МОНИТОРИНГ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОВОСТЕЙ

«Мониторинг конституционных новостей» — это подборка коротких новостных сообщений о наиболее интересных и важных с конституционно-правовой точки зрения событиях и судебных решениях в различных странах мира. Безусловно, в рамках этой рубрики речь не идёт о предоставлении исчерпывающей информации по каждой из стран, набор которых варьируется от номера к номеру. Наша задача — дать ориентиры, помочь найти отправные точки для исследований, обозначить тенденции и проблемы.

DOI: 10.21128/1812-7126-2020-6-4-16

ОКТАБРЬ — НОЯБРЬ • 2020

Алжир

1 ноября 2020 года в Алжире состоялся общенациональный референдум по поправкам к Конституции.

Референдум прошёл в день 66-й годовщины начала Национально-освободительной войны за независимость Алжира от Франции. Проведение голосования стало ответной реакцией на требования участников массовых протестных акций, которые начались в феврале 2019 года, после того, как бывший Президент Алжира Абдельазиз Бутефлика, находившийся у власти четыре срока (с 1999 по 2019 год), объявил о выдвижении своей кандидатуры на очередные президентские выборы. Поначалу алжирцы добивались ухода Бутефлики с поста Президента, но после того, как 2 апреля 2019 года он сложил полномочия, они стали требовать немедленной отставки других представителей режима для выведения Алжира из затяжного кризиса.

Представители гражданского общества выступили с многочисленными предложениями по внесению изменений в Конституцию Алжира, на основе которых был разработан пакет поправок. 6 сентября предлагаемые изменения были одобрены правительством, а 10 и 12 сентября — обеими палатами парламента.

Ключевые поправки к основному закону касаются изменения баланса властных полномочий. Обновлённая Конституция сохранит введённое в 2016 году ограничение каденции Президента двумя сроками, но расширит его, охватывая как последовательные, так и непоследовательные сроки. Абдельазиз Бутефлика смог оставаться Президентом в течение четырёх сроков подряд даже после внесения в 2016 году данной поправки, поскольку было предусмотрено, что она применяется только к будущим президентам. Срок полномочий уходящего в отставку Президента также будет считаться полностью завершённым.

Кроме того, двумя сроками был ограничен и срок полномочий парламентариев. В статье 126 Конституции было уточнено, что иммунитет членов парламента распространяется только на действия, связанные с выполнением ими своих функций. Кроме того, обновлённая Конституция не позволяет принимать законы во время парламентских каникул.

Помимо этого, был принят ряд поправок, закрепляющих гарантии реализации основных прав и свобод, независимости правосудия, а также новые механизмы предотвращения коррупции и борьбы с ней.

Несмотря на демократическую направленность поправок, оппозиционные партии, а также протестное движение «Аль-Хирак» сочли предложения недостаточными для коренного преобразования политической культуры Алжира.

Тем не менее поправки в Конституцию Алжира поддержали 66,8 % проголосовавших граждан. Явка в день референдума составила 23,84 %, что является историческим минимумом для общенационального голосования в Алжире.

Болгария

17 ноября 2020 года Конституционный суд Болгарии признал неконституционными положения законодательства, предусматривавшие возможность получения правоохранительными органами данных трафика телефонов граждан за шесть месяцев с целью проверки соблюдения условий изоляции по медицинским показаниям.

Переходными и заключительными положениями Закона «О мерах и действиях во время чрезвычайного положения», принятыми Народным собранием Болгарии 13 марта 2020 года, в Закон «Об электронных коммуникациях» были внесены поправки в связи с ухудшением эпидемической обстановки, вызванной распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19. Операторов связи обязали хранить в течение шести месяцев данные трафика мобильных телефонов пользователей о звонках, корреспонденции и так далее. Такие данные позволяют определять местоположение человека. Правоохранительным органам, а именно Министерству внутренних дел республики, было предоставлено право запрашивать указанные данные трафика для проверки соблюдения гражданами режима самоизоляции или их нахождения на лечении.

По обращению 63 депутатов Народного собрания Болгарии Конституционный суд республики рассмотрел вопрос о конституционности внесённых в Закон «Об электронных коммуникациях» изменений. Заявители указали, что соответствующие нормы нарушают право на неприкосновенность частной жизни граждан, а также тайну переписки и других сообщений. Кроме того, заявители отметили, что раскрытие информации о данных трафика не было обусловлено предварительным судебным контролем.

Конституционный суд Болгарии вынес решение в пользу заявителей, признав комплекс нормативного правового регулирования, устанавливавшего возможность сбора и раскрытия данных трафика мобильных телефонов граждан правоохранительным органам с целью отслеживания их местоположения на предмет соблюдения изоляции, противоречащим Конституции республики.

