного закона были урегулированы права и привилегии одного человека – Н. Назарбаева. Законодательные нормы были направлены на то, чтобы даже в случае прекращения полномочий первый президент сохранял за собой право участвовать в политическом процессе. Поскольку его инициативы подлежат обязательному рассмотрению, а сам он пожизненно входит в состав Конституционного совета и Совета безопасности, это участие определяло его статус как важнейшего субъекта принятия политических решений.

²² Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 г. № 2733 «О Президенте Республики Казахстан» // Юрист. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004068 (дата обращения 10 мая 2022).

²³ Конституционный закон Республики Казахстан «О Первом Президенте Республики Казахстан» от 20 июля 2000 г. № 83-ІІ // Адилет: информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: http://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z000000083_/20.07.2000 (дата обращения 10 мая 2022).

В 2010 г. закон о первом президенте подвергся важным корректировкам²⁴. Первый президент получил титул Лидера Нации (в казахском варианте – Елбасы). Закон установил, что на Лидера Нации не распространяется ограничение права быть избранным президентом. Закон также определил, что первый президент не только сам имеет право выступать с инициативами, но и все разрабатываемые инициативы по основным направлениям внутренней и внешней политики государства подлежат согласованию с первым президентом – Лидером Нации. Тем самым была окончательно конкретизирована роль первого президента как фактического главы государства даже после прекращения им своих полномочий.

Первый президент Н. Назарбаев ушел в отставку 20 марта 2019 г., сохранив за собой полномочия в соответствии с законом о первом президенте, а также пост председателя доминирующей партии «Нур Отан» и пожизненное членство в Ассамблее народов Казахстана. Политическая практика показала, что Елбасы и новый президент К. Токаев конкурируют между собой в определении основных направлений политики государства. За Н. Назарбаевым и членами его семьи остался контроль над значительной частью собственности Казахстана в стратегических отраслях экономики, что позволяло ему осуществлять и неформальное влияние на принятие политических решений.

Однако после массовых беспорядков в Казахстане в январе 2022 г. Н. Назарбаев был поэтапно лишен значимых полномочий. Уже 5 января он передал пост председателя Совета безопасности К. Токаеву, в конце января сложил полномочия председателя партии «Нур Отан». Закон о первом президенте пока действует, но парламент планирует его отменить²⁵.

5 июня 2022 г. прошел референдум по внесению изменений в Конституцию. Согласно принятым изменениям, титул Елбасы исключается из конституции, вводится норма о том, что на период

²⁴ Конституционный Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам совершенствования законодательства в сфере обеспечения деятельности Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации» от 14 июня 2010 г. № 289-IV // Адилет: информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z100000289> (дата обращения 30 мая 2022).

²⁵ В Казахстане планируют отменить закон о гарантиях и привилегиях Назарбаева // РИА Новости. 2022. 27 апр. URL: <https://ria.ru/20220427/nazarbaev-1785670815.html> (дата обращения 30 мая 2022).

осуществления своих полномочий президент не должен состоять в политической партии; исключено упоминание о Н. Назарбаеве как основателе независимого Казахстана и положение о его праве избираться президентом без ограничения сроков. Вводится также беспрецедентная для постсоветского пространства норма о запрете близким родственникам президента занимать должности политических государственных служащих, руководителей субъектов квазигосударственного сектора²⁶.

Примечательно, что при этом публично Н. Назарбаев дважды выступал с заявлениями о том, что вся полнота власти в стране принадлежит президенту К. Токаеву, в кризисной ситуации верным решением было передать ему полномочия, закрепленные за первым президентом, и поправки в конституцию являются верным шагом²⁷. Таким образом, инициированная Н. Назарбаевым передача полномочий новому президенту при сохранении себя де-факто главой государства потерпела неудачу. Если до 2022 г. экс-президент измерялся по предложенным критериям как 3/3, то с июня 2022 г. он переместился на уровень 0/1: отсутствие регламентации статуса на формальном уровне и исключительно символическое влияние на неформальном.

Узбекистан

В Конституции Узбекистана основания для досрочного прекращения полномочий президента не обозначены, не регулируется и статус экс-президента. Первая редакция конституции содержала лишь норму о том, что президент, ушедший в отставку по истечении своих полномочий, занимает пожизненно должность члена Конституционного суда. В соответствии с поправкой 2003 г. он занимает должность члена Сената Олий Мажлиса (одной из палат парламента).

