

СРАВНИТЕЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ОБОЗРЕНИЕ

№ 4 (143) 2021

**Конституционный Суд России и гражданское общество:
диалог на обочине**

**Польша в период пандемии COVID-19:
между Конституцией и госполитикой**

**Конституционно-судебная аргументация:
от убеждения к познанию?**

**Политико-правовые «страсти» вокруг «второго» состава
Конституционного Суда России**

**Заключение Венецианской комиссии 2021 года
об «иностранных агентах» в России**

СРАВНИТЕЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ОБОЗРЕНИЕ

№ 4 (143) 2021

Учредитель и издательИнститут права и публичной политики • <https://www.ilpp.ru>

С 15 июля 2021 года Институт права и публичной политики включён в реестр, предусмотренный пунктом 10 статьи 13.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»

Редакционный совет

А. С. АВТОНОМОВ (Институт международного права и экономики им. А. С. Грибоедова)
 А. БЛАНКЕНАГЕЛЬ, сопредседатель (Университет им. Гумбольдта, Германия)
 Н. А. БОГДАНОВА (Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова)
 А. Е. ВАШКЕВИЧ (Европейский гуманитарный университет, Литва)
 Е. В. ГРИЦЕНКО (Санкт-Петербургский государственный университет)
 И. П. КЕНЕНОВА (Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова)
 А. И. КОВЛЕР (Институт законодательства и сравнительного правоведения)
 М. А. КРАСНОВ (НИУ «Высшая школа экономики»)
 В. И. ЛАФИТСКИЙ (Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина)
 А. Н. МЕДУШЕВСКИЙ, сопредседатель (НИУ «Высшая школа экономики»)
 Р. УИТЦ (Центрально-Европейский университет, Венгрия)
 С. ХОЛМС (Нью-Йоркской университет, США)
 И. Г. ШАБЛИНСКИЙ (НИУ «Высшая школа экономики»)
 А. ШАЙО (Центрально-Европейский университет, Венгрия)

Редакционная коллегия

И. А. АЛЕБАСТРОВА (Всероссийский государственный университет юстиции)
 А. А. ДЖАГАРЯН (Коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнёры»)
 С. С. ЗАЙКИН (Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина)
 О. Н. КРЯЖКОВА (Российский государственный университет правосудия)
 Б. НОБЛ (Университетский колледж Лондона, Великобритания)
 У. ПАРТЛЕТТ (Университет Мельбурна, Австралия)
 Д. СМИЛОВ (Софийский университет, Болгария)
 С. А. ТЮЛКИНА (Университет Нового Южного Уэльса, Австралия)
 Т. М. ХРАМОВА (НИУ «Высшая школа экономики»)
 П. ЧЕЙСТИ (Колледж Св. Антония, Оксфордский Университет, Великобритания)
 А. М. ЧИРИНОВ (Институт философии и права УрО РАН)
 Д. Г. ШУСТРОВ (Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова)

Главный редактор

О. Б. СИДОРОВИЧ (Институт права и публичной политики)

Заместители главного редактора

А. Г. РУМЯНЦЕВ (Институт права и публичной политики)
 А. А. ТРОИЦКАЯ (Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова)

Ответственный секретарь

А. В. Кречул

Редакторы

С. Д. Афанасьев
 Г. А. Глоба
 М. Сидорович
 М. В. Старостенко
 С. Ф. Успенская

Корректоры

Х. Кура (англ.)
 К. Мюррей (англ.)
 М. Сидорович
 С. Ф. Успенская

Свидетельство о регистрации средства массовой информации
 ПИ № ФС77-62147 от 19 июня 2015 года
 выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи,
 информационных технологий и массовых коммуникаций.

Тираж 500 экз. Периодичность — 6 номеров в год. Цена свободная.

Подписано в печать 30 августа 2021 года.

Адрес редакции: 129090 Москва, ул. Шепкина, д. 8.

Для корреспонденции: 129090 Москва, а/я 140.

Тел.: +7 (495) 608-69-59; 608-66-35.

Отпечатано: 000 «Буки Веди»
 117246, г. Москва, Научный проезд, д. 19, этаж 2, ком. 6Д, оф. 202.

Позиции авторов статей могут не совпадать с мнением редакции.

При цитировании материалов ссылка на журнал и правообладателя обязательна.

Перепечатка разрешена только с письменного согласия правообладателя.