Конституционный суд отметил, что право на неприкосновенность частной жизни не является привилегией только во время периодов, характеризующихся относительным спокойствием и постоянством, но также действует и во время кризиса, поскольку в любом случае вмешательство в право должно проходить проверку на необходимость и пропорциональность. Спорным законодательством при этом предусматривалось, что возможность получения Министерством внутренних дел республики доступа к данным о трафике не прекращается автоматически с окончанием чрезвычайного положения, а применяется до тех пор, пока не исчезнет необходимость в принудительном соблюдении гражданами изоляции.

Ссылаясь на свои предыдущие решения, а также на решения Суда Европейского Союза и решение Конституционного суда Словацкой Республики по сходному вопросу, Конституционный суд Болгарии указал, что право на неприкосновенность частной жизни, предусмотренное статьёй 32 Конституции республики, включает в себя возможность человека независимо решать, когда и в какой степени раскрывать личную информацию о своей жизни, в то время как путём анализа данных трафика мобильного телефона можно построить относительно точный профиль потребительских, культурных и политических предпочтений человека. Суд отметил, что общее и неизбирательное сохранение данных о трафике в отношении всех лиц сроком на полгода в ситуации, когда сбор и предоставление таких данных не ограничено строго конкретными медицинскими целями и кругом лиц, противоречит принципу пропорциональности ограничения прав. Несоразмерность ограничения связана среди прочего с тем, что в большинстве случаев период хранения с возможностью раскрытия данных о трафике, который был бы обусловлен медицинской целью, значительно короче шестимесячного периода и оказывается ограничен временем обязательной изоляции или лечения соответствующего лица.

Грузия

31 октября и 21 ноября 2020 года состоялись очередные парламентские выборы в Грузии.

150 депутатов однопалатного парламента Грузии избираются сроком на четыре года. В 2020 году выборы прошли по новой избирательной системе, введённой по достигнутой весной договорённости власти и оппозиции. Согласно ей 120 из 150 депутатов избираются в едином округе по пропорциональной системе с закрытыми списками, а остальные 30 — в одномандатных округах по мажоритарной системе абсолютного большинства. Заградительный барьер для списков кандидатов от политических партий составляет 1 %, для избирательных блоков он умножается на количество объединений, входящих в блок.

В выборах приняли участие 50 объединений: 48 партий и 2 избирательных блока. Основными конкурентами в борьбе за первенство в избирательной гонке, как и на предыдущих парламентских выборах 2016 года, стали правящая с 2012 года центристская партия «Грузинская мечта — Демократическая Грузия» и крупнейшая оппозиционная партия национал-либеральной направленности «Единое национальное движение» (далее — ЕНД). «Грузинскую мечту» возглавляет экс-премьер-министр Грузии Бидзина Иванишвили. ЕНД выступала на выборах в составе избирательного блока «Объединённая оппозиция — Сила в единстве» с Республиканской партией Грузии и движениями «Прогресс и свобода», «Европейские демократы» и «Государство для народа». Список кандидатов от блока возглавил известный советский и грузинский певец и киноактёр Вахтанг Кикабидзе.

31 октября состоялось голосование, в котором приняло участие 56,11 % избирателей, что на 4,48 % больше, чем на выборах 2016 года. По его прошествии были определены итоги выборов 120 депутатов по пропорциональной системе, а также по мажоритарной системе в 13 из 30 избирательных округов.

Лидером кампании и победителем в противостоянии за первое место стала «Грузинская мечта — Демократическая Грузия»: список партии набрал 48,22 % голосов избирателей. Кроме того, именно кандидаты от «Грузинской мечты» выиграли голосование во всех 13 одномандатных округах, где был выявлен победитель в первом туре. Блок «Сила в единстве» занял вторую позицию с результатом в 27,18 % голосов избирателей.

Другие политические силы, принявшие участие в выборах, в своих результатах значительно оторвались от двух ведущих объединений. Замкнувшая тройку либеральная партия «Европейская Грузия — Движение за свободу», образованная бывшим спикером парламента и членом ЕНД Давидом Бакрадзе, набрала лишь 3,79 % голосов. В шаге от тройки оказались сразу две партии, показавшие примерно одинаковый результат (3,15 %), — либерально-центристская «Лело для Грузии» во главе с бизнесменом Мамукой Хазарадзе и избирательный блок «Стратегия Агмашенебели» во главе с экс-членом ЕНД Георгием Вашадзе, также придерживающимся либеральной идеологии. 3,14 % голосов избирателей получила консервативная партия «Альянс патриотов Грузии» во главе с Давидом Тархан-Моурави и Ирмой Инашвили. Избирательный барьер в 1 % голосов также преодолели объединения «Гирчи» (2,89 %), «Граждане» (1,33 %) и Лейбористская партия (1 %).