²⁶ Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 2022. 6 мая. URL: <https://kazpravda.kz/n/proekt-zakon-rk-ovnesenii-izmeneniy-i-dopolneniy-v-konstitutsiyu-respubliki-kazahstan> (дата обращения 30 мая 2022).

²⁷ Назарбаев призвал всех сплотиться вокруг президента Казахстана // РИА «Новости». 2022. 8 янв. URL: <https://ria.ru/20220108/nazarbaev-1766935597.html>; Назарбаев поддержал исключение из конституции упоминаний о нем // Лента.Ру. 2022. 30 мая. URL: https://lenta.ru/news/2022/05/30/nazarbaev_kz (дата обращения 30 мая 2022).

В апреле 2003 г. был принят закон о гарантиях деятельности президента, урегулировавший и статус экс-президента²⁸. В соответствии с законом экс-президент обладает неприкосновенностью, не может подвергаться задержанию, допросу, обыску или личному досмотру, имеет право на государственную охрану, служебное транспортное обслуживание, ежемесячное пожизненное денежное содержание в размере 70% оклада президента. Экс-президенту за счет государства передается в собственность служебная квартира (жилье) и загородная резиденция в Ташкентской области с соответствующим обслуживанием и охраной, экс-президент имеет право бесплатно пользоваться специальной, правительственной и другими видами связи, которыми располагают государственные органы. Экс-президенту и членам его семьи пожизненно сохраняются льготы и привилегии по медицинскому обслуживанию и санаторно-курортному лечению, которые они имели на день прекращения Президентом Республики Узбекистан исполнения конституционных полномочий.

Нормы, касающиеся экс-президента, не получили в Узбекистане правоприменительной практики, поскольку экс-президенты отсутствуют. Первый президент И. Каримов скончался в должности президента в декабре 2016 г.

Туркменистан

После смерти первого президента С. Ниязова и вступления в должность президента Г. Бердымухамедова 28 июня 2007 г. был принят закон «О Президенте Туркменистана»²⁹, который установил государственные гарантии деятельности президента как во время исполнения полномочий, так и после отставки.

²⁸ Закон Республики Узбекистан «Об основных гарантиях деятельности Президента Республики Узбекистан» от 25 апреля 2003 г. № 480-II // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/acts/32999> (дата обращения 25 мая 2022).

²⁹ Закон Туркменистана «О Президенте Туркменистана» от 28 июня 2007 г. № 127-III // Законодательство стран СНГ: web-версия. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=20724 (дата обращения 22 мая 2022); Закон Туркменистана «О Президенте Туркменистана» от 21 мая 2011 г. № 192-IV (в ред. Законов Туркменистана от 10 января 2012 г. № 262-IV, от 16 февраля 2012 г. № 276-IV) // Законодательство стран СНГ: web-версия. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=49683 (дата обращения 22 мая 2022).

В присягу вновь избранного президента была введена формулировка «направлять все свое вдохновение во имя вечного торжества заветов Сапармурата Туркменбаши Великого, основанных на неисчерпаемом духовном наследии предков»³⁰.

Закон определял, что в случаях досрочного освобождения, смещения и по иным причинам, когда президент не может исполнять свои обязанности, впредь до избрания нового президента его полномочия переходят другому уполномоченному лицу в порядке, установленном Конституцией Туркменистана. Устанавливались социальные гарантии Президенту Туркменистана, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи. Президент и члены его семьи после отставки сохраняли право неприкосновенности. Определялось, что экс-президент может быть лишен неприкосновенности Халк Маслахаты (высшим органом власти по состоянию на 2007 г.) в случае возбуждения уголовного дела по факту совершения им тяжкого преступления по представлению генерального прокурора.

В законе отсутствовали статьи о возможности экс-президента участвовать в деятельности органов государственной власти. Однако долгое время не было практики существования экс-президентов: первый президент С. Ниязов скончался в должности президента в 2006 г. С 2020 г. в конституции появилась норма о том, что экс-президент является пожизненным членом Халк Маслахаты (палаты Милли Генгеша – парламента), если только сам не откажется от использования этого права³¹.

В 2011 г. был принят новый закон о Президенте Туркменистана³², в котором не было существенных изменений в части гарантий экс-президенту, за исключением уточнения, что он может быть лишен статуса палатами нового Халк Маслахаты совместно.