© Институт права и публичной политики, 2021

МОНИТОРИНГ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОВОСТЕЙ

ИЮНЬ — ИЮЛЬ • 2021

4

Армения, Индия, Испания, Мексика, Польша,
 Россия, США, Тунис, Украина, Франция

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ДИСКУРС: КОНЦЕПЦИИ И ПОДХОДЫ

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ
 И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В ПОИСКАХ ДИАЛОГА

17

Армен Джагарян

ПРАВО В ПЕРИОД КРИЗИСА

ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ В ПОЛЬШЕ:
 КОНСТИТУЦИОННО РЕГУЛИРОВАНИЕ И «ГИБРИДНЫЙ»
 ХАРАКТЕР ВО ВРЕМЯ ПАНДЕМИИ COVID-19

41

Валентина Чехарина

ЮРИДИЧЕСКАЯ АРГУМЕНТАЦИЯ

УБЕДИТЬ НЕЛЬЗЯ ПРИНУДИТЬ: ЦЕЛЬ И ФУНКЦИИ
 КОНСТИТУЦИОННО-СУДЕБНОЙ АРГУМЕНТАЦИИ

68

Алдар Чирнинов

ПРАВО И ОБЩЕСТВО

ИНОСТРАННЫЕ АГЕНТЫ В РОССИИ:
 КАК ЗАЙМСТВОВАННЫЙ АМЕРИКАНСКИЙ ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ
 ПРИОБРЕЛ ИНОЙ СМЫСЛ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ
 И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

97

Андрей Кондрашев

РОССИЯ: ЗАКЛЮЧЕНИЕ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ
 № 1014/2020 ОТ 6 ИЮЛЯ 2021 ГОДА

122

О СООТВЕТСТВИИ МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ
 В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА РЯДА ЗАКОНОПРОЕКТОВ,
 ВНЕСЁННЫХ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ РОССИИ
 С 10 ПО 23 НОЯБРЯ 2020 ГОДА И ВНОСЯЩИХ ИЗМЕНЕНИЯ
 В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ «ИНОСТРАННЫХ АГЕНТАХ»

ИСТОРИЧЕСКИЙ РАКУРС

ДОФОРМИРОВАНИЕ СОСТАВА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
 РОССИИ В 1994–1995 ГОДАХ (К ИСТОРИИ ВОПРОСА
 И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

155

Михаил Митюков

В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИИ

ОБЗОР ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ В ПОСТАНОВЛЕНИЯХ
 КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ

172

№ 20-П – 29-П • 2021

ОБЗОР ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ В ОПРЕДЕЛЕНИЯХ
 КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ

193

№ 1136-0, 1139-0, 1367-0, 1372-0 • 2021

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: 10.21128/1812-7126-2021-4-4-16

ИЮНЬ — ИЮЛЬ • 2021

Армения

20 июня 2021 года состоялись внеочередные выборы в Национальное собрание, парламент Республики Армения.

Вторые в истории государства внеочередные парламентские выборы были вызваны политическим кризисом, разгоревшимся после заключения Арменией соглашения о мире с Азербайджаном по итогам вооружённого конфликта, произошедшего в ноябре 2020 года. Подписание соглашения, предполагавшего отчуждение в пользу Азербайджана территорий ряда районов Нагорного Карабаха, спровоцировало бурную реакцию со стороны общества: начались массовые протесты, сопровождавшиеся призывами к отставке премьер-министра Никола Пашиняна и его правительства. 25 февраля 2021 года с заявлением о необходимости отставки правительства Пашиняна выступили глава Генерального штаба Вооружённых сил Армении Оник Гаспарян и группа высокопоставленных военных — самим Пашиняном заявление было расценено как попытка военного переворота. В итоге 18 марта 2021 года премьер-министр объявил о сложении членами Правительства своих полномочий и проведении досрочных парламентских выборов 20 июня 2021 года.

Депутаты Национального собрания Армении, число которых, согласно части 1 статьи 88 Конституции, должно составлять не менее 101 человека, избираются по пропорциональной системе с закрытыми списками в едином национальном округе. Избирательный барьер для партий составляет 5 % голосов избирателей, для блоков — 7 %. В выборах приняло участие 25 политических сил — 21 партия и четыре блока. Явка на голосование составила 49,39 % от общего числа избирателей — всего на 0,76 % меньше, чем на прошлых выборах 2018 года.

Главными соперниками в борьбе за первенство в избирательной гонке стали либеральная правящая партия «Гражданский договор», возглавляемая премьер-министром, и созданный перед выборами партиями «Армянское революционное сотрудничество» (Дашнакцутюн) и «Возрождённая Армения» национал-консервативный блок «Армения» во главе с экс-президентом страны Робертом Кочаряном. По результатам выборов

взяла верх партия «Гражданский договор»: она, набрав 53,91 % голосов избирателей и получив 71 место в новом созыве парламента, сохранила большинство — пусть и с потерей двенадцати депутатских кресел относительно прошлого созыва Национального собрания. Блок «Армения» продемонстрировал второй результат: при поддержке 21,09 % избирателей ему удалось получить 29 мандатов — в прежнем созыве парламента образовавшие его партии представлены не были.

«Гражданский договор» и блок «Армения» стали единственными политическими силами, преодолевшими барьер для допуска к распределению мандатов. Однако, поскольку, согласно избирательному законодательству Армении, ситуация, при которой в Национальном собрании были бы представлены только два объединения, исключена, места в законодательном органе получили и члены блока, набравшего наибольшее количество голосов среди не прошедших в парламент партий и блоков, — «Честь имею» во главе с бывшим директором Службы национальной безопасности Армении Артуром Ванецяном. Дебютант кампании, блок набрал только 5,22 % голосов избирателей, но получил шесть мандатов в обновлённом созыве парламента. Остальные политические объединения заручились поддержкой менее 4 % избирателей. В их числе оказались партии «Прцветающая Армения» (3,95 %) и «Просвещённая Армения» (1,22 %), таким образом полностью потерявшие представительство в Национальном собрании (23 и 17 мест соответственно).