Поскольку в 17 из 30 одномандатных округов ни один из кандидатов по итогам первого тура не получил абсолютное большинство голосов избирателей, на 21 ноября был назначен второй тур выборов. Во всех 17 округах во второй тур вышли представители «Грузинской мечты». В 12 из 17 округов их соперниками стали кандидаты от блока «Сила в единстве», в двух — кандидаты от «Европейской Грузии», в трёх остальных — от Лейбористской партии, партий «Граждане» и «Гирчи» соответственно.

Оппозиционные объединения не признали итоги выборов и отказались от участия во втором туре выборов в одномандатных округах и от мандатов в будущем созыве парламента. В знак протеста они организовали массовые акции, на которых призывали аннулировать итоги прошедших выборов ввиду масштабных фальсификаций и провести новые, досрочные выборы в парламент. Тем не менее кандидаты от оппозиции из бюллетеней не были вычеркнуты, и избиратели имели возможность проголосовать и за них.

Явка на голосование во втором туре составила 26,29 %, что на 11,21 % меньше, чем во втором туре выборов в одномандатных округах на голосовании 2016 года. Победу во всех 17 округах одержали кандидаты от партии «Грузинская мечта — Демократическая Грузия».

По результатам выборов мандаты в новом созыве парламента достались представителям девяти объединений. Наибольшее количество мест (90) получила выигравшая выборы и в едином округе, и в одномандатных округах «Грузинская мечта». Партия хоть и потеряла 25 депутатских кресел в сравнении с прошлым созывом, однако сохранила абсолютное большинство, позволяющее ей в одиночку сформировать правительство. Оппозиционные силы суммарно получили 60 мест: 36 из них досталось представителям блока «Сила в единстве» (в два раза больше, чем было в прошлом созыве у ЕНД), пять мандатов получила «Европейская Грузия» (в четыре раза меньше, чем в прошлом созыве), четыре — блок «Стратегия Агмашенебели» и партии «Лело», «Альянс патриотов Грузии» и «Гирчи», два — партия «Граждане», один мандат — Лейбористская партия.

Оппозиция продолжает настаивать на нелегитимности нового созыва парламента и необходимости проведения внеочередных выборов.

Молдова

1 ноября и 15 ноября 2020 года состоялись очередные выборы Президента Республики Молдова, по результатам которых Президентом стала Майя Санду.

Избранным Президентом республики считается кандидат, набравший не менее половины голосов избирателей; в случае, если таковой отсутствует, проводится второй

тур, в котором участвуют два кандидата, получившие наибольшее число голосов. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента более двух сроков подряд.

В избирательной гонке приняли участие восемь кандидатов. Как и на прошлых очередных президентских выборах 2016 года, главными соперниками в борьбе за президентское кресло стали экс-премьер-министр Молдовы Майя Санду, выдвинутая проевропейской партией «Действие и справедливость», и действующий Президент Молдовы Игорь Додон, участвовавший в выборах в качестве независимого кандидата, но пользовавшийся поддержкой Партии социалистов.

1 ноября состоялся первый тур выборов. Явка избирателей на голосование в первом туре составила 42,76 %, что оказалось на 8 % меньше, чем в первом туре президентских выборов 2016 года. По итогам голосования наибольшее количество голосов набрала Майя Санду — 36,16 %. Игорь Додон занял второе место, получив поддержку 32,61 % проголосовавших избирателей. Третий результат показал бывший примар муниципия Бельцы, второго по величине города в Молдове, Ренато Усатый, выдвинутый от пророссийской партии «Наша партия»: за него проголосовали 16,9 % избирателей, участвовавших в выборах. 6,49 % голосов избирателей набрала кандидат от парламентской партии «ШОР» Виолетта Иванова, депутат парламента Молдовы и бывший министр экологии и природных ресурсов. Бывший соратник Майи Санду по блоку «ACUM Platforma DA și PAS» в парламенте, выступавший при поддержке партии «Платформа Достоинство и Правда», Андрей Нэстасе получил 3,26 % голосов избирателей. Остальным кандидатам в первом туре не удалось набрать и 3 % голосов.

Поскольку ни одному из кандидатов не удалось получить абсолютное большинство голосов в первом туре выборов, на 15 ноября было запланировано проведение повторного голосования. Во второй тур, как и на выборах 2016 года, вышли Игорь Додон и Майя Санду. Большинство кандидатов, участвовавших в первом туре, включая Ренато Усатого, призвали своих сторонников голосовать за Майю Санду.

Явка на второй тур выборов составила 52,78 %. Победу в голосовании с довольно большим перевесом одержала Майя Санду, заручившись поддержкой 57,75 % проголосовавших избирателей. За её оппонента, Игоря Додона, отдали голоса 42,26 % избирателей.