³⁰ В 2011 г. в соответствии с новой редакцией закона о президенте эта формулировка из присяги президента была изъята.

³¹ Конституция Туркменистана (новая редакция): с изменениями и дополнениями, внесенными Конституционными законами Туркменистана от 9 октября 2017 г. № 617-V и 25 сентября 2020 г. № 297-VI // Министерство адалат Туркменистана. URL: <https://minjust.gov.tm/ru/hukuk/merkezi/hukuk/1> (дата обращения 22 мая 2022).

³² Закон Туркменистана «О Президенте Туркменистана» от 21 мая 2011 г. № 192-IV (в ред. Законов Туркменистана от 16 февраля 2012 г. № 276-IV, 10 января 2012 г. № 262-IV, 28 января 2017 г. № 494-V, 13 марта 2021 г. №339-VI) // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=49683&openfulltext=yes (дата обращения 22 мая 2022).

Второй президент Туркменистана Г. Бердымухамедов в марте 2021 г. был избран в состав Халк Маслахаты и затем стал его председателем, оставаясь действующим президентом. После вступления в должность нового президента Сердара Бердымухамедова (сына прежнего президента) в марте 2022 г. Г. Бердымухамедов остается в должности председателя Халк Маслахаты, что позволяет ему сохранять доминирующее положение в политическом процессе не только на неформальном, но и на формальном уровне (2/3).

Таджикистан

Конституция Таджикистана не регулирует вопросы, связанные со статусом экс-президента. Однако в декабре 2015 г. в Таджикистане был принят закон о Лидере нации³³, который в 2016 г. заменен Конституционным законом об Основателе мира и национального единства – Лидере нации. Лидером нации объявлен президент Э. Рахмон.

Закон устанавливает пожизненную компетенцию Лидера нации вне зависимости от занимаемых им должностей. Среди его полномочий: право обращаться к народу Таджикистана, государственным органам и должностным лицам по важным вопросам государственного строя, безопасности страны, внутренней и внешней политики, принятие во внимание которых является обязательным для государственных органов и государственных должностных лиц; принимать участие и выступать по рассматриваемым вопросам на совместных заседаниях палат парламента, заседаниях правительства и Совета безопасности; давать, консультации и рекомендации в случае наступления политического, экономического и социального кризиса и оказывать содействие в их решении. Лидер нации после отставки с поста президента является пожизненным членом Маджлиси милли (палата парламента) Маджлиси Оли Республики Таджикистан и председателем Общественного движения национального единства и возрождения Таджикистана.

Наиболее существенным положением закона является норма о том, что важные государственные и общественные вопросы, основные направления внутренней и внешней политики страны согласовываются с Основателем мира и национального единства –

³³ Закон Республики Таджикистан «Об Основателе мира и национального единства – Лидере нации» от 25 декабря 2015 г. № 1259 // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=82124 (дата обращения 22 июня 2022).

Лидером нации. Тем самым устанавливается, что де-факто и де-юре Лидер нации пожизненно сохраняет определяющую роль в политическом процессе и принятии важнейших политических решений. В результате принятия закона степень регламентации по предложенной шкале выросла от 0 до 3 баллов.

Политическая практика экс-президентства в Таджикистане пока незначительна. Первый президент Таджикистана К. Махкамов являлся пожизненным членом Маджлиси милли Маджлиси Оли, представителем Республики Таджикистан в ЕврАзЭС и председателем комиссии по экономической политике. Его роль в политическом процессе можно охарактеризовать как символическую (0/1). Вторым президент Р. Набиев умер либо погиб вскоре после отставки, в 1993 г. (0/0). Третьим президентом является Э. Рахмон, в настоящее время возглавляющий страну.

Грузия

В Грузии отсутствует закон о гарантиях экс-президентам. Первый и второй президенты З. Гамсахурдия и Э. Шеварднадзе были смещены с должности в результате переворотов в 1991 г. и 2003 г. (0/0). Третий президент М. Саакашвили после отставки долгое время находился вне страны (против него было возбуждено уголовное дело), но оказывал влияние на политический процесс через своих сторонников в Грузии (партия «Единое национальное движение») (0/2). Четвертый президент Г. Маргвелашвили после отставки в политическом процессе не участвует (0/0).