Ряд участвовавших в парламентских выборах партий и блоков не согласился с результатами выборов, указав на многочисленные нарушения в ходе избирательной кампании. Блоки «Армения», «Честь имею», «Зартонк» (0,33 % голосов), а также партия «Армянская родина» (0,52 % голосов) оспорили результаты выборов в Конституционном суде Республики, однако Суд 17 июля 2021 года оставил в силе решение Центральной избирательной комиссии об их утверждении.

Индия

29 июня 2021 года Верховный суд Индии вынес решение относительно права мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность на территории государства, на питание, а также определил задачи, возлагаемые на органы государственной власти для обеспечения доступа мигрантов к программам продовольственного обеспечения.

Поводом к рассмотрению дела стало обращение общественной организации «Бандхуа Мукти Морча» («Фронт освобождения от кабального труда»), осуществляющей деятельность по борьбе с принудительным трудом и освобождению подневольных рабочих, в котором запрашивается мнение Верховного суда по вопросам, касающимся права на питание в Индии.

Проблема доступности продовольствия обострилась в Индии в 2020 году в период пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19. Мигранты, составляющие четвертую часть населения государства, столкнулись с финансовыми и иными трудностями из-за ограниченного доступа к материальным ресурсам, что привело к массовому оттоку рабочего населения.

В своём решении, как и в ряде предыдущих решений, Суд подчеркнул, что Конституция Индии не содержит чётких положений о праве на питание. Данное право явно следует из иных закреплённых прав. Основное право на жизнь, заложенное в статье 21 Конституции Индии, может толковаться как включающее в себя право на жизнь и человеческое достоинство, что в свою очередь предполагает право на питание и доступ к то-

варам первой необходимости. Праву на продовольствие корреспондирует соответствующая социальная гарантия государства. В соответствии со статьёй 47 Конституции Индии и вытекающими из её положений принципами государственной политики за государством закреплена обязанность по повышению уровня питания и уровня жизни своего народа.

Суд постановил, что, поскольку в Конституции Индии заложена идея о том, что владение материальными ресурсами и контроль над ними служат для повышения благосостояния людей, обеспечения социальной и экономической справедливости для более слабых слоёв населения, социальные меры должны быть направлены на устранение неравенства в статусе и служить общему благу.

Суд также отметил, что разработанные правительством схемы приобретения льготного продовольствия (например, схема «одна нация — одна карта», по которой владелец продуктовой карточки может приобрести сухой паёк (зерно) в населённом пункте, где он проживает) требуют продления и более активного применения на территории штатов. В ситуации, когда рабочие-мигранты рассредоточены по всей стране, государство должно реализовать схему, которая является необходимой мерой для обеспечения продовольственной безопасности этого класса людей.

В целях обеспечения реализации данных схем Суд сформулировал ряд указаний органам исполнительной власти, в частности касающихся необходимости разработки портала для регистрации мигрантов, нуждающихся в обеспечении продовольствием; распределения правительством в соответствии с потребностью штатов дополнительного объёма зерна, которое будет реализовано мигрантам по схеме льготного приобретения; создания общественных кухонь в местах наибольшего скопления мигрантов для обеспечения питанием нуждающихся.

Испания

14 июля 2021 года Конституционный суд Испании признал неконституционным карантин, введённый весной 2020 года для предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19.

В марте 2020 года, во время первой волны пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19, когда в Испании стремительно росло число заразившихся, тяжело больных и умерших, правительство на основании части 2 статьи 116 Конституции объявило о состоянии угрозы, которое позволяло ограничивать ряд гражданских прав и свобод. Устанавливались требования по санитарной изоляции для всего населения: людям было разрешено выходить из дома только для приобретения продуктов питания, лекарственных средств или других товаров первой необходимости, а также для поездок на работу или в случае чрезвычайной ситуации. Средний размер штрафов за нарушение изоляции составлял 600 евро. Испанский локдаун стал одним из самых строгих в Европе и действовал до 21 июня 2020 года.

Консервативная политическая партия «Голос» (исп.: *Vox*) обратилась с жалобой на действия правительства в Конституционный суд Испании. По мнению заявителя, введённые меры не просто ограничивали, но полностью отменяли гражданские свободы, нарушая тем самым Конституцию Испании.

14 июля 2021 года Конституционный суд Испании большинством в шесть голосов против пяти решил, что локдаун был введён в нарушение Конституции. В частности, Конституционный суд отметил, что приостановка права на передвижение, то есть домашний карантин, не могла быть применена при действии состояния угрозы. Можно

было только изменить и ограничить право на передвижение, но не запретить передвижение полностью. Такие строгие ограничения могли устанавливаться при введении чрезвычайного положения — правового режима, который по степени общественной опасности следует за состоянием угрозы. В соответствии с частью 3 статьи 116 Конституции Испании чрезвычайное положение объявляется правительством с предварительного разрешения Конгресса депутатов. Таким образом, правительство действовало в нарушение конституционного порядка, в отсутствие согласия нижней палаты парламента. Стоит отметить, что Конституционным судом не оценивалась целесообразность ограничений, введённых правительством при борьбе с пандемией.