Майя Санду, выступая в качестве избранного Президента, заявила о необходимости роспуска парламента и проведения досрочных выборов, а также об отставке правительства. В ответ на заявления Санду 4 декабря парламента Молдовы принял ряд законов, ключевым из которых для Президента стал закон о выводе из подчинения Президента и переходе под контроль парламента Службы информации и безопасности — главной разведывательной службы Молдовы. Закон поддержал 51 парламентарий: депутаты от Партии социалистов, партии «ШОР» и парламентской группы «За Молдову». Оппозиция в лице фракций «Действие и справедливость», «Платформа Достоинство и Правда» и Демократической партии Молдовы пыталась бойкотировать голосование, блокируя трибуну парламента. Санду осудила принятие закона, назвав принятие его совместно с другим законами узурпацией власти. Инаугурация Майи Санду запланирована на 24 января 2021 года.

Польша

22 октября 2020 года Конституционный трибунал Польши признал неконституционной норму, разрешающую прерывать беременность при обнаружении врождённых пороков развития плода.

С 1993 года и до сих пор легально прервать беременность в Польше можно было лишь по трём причинам: угроза жизни матери, наступление беременности в результате изнасилования и врождённые пороки развития плода. При этом 98 % абортот в стране делалось по последнему основанию. Таким образом, решение Конституционного трибунала означает, что практически все аборты в Польше — вне закона.

Польша является единственным государством — членом Европейского Союза, в котором действуют такие суровые законы, помимо Мальты, где аборты полностью запрещены. По этой причине в Польше развился феномен «абортного туризма»: женщины были вынуждены уезжать за рубеж для прерывания беременности.

Депутаты Сейма Польши неоднократно пытались ужесточить требования к проведению абортов, однако на фоне массовых протестов женщин эти инициативы не удавалось реализовать. Теперь более ста парламентариев обратились в Конституционный трибунал с запросом, в котором утверждали, что прерывание беременности из-за врождённых пороков развития плода нарушает конституционное положение о праве на жизнь каждого человека.

Конституционный трибунал рассмотрел запрос и постановил, что прерывание беременности по причине обнаружения врождённых пороков развития плода относится к практикам евгеники и дискриминирует ещё не родившегося ребёнка. Трибунал согласился с заявителями в том, что зависимость решения о жизни будущего ребёнка от его здоровья является формой запрещённой дискриминации. Обосновывая своё решение, суд заявил, что «не может быть защиты достоинства человека без защиты жизни».

Вместе с тем эксперты ООН по правам человека утверждают, что такое сужение оснований для прерывания беременности не может быть оправдано защитой права на жизнь, поскольку право на жизнь и все другие права человека в соответствии с международным правом прав человека предоставляются только родившимся. Те, кто считает, что жизнь человека начинается с момента его зачатия, имеют свободу действовать в соответствии со своими убеждениями, но не навязывать свои убеждения другим через правовую систему.

Как государство — участник Международного пакта о гражданских и политических правах с 1977 года и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин с 1980 года Польша не выполняет свои правовые обязательства по этим международным стандартам прав человека. В докладе ООН подчёркивается, что международные правозащитные механизмы признают право женщин на доступ к безопасным и легальным абортот как необходимое для защиты достоинства женщин. Это право вытекает из принципа равенства, права на личную жизнь и права на свободу от бесчеловечного обращения.

Вечером 22 октября, спустя несколько часов после оглашения решения суда, на улицы польских городов вышли протестующие. Манифестации продолжаются и по сей день. Социологи обращают внимание на то, что серию акций протеста против этого решения отличает масштабность — акции прошли более чем в 600 польских городах и сёлах по всей стране.

Россия

9 ноября 2020 года Президент России Владимир Путин подписал Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в статьи 6 и 11 Федерального конституционного закона “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации”».

Устанавливаются дополнительные требования к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. В частности, вводится требование о его постоянном проживании на территории Российской Федерации. Кроме того, для Уполномоченного по правам человека устанавливается запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории России.

6 ноября 2020 года Президент России Владимир Путин подписал Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации».

Федеральный конституционный закон учитывает изменения, внесённые в Конституцию России Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Законом определяются статус Правительства, организационно-правовые основы его формирования и деятельности. Федеральный конституционный закон устанавливает, что Правительство обеспечивает проведение в России единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды.

Президент осуществляет общее руководство Правительством, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства и иных органов, входящих в единую систему публичной власти. Глава государства осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и других федеральных органов исполнительной власти, которые относятся к «силовому блоку» в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти. Руководство деятельностью других министерств и ведомств осуществляет Правительство.

Кроме того, Законом устанавливается новый порядок назначения на должность членов Правительства, предусматривающий усиление роли палат Федерального Собрания в этом процессе. Председатель Правительства и его заместители теперь назначаются на должность Президентом после утверждения их кандидатур Государственной Думой. Министры «силового блока» назначаются на должность Президентом после консультаций с Советом Федерации.