Армения

Специальный закон о гарантиях экс-президенту в Армении отсутствует. В законе об обеспечении безопасности лиц, подлежащих специальной государственной охране, содержится лишь норма о том, что президентам и премьер-министрам республики в отставке может предоставляться личная пожизненная государственная охрана³⁴

³⁴ Закон Республики Армения «Об обеспечении безопасности лиц, подлежащих специальной государственной охране» от 23 декабря 2003 г. № ЗР-40 (в ред. Законов Республики Армения от 21 марта 2008 г. № ЗР-3, 29 марта 2018 г. № ЗР-222, 30 марта 2018 г. № ЗР-275) // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=26526 (дата обращения 22 мая 2022).

(поправки, предложенные к закону в 2022 г., сокращают сроки предоставления такой охраны: президентам – до семи лет, премьер-министрам – до десяти лет после отставки).

Среди экс-президентов Армении активным политическим деятелем являлся только первый президент Л. Тер-Петросян (0/3). После отставки он принимал участие в организации акций протеста, участвовал в президентских выборах 2008 г. и занял второе место. Экс-президент Р. Кочарян после отставки трижды подвергался уголовному преследованию и был арестован по обвинению в узурпации власти, но в 2021 г. уголовное дело в отношении него было прекращено (0/1). Президент С. Саргсян, прекративший исполнение своих полномочий, планировал остаться главой государства на должности премьер-министра, однако в результате массовых акций протеста ушел с этого поста в отставку, оставаясь председателем ранее правящей Республиканской партии Армении (0/1). В результате досрочных выборов партия получила в парламенте только 7 мест.

Азербайджан

Конституция Азербайджана устанавливает, что порядок обеспечения лица, ранее избиравшегося президентом, устанавливается Конституционным законом. В 2012 г. принят соответствующий конституционный закон³⁵, согласно которому бывшим президентом считается не только президент, ушедший в отставку, но и ушедший из жизни, а также отрешенный от должности. Экс-президенту устанавливается пенсия в размере 50% заработной платы президента. В случае кончины бывшего президента выплаты должны производиться его супруге до ее кончины и ребенку до достижения им 18-летнего возраста. Бывшим президентам предусмотрено предоставление охраны, одного служебного автомобиля, выплата представительских расходов в размере 20% от основной заработной платы президента, выдача пожизненного дипломатического паспорта.

Бывший президент не может быть привлечен к административной и уголовной ответственности за действия, совершенные

³⁵ Конституционный Закон Азербайджанской Республики «Об обеспечении бывшего Президента Азербайджанской Республики и членов его семьи» от 12 июня 2012 г. № 376-IVKQ // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx/show_doc.fwx?rgn=58123 (дата обращения 23 мая 2022).

им до избрания президентом либо при исполнении президентских полномочий. Аналогичный иммунитет имеет и супруга бывшего президента. О политическом статусе бывшего президента закон не говорит.

Первый президент Азербайджана А. Муталибов после неудачной попытки возвращения в должность в мае 1992 г. уехал в Россию. 6 марта 1992 г., в день первой отставки президента, парламент Азербайджана принял закон, устанавливающий для А. Муталибова пожизненную пенсию с последующей индексацией, выделение для него охраны, служебной машины, дачи и личную неприкосновенность³⁶. 3 ноября 1992 г. закон был отменен³⁷. В отношении экс-президента неоднократно возбуждались уголовные дела. В эмиграции он стал сопредседателем Социал-демократической партии Азербайджана, но существенного влияния на политический процесс не оказывал (2/1).

Принятие закона о бывших президентах позволило А. Муталибову в конце июня 2012 г. легально вернуться в Баку. По возвращении он объявил об уходе из политики.

Второй президент А. Эльчибей после отставки уехал в Нахичевань, затем вернулся в Баку, был избран председателем Демократического конгресса Азербайджана, руководителем общенационального движения «За избирательную реформу и демократические выборы». Существенного влияния на политический процесс не оказывал, скончался в 2000 г. (2/1).

Третий президент Г. Алиев, будучи тяжело больным, снял кандидатуру на очередных выборах президента, прекратил полномочия в октябре 2003 г. и в декабре того же года скончался, почти не получив опыта экс-президентства. Неформальный статус национального лидера он получил уже после смерти благодаря своему сыну, четвертому президенту И. Алиеву (2/1).