Признание Конституционным судом локдауна неконституционным может повлечь отмену штрафов, наложенных за несоблюдение требований самоизоляции. Вместе с тем Конституционный суд отметил, что данное постановление не является основанием для возмещения убытков, наступивших в результате введения карантина.

25 июня 2021 года в Испании вступил в силу закон, легализующий эвтаназию.

18 марта 2021 года Конгресс депутатов принял закон об эвтаназии. За инициативу проголосовали 202 парламентария; против выступил в общей сложности 141 депутат; два депутата воздержались. 25 июня 2021 года данный закон вступил в силу. Таким образом, Испания стала четвёртой страной в Европе после Нидерландов, Бельгии и Люксембурга, которая легализовала эвтаназию, — в этом она опередила Португалию, где ещё идут дискуссии по поводу принятия соответствующего закона. До этого эвтаназия в Испании считалась преступлением, за которое предусматривалось наказание в виде ограничения свободы сроком до десяти лет.

Закон об эвтаназии закрепляет право для совершеннолетних граждан Испании, а также легально проживающих на территории страны лиц с серьёзными и неизлечимыми заболеваниями, вызывающими невыносимые страдания, добровольно уйти из жизни. Законом предусматриваются два способа покончить с собой. Во-первых, закон предусматривает ассистированный суицид, когда самоубийство осуществляет сам неизлечимо больной при участии помощника. Во-вторых, закрепляется собственно право на эвтаназию, которая представляет собой целенаправленные действия медицинского персонала, ведущие к прекращению жизни пациента, например введение врачом смертельной инъекции больному.

Для получения помощи в эвтаназии больные должны, находясь в здравом уме и твёрдой памяти, без внешнего давления дважды направить врачу запрос в письменной форме с интервалом в 15 дней. В свою очередь, врач может отклонить запрос, если вышеуказанные требования не были соблюдены. Затем запрос должен быть также одобрен вторым врачом и регулирующим органом. При этом любой врач может отказаться от участия в процедуре по моральным соображениям.

В день вступления в силу закона об эвтаназии был подан соответствующий запрос, на основании которого 23 июля 2021 года в Испании впервые легально провели эвтаназию. Врачи помогли уйти из жизни 86-летней женщине в Стране Басков.

Мексика

1 августа 2021 года в Мексике был проведён референдум по вопросу о возможности уголовного расследования деяний, совершённых бывшими главами государства.

Инициатива проведения федерального референдума по вопросу о возможности привлечения бывших президентов республики к уголовной ответственности за ранее совер-

шённые деяния принадлежит действующему Президенту Мексики Андресу Мануэлю Лопесу Оратору.

Первоначально в текст выносимого на референдум вопроса планировалось включить указание на имена конкретных президентов, которые должны были быть подвергнуты уголовному преследованию за коррупционные и иные преступления. Так, возбудить уголовные дела предлагалось в отношении следующих глав государства в период с 1988 по 2018 год: Карлоса Салинаса, Эрнесто Седильо, Висенте Фокса, Фелипе Кальдерона и Энрике Пенья Ньето. Однако изначально предложенная формулировка вопроса была отклонена Верховным судом Мексики. В результате вопрос, выносимый на референдум, звучал следующим образом: «Согласны ли вы с тем, чтобы в соответствии с Конституцией и действующим законодательством были предприняты действия для проведения процесса разъяснения политических решений, принятых в последние годы политическими деятелями, направленные на обеспечение справедливости и прав потенциальных жертв?»

Согласно действующему мексиканскому законодательству, федеральный референдум считается состоявшимся, а его результаты — обязательными для властей при принятии решений, если явка на референдум превысит минимальный порог в размере 40 % от общего числа избирателей. Однако, по данным Федерального избирательного института, 1 августа 2021 года на участки для голосования явились лишь 7,11 % избирателей. Хотя из числа пришедших на референдум избирателей 97,72 % проголосовали за возможность привлечения экс-президентов к уголовной ответственности, его итоговые результаты не были признаны обязательными для учёта властями из-за того, что порог явки не был достигнут. В качестве причин крайне низкой явки на референдум эксперты называют очередную волну пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19, витиеватую формулировку вопроса, предложенную Верховным судом, общее отсутствие интереса избирателей к голосованиям федерального уровня, за исключением выборов Президента.

Несмотря на то что вынесенный на референдум вопрос не получил должной поддержки от легитимного количества избирателей, у действующего руководства страны всё же имеются возможности воспользоваться ординарными механизмами уголовного процесса. Это связано с тем, что в Мексике на законодательном уровне в настоящее время и так отсутствует запрет на привлечение к уголовной ответственности бывших глав государства. По словам бывшего главы Федерального избирательного института Мексики Луиса Карлоса Угальде, если у следствия имеются весомые доказательства виновности бывших президентов, вопрос о привлечении их к уголовной ответственности не должен быть отдан на откуп гражданам страны.