Законом также предусматриваются порядок освобождения от должности членов Правительства, порядок прекращения полномочий Правительства, в том числе в связи с выражением Государственной Думой недоверия к Правительству. Согласно новому Федеральному конституционному закону глава государства может отправить в отставку Председателя Правительства без роспуска Правительства.

Также этим Законом в развитие положений Конституции закрепляются новые полномочия Правительства в области социального обеспечения, защиты семьи и детства, здравоохранения, взаимодействия с институтами гражданского общества и в некоторых иных областях.

9 ноября 2020 года Президент России Владимир Путин подписал Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”».

Изменения были обусловлены поправками к статье 125 Конституции, внесёнными Законом от 14 марта 2020 года о поправке к Конституции.

Одним из направлений реформы стала формализация деятельности Конституционного Суда. Была произведена оптимизация состава Суда: общая численность судей была снижена с 19 до 11. Как отмечалось разработчиками проекта, соответствующие

изменения были обусловлены необходимостью конституционной констатации фактического сокращения численности судей Конституционного Суда.

Существенные изменения произошли в сфере компетенции Конституционного Суда. Помимо расширения сферы предварительного нормоконтроля, Суд получил возможность оценивать исполнимость решений межгосударственных органов, а также международных и иностранных судов с точки зрения их соответствия основам публичного права.

Кроме того, в связи с внесёнными изменениями Конституционный Суд утратил отдельные неформальные инструменты в сфере установления режима конституционной законности: в частности, были исключены возможности договорного расширения компетенции, формализован институт экспертизы в конституционном процессе.

Другим направлением реформы стала переориентация Конституционного Суда с личности на государство. Она выразилась в том числе во введении ограничительного для гражданина требования относительно исчерпания внутригосударственных средств защиты для обращения с жалобой в Конституционный Суд наряду с расширением возможностей доступа государственных органов (прежде всего — Президента) к конституционному судопроизводству.

Кроме того, рассматриваемые изменения затронули и гарантии судебной независимости в системе органов публичной власти. Во-первых, была усилена роль Президента в деятельности Конституционного Суда, начиная от инициирования производства и заканчивая возможностью прекращать полномочия судьи Конституционного Суда по инициативе Президента без проведения заседания Суда. Во-вторых, судья Конституционного Суда утратил право обнародовать особое мнение или мнение в какой-либо форме или публично на него ссылаться. Согласно изменениям особое мнение или мнение судьи приобщается к протоколу заседания Суда и хранится вместе с ним. Наконец, появилась возможность совмещать статус судьи Конституционного Суда в отставке с иными публичными должностями, прежде всего со статусом депутата, сенатора и так далее.

Кроме того, Федеральный конституционный закон содержит ряд точечных положений, направленных на совершенствование организационных основ деятельности Конституционного Суда, которые были выработаны практикой и требовали действительного нормативного закрепления.

Таиланд

18 ноября 2020 года парламент Таиланда проголосовал за два из семи предложенных законопроектов по внесению изменений в Конституцию.

Предложения по поправкам к Конституции 2017 года были внесены в парламент Таиланда на фоне начавшихся в феврале 2020 года общественных протестов против военного правительства Прают Чан-Оча, пришедшего к власти в мае 2014 года в результате государственного переворота. Захватив власть, военная хунта ввела в стране военное положение, учредила военное правительство (Национальный совет для обеспечения мира и порядка) и провела ряд антидемократических реформ. Новая Конституция 2017 года легитимизировала все приказы военного правительства: согласно статье 279 их отмена или изменение возможны только на основании закона. Кроме того, в соответствии со статьёй 256 Конституции поправки к ней могут быть приняты только после их одобрения как минимум одной третью от общего числа голосов членов обеих палат парламента, а также после одобрения их одной третью сенаторов. При этом Сенат назначается Национальным советом для мира и порядка, председатель которого согласно

новой Конституции, в свою очередь, избирается путём голосования обеих палат парламента. Таким образом, избрание премьер-министра фактически контролируется военной хунтой, назначающей членов Сената.

Переизбрание лидера военной хунты Прают Чан-Оча на пост премьер-министра, которое стало возможным благодаря новому порядку назначения членов Сената, вызвало волну демонстраций, в ходе которых оппозиционными политическими партиями были выдвинуты требования об отставке кабинета министров, роспуске парламента и разработке новой конституции. Оппозиция настаивала на изменении статьи 256, закрепляющей сам порядок принятия конституционных поправок, на ограничении полномочий Сената, в том числе на исключении верхней палаты из процедуры назначения премьер-министра, и на отмене статьи 279, легитимизирующей приказы военной хунты. Всего на рассмотрение парламента было вынесено семь законопроектов о поправках к Конституции, некоторые из которых были предложены и действующим правительством.