Таким образом, бывшие президенты Азербайджана вели крайне ограниченную политическую деятельность. Очевидно, что возвращение А. Муталибова в Азербайджан и предоставление ему гарантий было обусловлено его отказом от политической деятельности.

Интерпретация результатов

По итогам анализа можно выделить четыре модели экс-президентства на постсоветском пространстве (табл. 2):

³⁶ Известия. 1992. 9 марта.

³⁷ Коммерсантъ. 1992. 4 нояб.

1) высокая степень правовой регламентации статуса экс-президента и значительная роль экс-президента в политическом процессе (Туркменистан после 2022 г., Казахстан до 2022 г., Россия);

2) высокая степень правовой регламентации статуса экс-президента и незначительная роль экс-президента в политическом процессе либо ее отсутствие (Азербайджан, Кыргызстан, Таджикистан);

3) низкая степень правовой регламентации статуса экс-президента и значительная роль экс-президента в политическом процессе (Украина);

4) низкая степень правовой регламентации статуса экс-президента и незначительная роль экс-президента в политическом процессе либо ее отсутствие (Молдова, Грузия, Армения, Казахстан после 2022 г.).

Таблица 2

Правовая регламентация статуса экс-президента
и роль экс-президента в политическом процессе
в постсоветских государствах

Государство / экс-президент	Степень правовой регламентации статуса экс-президента	Роль экс-президента в политическом процессе	Уголовное преследование	Экс-президент покинул страну
Россия / Б. Ельцин*	2	1	–	–
Россия / В. Путин	2	3	–	–
Россия / Д. Медведев	2	2	–	–
Украина / Л. Кравчук*	0	2	–	–
Украина / Л. Кучма	0	1	–	–
Украина / В. Ющенко	0	1	–	–
Украина / В. Янукович	0	0	+	+
Украина / П. Порошенко	0	2	+	–
Беларусь	1	–	–	–
Молдова / М. Снегур	0	0	–	–

Молдова / П. Лучинский	0	0	–	–
Молдова / В. Воронин	0	2	–	–
Молдова / Н. Тимофти	0	0	–	–
Молдова / И. Додон	0	3	+	–
Кыргызстан / А. Акаев	3	0	+	+
Кыргызстан / К. Бакиев	2	0	+	+
Кыргызстан / Р. Отунбаева	2	0	–	–
Кыргызстан / А. Атамбаев	2	0	+	–
Кыргызстан / С. Жээнбеков	2	0	–	–
Казахстан / Н. Назарбаев	3	3	–	–
Казахстан / Н. Назарбаев после 2022 г.	0	1	–	–
Узбекистан	2	–	–	–
Таджикистан / К. Махкамов*	0	1	–	–
Таджикистан / Р. Набиев	0	0	–	–
Туркменистан / Г. Бердымухамедов	2	3	–	–
Грузия / З. Гамсахурдиа*	0	0	+	+
Грузия / Э. Шеварднадзе†	0	0	–	–
Грузия / М. Саакашвили	0	2	+	+
Грузия / Г. Маргвелашвили	0	0	–	–
Армения / Л. Тер-Петросян	0	3	–	–
Армения / Р. Кочарян	0	1	+	–
Армения / С. Саргсян	0	1	–	–
Азербайджан / А. Муталибов*	2	1	+	+
Азербайджан / А. Эльчибей*	2	1	+	+
Азербайджан / Г. Алиев*	2	1	–	–

* Умершие (погибшие) экс-президенты.

Таким образом, всего на настоящее время насчитывается 33 случая экс-президентства на постсоветском пространстве (исключая страны Балтии и считая случаи Н. Назарбаева как два казуса: в период с 2019 по 2022 г. и после 2022 г.). Еще два главы государства – С. Ниязов и И. Каримов – скончались в должности

президента, в силу чего не стали бывшими президентами. Из 33 случаев насчитывается 13 случаев (40%), при которых роль экс-президента в политическом процессе отсутствует; 10 случаев (30%), при которых экс-президент играл символическую (незначительную) роль в политическом процессе; 5 случаев (15%), при которых роль экс-президента в политическом процессе относительно высокая, и 5 случаев (15%), при которых экс-президент играет крайне высокую роль в политическом процессе. Таким образом, только 30% всех случаев характеризуются сохранением экс-президента в политике, причем из них только в четырех случаях (12%) (В. Путин, Д. Медведев, В. Воронин, Г. Бердымухамедов) это сохранение не вело к политическим преследованиям бывшего президента.