Польша

14 июля 2021 года Конституционный трибунал Республики Польша признал не обязательными к исполнению предписания Суда Европейского Союза в части указания на организацию и порядок функционирования конституционных органов республики.

Поводом для рассмотрения указанного вопроса стало обращение Дисциплинарной палаты Верховного суда Республики Польша в связи с принятым 8 апреля 2020 года решением Суда Европейского Союза о временной приостановке деятельности палаты, созданной для привлечения судей к дисциплинарной ответственности, и применения положения о ней в делах против судей. Тогда Суд удовлетворил требования Европейской

комиссии, негативным образом оценившей судебную реформу в Польше, в рамках которой и была создана рассматриваемая палата.

В политическом пространстве Польши решение Суда Европейского Союза получило неоднозначную оценку. Представители правящих сил, в частности министр юстиции Польши Збигнев Зебро, сочли, что решение Суда представляет собой чрезмерное вмешательство во внутренние дела государства. В то же время оппозиционные силы указывали на попытку усилить политический контроль над судами посредством привлечения судей к дисциплинарной ответственности.

Объектом рассмотрения Конституционного трибунала стали положения статьи 4(3) Договора о Европейском Союзе и статьи 279 Договора о функционировании Европейского Союза в части, устанавливающей обязанность государств — членов Европейского Союза реализовывать временные меры в отношении организационной структуры и функционирования конституционных органов власти в рамках судебной системы государства — члена Европейского Союза. На основе положений, закрепляющих принципы верховенства закона, законности в деятельности государственных органов, верховенства Конституции Польши в их сочетании с принципом народного суверенитета, Конституционный трибунал пришёл к выводу о том, что Конституция не позволяет распространить приоритет договоров и предписаний органов Европейского Союза на вопрос, касающийся регулирования создания и функционирования конституционных органов Республики Польша. Подобные предписания противоречат принципам, закреплённым в статье 91(1) Конституции Республики Польша. Указанные положения Конституции Польши предусматривают, что ратифицированный и надлежаще опубликованный международный договор применяется непосредственно, если его действие не поставлено в зависимость от принятия национального закона. Однако Конституция указывает исключительно на сам международный договор, но не на акты органов международной организации.

В связи с тем, что указанные выше положения международных договоров о Европейском Союзе не предусматривают напрямую возможности принятия мер, связанных с функционированием или созданием каких-либо государственных органов, Конституционный трибунал отметил, что указанное решение Суда Европейского Союза было принято с превышением полномочий.

Таким образом, Конституционный трибунал Республики Польша официально закрепил в польском конституционном праве возможность неисполнения предписаний Суда Европейского Союза, содержащихся в его решениях, в случае выхода Суда Европейского Союза при принятии такого решения за пределы полномочий. Вместе с тем решение о выходе Суда Европейского Союза за пределы полномочий в рассматриваемом случае было принято Конституционным трибуналом Республики Польша, что является своего рода гарантией от необоснованного неисполнения предписаний Суда Европейского Союза.

Происходящие события Уполномоченный по правам человека Республики Польша Адам Боднар охарактеризовал как поэтапный процесс юридического выхода Польши из состава Европейского Союза, назвав его по аналогии с выходом из состава Европейского Союза Соединённого Королевства «Полэкзит».

Россия

4 июня 2021 года Президент России Владимир Путин подписал Федеральный закон «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Рос-

сийской Федерации” и статью 4 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”».

Законом вводится дополнительное ограничение пассивного избирательного права лиц, причастных к деятельности экстремистских и террористических организаций. Данное ограничение распространяется как на учредителей и членов руководящего состава таких организаций, так и на их участников, членов и работников, — притом не только действующих, но и занимавших указанные должности в недавнем прошлом (руководящие должности — за три года до вступления в силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности организации, рядовые члены и работники — за один год). Учредители и руководители данных организаций лишаются права быть избранными на срок не позднее, чем на пять лет после вступления в силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности организации, участники, члены, работники — не позднее, чем на три года после вступления решения суда в силу.

11 июня 2021 года Президент России Владимир Путин подписал Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в статью 4 Федерального конституционного закона “О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя”».

Закон фактически предусматривает исключение из недавно введённого в законодательство правила о запрете лицам, имеющим иностранное гражданство или вид на жительство в иностранном государстве, замещать должности государственной и муниципальной службы. Это исключение составляют не отказавшиеся в установленном порядке от гражданства Украины лица, проживавшие или проживающие на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя, которые либо получили российское гражданство при принятии республики и города в состав России, либо на данный момент подали заявление о приёме в российское гражданство. При подаче указанными лицами заявления о нежелании состоять в гражданстве Украины в Министерство внутренних дел России, они считаются гражданами Российской Федерации, не имеющими гражданства Украины, — следовательно, на них не распространяются ограничения, предусмотренные для лиц, имеющих двойное гражданство, главным образом, касающиеся занятия публичных должностей.

28 июня 2021 года Президент России Владимир Путин подписал Федеральный закон «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона “О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма” и статью 31 Федерального закона “О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации”».