18 ноября 2020 года парламентарии Национальной ассамблеи Таиланда в первом чтении в составе 720 человек поддержали законопроект, предложенный действующим правительством (за высказались 647 парламентариев, против — 17, воздержались — 55), а также законопроект, внесённый оппозиционной партией «Для тайцев» (за — 576, против — 21, воздержались — 122, один не голосовал). Одобренные парламентом законопроекты посвящены созданию комиссии по разработке поправок в Конституцию. Остальные пять вариантов, в том числе предполагающие реформу монархии, ограничение полномочий неизбираемых должностных лиц и отмену всех приказов военной хунты, осуществившей государственный переворот в 2014 году, не были приняты. Поскольку внесение изменений в Конституцию должно быть одобрено не менее чем одной третью Сената, члены которого назначаются Национальным советом для мира и порядка, результат голосования оказался предсказуемым.

Отметим, что 17 ноября во время акции протеста возле парламента, которая переросла в противостояние между демонстрантами и полицейскими, пострадали 55 человек. Результаты голосования и отсутствие реальных шагов к реформированию политического устройства Таиланда только усилили протестное движение, которое приобрело антимонархический характер.

Украина

В конце октября 2020 года на Украине разгорелся политический кризис, вызванный принятием Конституционным Судом решения о неконституционности отдельных положений антикоррупционного законодательства.

Основанием для рассмотрения дела Конституционным Судом послужило обращение 47 народных депутатов Верховной Рады Украины. В своём обращении заявители указывали на неконституционность ряда норм закона Украины от 14 октября 2014 года № 1700-VII «О предотвращении коррупции», а также статьи 366-1 Уголовного кодекса Украины, устанавливающей ответственность за декларирование лицами, осуществляющими функции государственного или муниципального управления, недостоверной информации о своих доходах и расходах или умышленное непредставление декларации.

27 октября 2020 года Конституционный Суд вынес решение, в котором признал как нормы закона «О предотвращении коррупции», так и норму статьи 366-1 Уголовного кодекса Украины неконституционными.

Из всех оспариваемых положений закона «О предотвращении коррупции» Суд рассмотрел, по его мнению, ключевое, наделяющее Национальное агентство по вопросам

предотвращения коррупции (*далее* — НАПК) полномочиями по контролю и проверке, хранению и обнародованию деклараций чиновников, мониторингу их образа жизни. Поскольку НАПК согласно закону является центральным органом исполнительной власти, а в круг подконтрольных ему субъектов декларирования информации включены судьи (в том числе судьи Конституционного Суда), Суд решил проанализировать полномочия НАПК на соответствие принципам разделения властей и независимости судей. Суд указал на то, что в соответствии с ценностями Конституции Украины исключается контроль исполнительной ветви власти со стороны судебной: это создаёт предпосылки для неправомерного влияния на суд и вмешательства в деятельность органов судебной власти. Как отметил Суд, сама необходимость декларирования доходов лиц, осуществляющих государственное или муниципальное управление, сомнений не вызывает, но законодатель, создавая органы по контролю за декларированием информации судей, должен соблюдать принцип независимости судей, то есть учреждать такие органы в рамках судебной ветви власти.

Относительно статьи 366-1 Уголовного кодекса Украины Конституционный Суд указал, что установление уголовной ответственности за декларирование недостоверной информации или умышленное непредставление декларации не отвечают принципам справедливости и пропорциональности. Эти деяния не обладают главным для преступлений признаком — общественной опасностью, поэтому за их совершение законодателем должен быть предусмотрен иной вид юридической ответственности.

Особое мнение к решению представили четыре судьи. Во всех четырёх мнениях судьи указывали на недостаточную обоснованность решения Суда. Судья Сергей Головатый отметил, что решение Суда необоснованно, а контроль НАПК за декларациями судей не является вмешательством в профессиональную деятельность по осуществлению правосудия, а преследует легитимную цель — предотвращение коррупции в государстве. По убеждению судьи Василия Лемака, вопросы декларирования и нарушения в данной сфере являются политическими, поэтому должны решаться парламентом. Судья Виктор Колесник обратил внимание на то, что Суд признал неконституционными не только нормы, оспариваемые заявителями, но и некоторые другие положения закона «О предотвращении коррупции» без достаточного обоснования. Судья Олег Первомайский поставил под сомнение обоснованность некоторых процессуальных решений, принятых в ходе рассмотрения обращения: его рассмотрение в неотложном порядке, изменение формы рассмотрения с устного на письменное производство и так далее.

Решение Суда вызвало резонанс как внутри страны, так и за её пределами. Внешнеполитическая служба Евросоюза заявила о том, что решение Конституционного Суда подрывает выполнение международных обязательств Украины, необходимых для выделения Международным валютным фондом финансовой помощи и для сохранения безвизового режима со странами Евросоюза. НАПК заявило, что судьи приняли соответствующее решение в собственных интересах (у некоторых из членов органа конституционной юстиции были проблемы с декларированием), но в рамках исполнения решения Конституционного Суда закрыло доступ к реестру электронных деклараций.