Заключение

Необходимость обеспечения гарантий экс-президенту – обычная практика ряда государств с разным типом политического режима. Другое дело, когда к социальным гарантиям добавляются гарантии политические, не только защищающие бывшего президента от уголовного преследования, но и дающие ему возможность сохранить высокую роль в политическом процессе. Такие гарантии обычно являются ситуативными и принимаются для конкретного лидера, срок полномочий которого подходит к концу. На примерах постсоветских государств видно, что эти правовые гарантии не гарантируют защищенности экс-президента на практике, поскольку в результате изменения соотношения сил внутри элиты они могут быть пересмотрены или отменены новым президентом, как это случилось в Кыргызстане и Казахстане, а экс-президент может быть подвергнут уголовному преследованию (это демонстрируют случаи З. Гамсахурдиа, А. Муталибова, А. Эльчибея, Р. Кочаряна, А. Акаева, К. Бакиева, М. Саакашвили, В. Януковича, П. Порошенко, А. Атамбаева, И. Додона). При этом степень конкурентности политического режима также не влияет на защищенность экс-президента от преследования. Общая ситуация с низкой правовой культурой и отсутствием гарантий прав человека распространяется и на первых лиц государства.

Особенно характерны в этом отношении примеры Кыргызстана и Казахстана, где экс-президенты, первоначально обеспечившие себе исключительные полномочия даже после отставки, были исключены из политического процесса как на формальном, так и на неформальном уровне, включая запрет заниматься политической деятельностью и контролировать стратегические отрасли экономики.

Характерно, что слабое законодательное регулирование или его отсутствие статуса экс-президента в конкурентных политических режимах не исключает, что президенты, чей срок полномочий подходит к концу, попытаются продлить их иными способами (на других должностях). Так, продлить свои полномочия после отставки стремились президенты как в неконкурентных политических режимах (Казахстан, Таджикистан, Туркменистан), так и в конкурентных (Грузия, Армения). В силу высокой степени фрагментации политических элит отсутствовали попытки сохранения власти экс-президентами как на формальном, так и на неформальном уровне только в Украине и Молдове, хотя и там не обошлись без преследования бывших президентов (подробнее о моделях президентства см. [Борисов 2018]).

В настоящее время только в России и Туркменистане элиты смогли обеспечить сохранение экс-президентов в политическом процессе, не подвергая их при этом преследованиям. Во всех остальных государствах опыт экс-президентства либо еще отсутствует (Беларусь, Узбекистан, последние тридцать лет – Таджикистан), либо является крайне негативным, связанным с преследованием бывших лидеров по политическим мотивам, которое очень часто ведется с грубыми нарушениями законодательства государств (в том числе в государствах с конкурентными режимами – Грузии, Армении, Украине, Молдове). Это подтверждает вывод о том, что за тридцать лет в большинстве государств постсоветского пространства, независимо от типа политического режима, так и не появилось устойчивых институциональных практик политической конкуренции, диалога с оппонентами и гарантий деятельности бывших президентов. Отсутствие таких практик, в свою очередь, создает высокий уровень неопределенности для нынешних лидеров, которые также могут быть подвергнуты преследованиям после ухода в отставку, и не способствует потенциальной стабильности политических режимов.

В ситуации высокой степени фрагментации элиты политическая роль экс-президента, наличие у него политической силы и сторонников оборачивается его политическим преследованием по уголовным статьям, связанным с действиями на посту президента.

Наиболее стабильной представляется модель с высокой степенью правовой регламентации статуса экс-президента и значительной ролью экс-президента в политическом процессе. Такая модель возможна при низкой степени фрагментации политической элиты и полном консенсусе между новым президентом и экс-президентом по стратегическим вопросам (либо превращение нового президента в символического главу государства при сохранении полномочий экс-президентом).