Во-первых, законом устанавливается дополнительное основание для признания деятельности организации нежелательной на территории России — оказание посреднических услуг в операциях с денежными средствами или имуществом, принадлежащими запрещённой в РФ организации в целях ведения деятельности, представляющей угрозу основам конституционного строя, обороноспособности или безопасности государства. Во-вторых, законом вводится запрет граждан Российской Федерации на участие в деятельности такого рода организации за рубежом. В-третьих, с 1 октября 2021 года значительно усиливается контроль поступлений и расходов некоммерческих организаций.

1 июля 2021 года Президент России Владимир Путин подписал Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”».

Закон закрепляет функции по обеспечению представительства и защиты интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах), включая Европейский Суд по правам человека, Суд Евразийского экономического союза и Экономический суд Содружества независимых государств, за Генеральной прокуратурой РФ. Ранее указанные функции осуществлялись Министерством юстиции РФ. Их передача Генеральной прокуратуре РФ, согласно пояснительной записке к соответствующему законопроекту, обусловлена, во-первых, характером имеющихся у прокуратуры полномочий и наличием инструментария для защиты интересов России и её граждан, во-вторых, её способностью обеспечить защиту прав на протяжении всего уголовного процесса и надлежащее взаимодействие федеральных органов власти в данном процессе.

1 июля 2021 года Президент России Владимир Путин подписал Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”».

В связи с закреплением за Генеральной прокуратурой РФ функции по обеспечению представительства и защиты интересов России в межгосударственных органах и судах Генеральная прокуратура РФ также наделяется правом обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации.

США

17 июня 2021 года Верховный суд США признал расторжение договора с католическим агентством по уходу за приёмными детьми после того, как оно отказалось работать с однополыми парами, нарушением свободы вероисповедания.

В городе Филадельфия находится порядка 5 000 детей, подвергшихся жестокому обращению и оставшихся без присмотра. В связи с этим городские власти заключают контракты с тридцатью частными агентствами на предоставление патронатного воспитания в групповых домах, а также на размещение и уход за детьми в индивидуальных частных приёмных семьях.

Так, между городом Филадельфия и частным агентством по уходу за детьми «Католическая социальная служба» (англ.: *Catholic Social Services*) действовал контракт, в рамках которого агентство проводило поиск и проверку потенциальных приёмных родителей для своих подопечных. Данный контракт был в одностороннем порядке расторгнут по инициативе властей города, поскольку агентство отказывалось рассматривать однополые пары в качестве приёмных родителей, нарушая тем самым законодательство штата, допускающее брак между такими парами.

17 июня 2021 года Верховный суд США рассмотрел спор о соотношении свободы вероисповедания, закреплённой в Первой поправке к Конституции, и антидискриминационных законов, принятых в Филадельфии и во всей стране. Верховный суд отметил, что частные католические агентства по уходу за детьми имеют право на заключение контракта с городом для целей проверки приёмных родителей, даже несмотря на то, что агентство не рассматривает состоящие в браке ЛГБТ-пары, нарушая тем самым закон штата. Как отмечала «Католическая социальная служба», она ищет только возможность, которая позволит агентству продолжать служить детям Филадельфии в соответствии с её религиозными убеждениями, и не стремится навязать эти убеждения кому-либо.

1 июля 2021 года Верховный суд США признал неконституционным закон Калифорнии, налагающий на благотворительные организации обязанность раскрывать властям информацию о своих донорах.

С 2010 года в Калифорнии действовал закон, устанавливающий обязанность некоммерческих (в том числе благотворительных) организаций раскрывать сведения о своих основных вкладчиках. В соответствии с ним информация об имени (наименовании) и адресе лиц, зарегистрированных как в Калифорнии, так и за её пределами, которые жертвовали некоммерческой организации 5 000 долларов и более в течение одного года, должна была указываться организацией при ежегодном прохождении перерегистрации. Перерегистрация некоммерческих организаций, как и их первоначальная регистрация, осуществлялась Генеральным прокурором штата. По мнению властей штата, раскрытие информации способствовало предотвращению мошенничества с помощью благотворительных организаций.

Две некоммерческие организации обратились с жалобой на вышеуказанные требования, поскольку, на их взгляд, данные правила могут привести к тому, что вкладчики не захотят осуществлять пожертвования. Суд округа дважды вставал на сторону благотворительных организаций, и оба раза апелляционный суд отменял решение суда первой инстанции.

1 июля 2021 года Верховный суд постановил, что закон Калифорнии нарушает Первую поправку к Конституции США. Суд отверг довод властей штата о том, что информация, представляемая благотворительными организациями, используется для расследования преступлений, поскольку подобные расследования являлись редкостью, а информация могла быть получена иным путём, в том числе посредством судебного запроса. Кроме того, Верховный суд установил, что раскрываемая некоммерческими организациями информация не всегда сохранялась в тайне. Так, в 2015 году власти штата опубликовали 1 800 заполненных форм документов, опосредующих перерегистрацию, которые содержали в том числе и сведения о донорах организаций. Как отметили власти штата, раскрытие было непреднамеренным и было быстро устранено.