29 октября Президент Украины Владимир Зеленский созвал срочное заседание Совета национальной безопасности и обороны Украины, на котором подверг жёсткой критике решение Конституционного Суда и поручил принять неотложные меры, во-первых, по восстановлению работы антикоррупционной системы, во-вторых, по предоставлению ответа на действия Конституционного Суда. Первые были приведены в действие в тот же день распоряжением Кабинета Министров Украины, а вторые выразились в законопроекте «О восстановлении доверия к конституционному судопроизводству», внесённом

Президентом в Верховную Раду 30 октября. Законопроект предусматривал признание решения Конституционного Суда от 27 октября ничтожным и принятым в частных интересах судей, а также прекращение полномочий действующих судей с началом отбора судей в новый состав Суда. Конституция Украины подобных оснований для прекращения полномочий как отдельных судей, так и всего состава Конституционного Суда не содержит. Кроме того, 29 октября Государственное бюро расследований Украины вызывало на допрос главу Конституционного Суда Александра Тупицкого в целях проверки его причастности к совершению преступлений в составе преступной организации, а 30 октября возле здания Конституционного Суда прошёл митинг против решения Суда, на котором звучали требования об отставке судей.

Действия Президента поддержала фракция «Слуга народа», также призвав судей к отставке. В то же время были и те, кто не согласился с Президентом: против прекращения полномочий судей Конституционного Суда выступили как оппозиционные политики внутри страны, так и политики на международном уровне (например, председатели организации «Группа государств по борьбе с коррупцией» и Венецианской комиссии).

На пресс-конференции, проходившей 30 октября, глава Конституционного Суда Александр Тупицкий заявил, что законопроект, внесённый в Раду Президентом, имеет признаки конституционного переворота. В тот же день судья Конституционного Суда Игорь Слиденко, выступавший судьёй-докладчиком по делу об антикоррупционном законодательстве, сообщил, что написал заявление об отставке. 2 ноября Суд, собравшись на заседание, отменил плановое собрание и внёс в повестку дня рассмотрение резонансного дела о толковании положений Конституции, касающихся статуса земли. На следующий день Конституционный Суд рассматривал ещё одно резонансное дело, касающееся норм закона «Об обеспечении функционирования украинского языка как государственного». Впрочем, во время работы 5 ноября трое судей из четырёх представивших особые мнения к решению Суда от 27 октября — Василий Лемак, Виктор Колесник и Олег Первомайский — временно отказались от участия в работе Суда. 13 ноября пресс-служба Конституционного Суда сообщила, что Конституционный Суд перешёл на дистанционный режим работы в связи с выявлением у нескольких судей новой коронавирусной инфекции COVID-19. Рассмотрение дел было отложено до момента наличия в Суде кворума.

27 ноября Владимир Зеленский внёс в Верховную Раду законопроект, предполагавший урегулирование конституционного кризиса без расформирования Конституционного Суда. Им предусматривалось возвращение уголовной ответственности за декларирование недостоверной информации (теперь данный состав преступления закреплялся в статье 366-2), а также за неподачу декларации (была введена отдельная статья 366-3). В качестве наиболее серьёзного наказания за эти деяния предполагалось лишение свободы сроком до двух лет. 3 декабря Комитетом Верховной Рады по вопросам правоохранительной деятельности был подготовлен «компромиссный», более мягкий законопроект, который, в частности, предусматривал в качестве меры наказания за недостоверное декларирование и непредставление декларации не ограничение, а лишение свободы.

4 декабря «компромиссный» законопроект был одобрен Верховной Радой.

Шри-Ланка

22 октября 2020 года парламент Шри-Ланки одобрил конституционные поправки.

За поправки проголосовали 156 из 225 парламентариев. Против проголосовали 65 депутатов.

Внесённые изменения позволяют действующему Президенту Шри-Ланки Готабае Раджапаксе, вступившему в должность 18 ноября 2019 года, формировать органы, уполномоченные проводить выборы, а также отдельные правоохранительные органы и комиссии по правам человека и по расследованию взяточничества и коррупции. Кроме того, Президент получает полномочие назначать и отстранять от должности министров.

Кроме того, Президент теперь уполномочен распустить парламент уже через два года и шесть месяцев после его избрания. Предыдущая редакция запрещала ему распускать парламент до истечения шести месяцев до окончания его пятилетнего срока.