Литература

- Борисов 2017 – *Борисов Н.А.* Институционализация персонализма: институт Лидера Нации на постсоветском пространстве // Центральная Азия и Кавказ. 2017. № 2. С. 69–82.
- Борисов 2018 – *Борисов Н.А.* Президентство на постсоветском пространстве: процессы генезиса и трансформаций. М.: РГГУ, 2018. 537 с.
- Борисов 2019 – *Борисов Н.А.* Досрочное прекращение полномочий президента на постсоветском пространстве: конституционные правила и политическая реальность // Политическая наука. 2019. № 4. С. 68–104.
- Дзидзоев 2021 – *Дзидзоев Р.М.* Правовой иммунитет Президента России, прекратившего исполнение своих полномочий: теория и законодательство // Власть Закона. 2021. № 1. С. 72–80.
- Дмитрук 2010 – *Дмитрук С.В.* Феномен экс-лидерства: сравнительно-политологический ракурс: Дис. ... канд. полит. наук. Краснодар, 2010. 167 с.
- Зазнаев, Сидоров 2018 – *Зазнаев О.И., Сидоров В.В.* Президентские системы на постсоветском пространстве: верна ли гипотеза Хуана Линца? // Вестн. РГГУ. Сер. «Политология. История. Международные отношения». 2018. № 4. С. 24–35.
- Зазнаев, Сидоров 2019 – *Зазнаев О.И., Сидоров В.В.* Модели контролируемой передачи президентской власти // Политическая наука. 2019. № 4. С. 16–37.
- Маркедонов 2017 – *Маркедонов С.М.* Постсоветское пространство: распад или сохранение? // Вестн. РГГУ. Сер. «Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение». 2017. № 2. С. 9–16.
- Самаркина, Дмитрук 2011 – *Самаркина И.В., Дмитрук С.В.* Руководители государств после пика политической карьеры: факторы и профессиональные траектории // Полис: Полит. исслед. 2011. № 1. С. 153–164.
- Сопельцева 2005 – *Сопельцева Н.С.* Иммунитет Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 22–26.
- Ханова 2020 – *Ханова И.Е.* Президентская форма правления в Казахстане: научный анализ конституционной основы института президентства и механизмов его развития // Вестн. РГГУ. Сер. «Евразийские исследования. История. Политология. Международные отношения». 2020. № 3. С. 130–139.
- Anderson 2010 – *Anderson L.* The ex-presidents // Journal of Democracy. 2010. Vol. 21. No. 2. P. 64–78.
- Belenky 1999 – *Belenky I.* The making of the ex-presidents, 1797–1993. Six recurrent models // Presidential Studies Quarterly. 1999. No. 29. P. 150–165.
- Chambers 1998 – *Chambers II J.W.* Jimmy Carter's public policy ex-presidency // Political Science Quarterly. 1998. Vol. 113. No. 3. P. 405–425.
- Corrales 2018 – *Corrales J.* Latin America's neocaudillismo. Ex-presidents and newcomers running for president... and winning // Latin American Politics and Society. 2018. Vol. 50. No. 3. P. 1–352.

- Jacobs 2018 – *Jacobs N.* After the White House. The politics of the postpresidency // *Presidential Studies Quarterly*. 2018. Vol. 48. No. 4. P. 711–740.
- Jones, Rowland 2005 – *Jones J., Rowland R.* A covenant-affirming jeremiad. The post-presidential ideological appeals of Ronald Wilson Reagan // *International Journal of Phytoremediation*. 2005. Vol. 56. No. 2. P. 157–174.
- Lipset 1998 – *Lipset S.M.* George Washington and the founding of democracy // *Journal of Democracy*. 1998. Vol. 9. No. 4. P. 24–38.
- Norton Smith, Walch 1990 – *Norton Smith R., Walch T.* Farewell to the chief. Former presidents in American public life. Worland, Wyo.: High Plains, 1990. 200 p.
- Roht-Arriaza 2009 – *Roht-Arriaza N.* Prosecutions of heads of state in Latin America // *Prosecuting heads of state* / Ed. by E. Lutz, C. Reiger. N.Y.: Cambridge University Press, 2009. 326 p.
- Winger, Jain 2016 – *Winger G., Jain A.* Mr. Worldwide. International affairs and the American post-presidency // *Congress and the Presidency*. 2016. Vol. 43. No. 1. P. 1–542.