Тунис

В июле 2021 года в Тунисе разразился политический и конституционный кризис в связи с решением Президента сконцентрировать исполнительную власть в своих руках и приостановить деятельность парламента под предлогом принятия чрезвычайных мер.

25 июля в ряде городов Туниса прошли массовые манифестации, участники которых требовали роспуска парламента — Собрания народных представителей — и смены политического режима в стране. Протестующие выражали своё недовольство политикой исламистской Партии возрождения («Ан-Нахда»), имеющей большинство в парламенте, и сформированного ею Правительства — в первую очередь, мерами в области экономической и социальной сферах, направленными на преодоление последствий пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19. Положение Партии возрождения и Правительства было шатким с самого начала правления: многие министры совмещали разные посты из-за отклонения Президентом ряда кандидатур, а назначение премьер-министром Хишама Машини являлось результатом компромисса правящей партии и главы государства.

В ночь с 25 на 26 июля 2021 года Президент Туниса Каис Саид выступил с телеобращением к нации, во время которого сделал несколько заявлений. Во-первых, он сооб-

шил, что после консультаций с премьер-министром и спикером парламента он принял решение приостановить деятельность однопалатного законодательного органа власти. Во-вторых, глава государства заявил о своём решении лишить неприкосновенности действующих депутатов парламента и одновременно лично возглавить прокуратуру страны. В-третьих, Президент сообщил о прекращении полномочий премьер-министра страны (являющегося также и министром внутренних дел) и о переходе контроля над исполнительной властью к нему самому. Свои решения Каис Саид обосновал положениями статьи 80 Конституции Туниса, предусматривающей возможность Президента принять все необходимые меры в случае непосредственной угрозы органам государственной власти, безопасности и независимости страны. Указанные меры, согласно рассматриваемой статье, должны гарантировать возврат к обычному режиму функционирования государственных институтов.

Несмотря на то что позднее канцелярия Президента уточнила, что срок приостановки деятельности парламента ограничен 30 днями, само по себе применение приостановки его работы как одной из чрезвычайных мер противоречило статье 80 Конституции, так как с момента их введения парламента считается находящимся в режиме постоянной сессии. Сам Президент заявил, что решение о приостановке деятельности парламента не противоречит Конституции Туниса 2014 года, поскольку из буквального толкования текста Конституции следует запрет только роспуска парламента, о чём решение не принималось.

Также 26 июня спикер Собрания народных представителей Рашид аль-Ганнуши сообщил, что не принимал участие ни в каких консультациях, — это также является нарушением статьи 80 Конституции, поскольку она предусматривает переговоры как необходимый элемент разрешения разногласий между органами государственной власти. Кроме того, в телеобращении сообщалось, что в ближайшее время будет назначен новый премьер-министр, однако новый премьер-министр впоследствии так и не был назначен, притом что в соответствии с Конституцией Туниса премьер-министр назначается по решению партии или коалиции парламентарского большинства (статья 89). Рашид аль-Ганнуши намеревался при поддержке других депутатов оспорить решение Президента и пытался попасть в парламента, но его здание окружили вооружённые силы, не пропустив политика.

Осложняет ситуацию отсутствие в Тунисе сформированного Конституционного суда, который мог бы выступить арбитром в споре ветвей власти: в частности, указанная выше статья 80 Конституции Туниса предусматривает право спикера парламента или группы из тридцати членов парламента обратиться в Конституционный суд с вопросом об исключительности обстоятельств. Однако в январе 2021 года Саид заблокировал очередную попытку сформировать Конституционный суд.

24 августа 2021 года Президент продлил приостановку деятельности парламента, несмотря на установленный Конституцией тридцатидневный срок.

Украина

14 июля 2021 года Конституционный суд Украины вынес решение, которым признал конституционным Закон Украины «Об обеспечении функционирования украинского языка как государственного».

Языковой вопрос всегда являлся острым для Украины, и принятие любых законодательных актов, направленных на его урегулирование, как правило, вызывало общественный резонанс и сопровождалось бурными дискуссиями. С 2014 года законодатель-

ная политика в области языка, проводимая властями Украины, предполагает движение в сторону украинизации, то есть внедрения украинского языка во всех сферах общественной жизни страны. Так, поправками в закон «О телевидении и радиовещании» 2016 года были введены языковые квоты на украинских радио и телевидении, а в 2017 году изменениями, внесёнными в закон «Об образовании», было предусмотрено поэтапное исключение русского и других языков национальных меньшинств Украины из образования. Наконец, в 2019 году был разработан Закон «Об обеспечении функционирования украинского языка в качестве государственного» (*далее* — Закон о языке) — он ознаменовал полную украинизацию государственной, общественной, культурной, образовательной сфер, а также сферы услуг в стране. Закон приравнивал публичное унижение или надругательство над украинским языком к надругательству над государственными символами, влекущему меры ответственности, и учредил пост уполномоченного по защите государственного языка. 4 октября 2018 года закон был принят Верховной Радой в первом чтении, 25 апреля — во втором, а 15 мая, незадолго до истечения собственных полномочий главы государства, закон подписал Пётр Порошенко. Положения закона вступали в силу поэтапно, окончательно закон вступил в силу с 16 июля 2021 года.