Раджапакса также преодолел сопротивление оппозиции по вопросу об отмене запрета занимать политическую должность лицам с множественным гражданством. Данная поправка, возможно, ещё больше укрепит влияние семьи Раджапаксы на политическую власть Шри-Ланки. В настоящее время премьер-министром Шри-Ланки является старший брат Раджапаксы, бывший Президент Махинда Раджапакса. Ещё один старший брат и трое племянников также являются представителями власти. Сам Раджапакса отказался от гражданства США в прошлом году, чтобы баллотироваться на пост Президента.

В ходе рассмотрения в поправки был внесён ряд изменений, поскольку Верховный суд Шри-Ланки ранее указал, что определённые положения в первоначальной редакции противоречат принципу народного суверенитета и требуют одобрения на референдуме.

Чили

25 октября 2020 года в Чили состоялся плебисцит о необходимости разработки новой Конституции страны.

Конституцию Чили 1980 года, принятую во время военной диктатуры Аугусто Пиночета, критиковали на протяжении всего периода её действия. Однако непосредственно проведению плебисцита способствовали начавшиеся в октябре 2019 года миллионные протесты. Хотя формальным поводом для протестов стало незначительное повышение стоимости проезда на метро, в действительности они были вызваны серьёзным социальным расслоением в чилийском обществе, а также усталостью населения от многочисленных попыток правительства разрешить накопившиеся социальные проблемы (например, облегчить доступ к платному образованию и платной медицине для беднейших слоёв населения). Уже в ходе протестов различные социальные группы начали выступать за реформирование конституционного текста.

В начале ноября 2019 года министр внутренних дел Чили объявил о начале процесса принятия новой конституции на Учредительном съезде. Однако уже через несколько дней в ходе трудных переговоров между правящей коалицией правополитических и правых политических партий «Чили, вперёд!» и частью оппозиции принимается «Соглашение об общественном спокойствии и новой Конституции». В документе провозглашалось, что в апреле 2020 года в стране состоится плебисцит, на котором граждане должны будут решить два ключевых вопроса: 1) Хотите ли Вы, чтобы была принята новая конституция? (Да или нет); 2) Какой орган должен разработать новую конституцию? (Смешанный конституционный конвент или Конституционный конвент).

Предполагалось, что Смешанный конституционный конвент будет состоять поровну из действующих парламентариев и специально избранных для целей принятия новой

конституции членов конвента, в то время как Конституционный конвент должен будет полностью состоять из избираемых членов. Выборы предлагалось провести в октябре 2020 года одновременно с региональными и муниципальными выборами. Кроме того, для членов конвента ввели специальное ограничение: они не смогут в течение года после завершения своих полномочий в конвенте участвовать в новых всенародных выборах.

Один из выбранных гражданами на плебисците органов должен будет разработать и утвердить новую конституцию в течение девяти месяцев. При этом полномочия конвента могут быть продлены на три месяца не более одного раза. После утверждения проекта новой конституции конвентом назначается Конституционный плебисцит, голосование на котором является обязательным для всех граждан.

На основе вышеуказанного Соглашения в декабре 2019 года в главу XV Конституции Чили 1980 года, которая ранее регулировала только конституционные поправки, были внесены изменения о порядке принятия новой конституции. Помимо прочего, в Конституции было уточнено, что Смешанный конституционный конвент будет состоять из 172 членов, а Конституционный конвент — из 155.

Изначально плебисцит был назначен на 26 апреля 2020 года, однако из-за пандемии коронавируса он был перенесён на осень. Кроме того, в марте 2020 года вновь был изменён текст действующей Конституции, и в переходные положения были добавлены нормы, гарантирующие участие независимых кандидатов и гендерное равенство в процессе выборов в любой из конституционных конвентов.

Несмотря на то что плебисцит проводился в условиях строгого соблюдения санитарных норм, явка составила 50,95 %. Таким образом, прошедшее голосование стало самым многочисленным в истории Чили с момента перехода к демократии.

Граждане Чили проявили единство в своём решении: 78,28 % из них высказались за принятие новой конституции, а также 79 % чилийцев выбрали полностью избираемый Конституционный конвент в качестве органа для разработки её проекта.

Конституционная реформа в Чили ещё не окончена: выборы в Конституционный конвент назначены на 11 апреля 2021 года, а проведение плебисцита планируется в 2022 году.

Ведущая мониторинга — Анна Шве́ц. В подготовке мониторинга участвовали: Ирина Галяева (Чили), Никита Малютин (Россия), Мария Старостенко (Грузия, Молдова, Украина), Александра Урошлева (Болгария), Анна Шве́ц (Алжир, Польша, Россия, Шри-Ланка), Сергей Явкин (Таиланд).

Библиографическое описание:

Мониторинг конституционных новостей: октябрь — ноябрь 2020 // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6 (139). С. 4–16.

Citation

(2020) Monitoring konstitutsionnykh novostey: oktyabr' — noyabr' 2020 [Constitutional watch: October — November 2020]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, vol. 29, no. 6, pp. 4–16. (In Russian).