References

- Anderson, L. (2010), “The ex-presidents”, *Journal of Democracy*, vol. 21, no. 2, pp. 64–78.
- Belenky, I. (1999), “The making of the ex-presidents, 1797–1993. Six recurrent models”, *Presidential Studies Quarterly*, no. 29, pp. 150–165.
- Borisov, N.A. (2017), “Institutionalization personalism. Institute of the Nation’s Leader in the post-Soviet space”, *Central Asia and The Caucasus*, vol. 18, no. 2, pp. 66–78.
- Borisov, N.A. (2018), *Prezidentstvo na postsovetском prostranstve: protsessy genezisa i transformatsii* [Presidency in the post-Soviet space. Genesis and transformations processes], RGGU, Moscow, Russia.
- Borisov, N.A. (2019), “Early termination of the president powers in the post-Soviet space. Constitutional rules and political reality”, *Political Science (Ru)*, no. 4, pp. 68–104.
- Chambers II, J.W. (1998), “Jimmy Carter’s public policy ex-presidency”, *Political Science Quarterly*, vol. 113, no. 3, pp. 405–425.
- Corrales, J. (2018), “Latin America’s neocaudillismo. Ex-presidents and newcomers running for president... and winning”, *Latin American Politics and Society*, vol. 50, no. 3, pp. 1–352.
- Dmitruk, S.V. (2010), *Fenomen eks-liderstva: sravnitel’no-politologicheskii rakurs* [The phenomenon of ex-leadership. A comparative political science perspective], Ph.D. Thesis. (Polytology), Kuban University, Krasnodar, Russia.
- Dzidzoev, R.M. (2021), “Legal immunity of the President of Russia, who has ceased to exercise his powers. Theory and legislation”, *Vlast’ Zakona*, no. 1, pp. 72–80.
- Jacobs, N. (2018), “After the White House. The politics of the postpresidency”, *Presidential Studies Quarterly*, vol. 48, no. 4, pp. 711–740.
- Jones, J., and Rowland, R. (2005), “A covenant-affirming jeremiad. The post-presidential ideological appeals of Ronald Wilson Reagan”, *International Journal of Phytoremediation*, vol. 56, no. 2, pp. 157–174.

- Khanova, I. (2020), "Presidential form of government in Kazakhstan. Scientific analysis of the constitutional basis for the institution of the Presidency and its development mechanisms", *RSUH/RGGU Bulletin, "Political Science. History. International Relations" Series*, no. 3, pp. 130–139.
- Lipset, S.M. (1998), "George Washington and the founding of democracy", *Journal of Democracy*, vol. 9, no. 4, pp. 24–38.
- Markedonov, S.M. (2017), "The post-Soviet space. Dissolution or continuation?", *RSUH/RGGU Bulletin, "Political Science. History. International Relations. Area Studies. Oriental Studies" Series*, no. 2, pp. 9–16.
- Norton Smith, R. and Walch, T. (1990), *Farewell to the chief. Former presidents in American public life*, Worland, Wyo., USA.
- Roht-Arriaza, N. (2009), "Prosecutions of Heads of State in Latin America, in Lutz, E., and Reiger, C. (eds.), *Prosecuting Heads of State*, Cambridge University Press, New York, USA.
- Samarkina, I.V. and Dmitruk, S.V. (2011), "Heads of State after the peak of their political careers. Factors and professional trajectories", *Polis. Political Studies*, no. 1, pp. 153–164.
- Sopel'tseva, N.S. (2005), "Immunity of the President of the Russian Federation who has terminated the exercise of his powers", *Constitutional and Municipal Law*, no. 5, pp. 22–26.
- Winger, G. and Jain, A. (2016), "Mr. Worldwide. International affairs and the American post-presidency", *Congress and the Presidency*, vol. 43, no. 1, pp. 1–542.
- Zaznaev, O.I. and Sidorov, V.V. (2018), "Presidential systems in the post-Soviet space. Is Juan Linz's hypothesis correct?", *RSUH/RGGU Bulletin, "Political Science. History. International Relations" Series*, no. 4, pp. 24–35.
- Zaznaev, O.I. and Sidorov, V.V. (2019), "Models of controlled transfer of presidential power", *Political Science (Ru)*, no. 4, pp. 16–37.

Информация об авторе

Николай А. Борисов, доктор политических наук, доцент, Российский государственный гуманитарный университет, Москва, Россия; 125047, Россия, Москва, Миусская пл., д. 6; nborisov@rggu.ru

Information about the author

Nikolai A. Borisov, Dr. of Sci. (Political Science), associate professor, Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia; bld. 6, Miusskaya Sq., Moscow, Russia, 125047; nborisov@rggu.ru