Обращение в Конституционный суд с жалобой на нормы данного закона было подано 51 народным депутатом Верховной Рады Украины. По мнению заявителей, Закон о языке порождает дискриминацию, в первую очередь русскоязычных граждан Украины. Допуская и поощряя использование в стране крымскотатарского как единого языка коренного народа Украины — крымских татар, а также английского и других языков Европейского Союза, закон оставляет без внимания языки других коренных народов и национальных меньшинств, крупнейшим из которых является русское. Закон о языке оказывает дискриминирующее воздействие и на другие языки национальных меньшинств Украины, не попадающие в число языков Европейского Союза. В своём представлении депутаты также указали на нарушение порядка принятия оспариваемого акта: некоторые парламентарии формально проголосовали за закон, не присутствуя в парламенте в день его рассмотрения — за них это сделали коллеги.

Конституционный суд отметил, что наделение украинского языка статусом государственного обусловлено государствообразующей ролью украинской нации — именно украинский язык обеспечивает единство украинского общества. Угроза украинскому языку равносильна угрозе национальной безопасности, поскольку без полноценного его функционирования Украинское государство исчезнет с политической карты мира. Суд указал на то, что владение украинским языком как языком гражданства — обязанность для каждого украинца, хотя в частном общении граждане свободны в выборе языка. По мнению Суда, владение государственным языком даёт гражданину много преференций: выступает социальным лифтом, позволяет полноценно участвовать в политической и общественной жизни страны.

Относительно языков национальных меньшинств Конституционный суд обратил внимание на то, что, хотя они имеют отличный от государственного статус, их использование также должно уважаться — но не в ущерб украинскому. В образовательном процессе при выработке учебного плана, с одной стороны, должна сохраняться самобытность национальных меньшинств, с другой — должно быть обеспечено полноценное овладение государственным языком. Предпосылок для двуязычия в стране, как счёл Суд, нет, поскольку Украина является унитарным государством.

Кроме того, как постановил Суд, в положениях закона отсутствует дискриминация русскоязычных граждан, поскольку, как правило, они одновременно владеют и украин-

ским языком, и, более того, не являются обособленной по определённому признаку группой лиц, которая должна подлежать защите со стороны государства.

Франция

5 августа 2021 года Конституционный совет Франции признал конституционными законодательные положения о «санитарных пропусках» и неконституционными положения о досрочном расторжении срочных трудовых договоров, а также об «автоматическом» помещении в изоляцию.

Конституционный совет Франции в порядке предварительного конституционного контроля по обращениям премьер-министра Франции, групп депутатов Национального собрания и сенаторов рассмотрел Закон об управлении во время санитарного кризиса.

Депутатами оспаривался порядок принятия закона, в частности то, что парламентариям было дано недостаточное время для ознакомления с текстом закона и внесения в него поправок. Конституционный совет указал, что краткость установленных сроков (19–25 июля 2021 года) не препятствовала эффективному осуществлению парламентариями своих прав и не нарушила принцип ясности и достоверности парламентского обсуждения.

Центральное место среди оспариваемых положений закона занимали нормы, вводившие во Франции так называемые «санитарные пропуска»: премьер-министр Франции своим декретом может ограничить доступ к некоторым местам, учреждениям, службам или мероприятиям в зависимости от наличия у посетителя данного документа. «Санитарные пропуска» действуют на основании справки об отрицательном ПЦР-тесте либо сведений о вакцинации. С 30 августа 2021 года требование наличия «санитарных пропусков» может быть применено не только к посетителям, но и к работникам вышеуказанных мест.

Парламентарии в своих обращениях указали, что «санитарные пропуска» не имеют пользы в борьбе с пандемией новой коронавирусной инфекции COVID-19. Кроме того, введение данных положений будет иметь несоразмерные последствия в отношении преследуемой законодателем цели, что приведёт к нарушению свободы передвижения, права на уважение частной жизни и права на коллективное выражение мнения.

Конституционный совет Франции признал, что оспариваемые нормы затрагивают осуществление данных прав. Вместе с тем, исходя из современного состояния научных знаний, законодатель посчитал, что риски распространения коронавируса значительно снижаются среди вакцинированных, переболевших и получивших отрицательный ПЦР-тест людей. В связи с этим очевидно, что законодатель преследовал цель охраны общественного здоровья. Применение данных мер ограничено конкретным сроком — с момента вступления в силу оспариваемого закона и до 15 ноября 2021 года. Наконец, законодатель ограничил применение «санитарных пропусков» местами, где длительное время находится большое количество людей, что представляет особый риск распространения коронавируса. Применительно к конкретным местам и учреждениям Конституционный совет заметил, что в медицинской сфере «санитарные пропуска» потребуются только для оказания плановой медицинской помощи, для сопровождающих лиц и посетителей больниц, а в универсамах и торговых центрах у людей сохраняется доступ к товарам и услугам первой необходимости.

Поскольку «санитарные пропуска» действуют на основании различных документов, то их нельзя считать побуждением к вакцинации или отказу от неё. Кроме того, заинтере-

ресованным лицам могут быть выданы справки о наличии противопоказаний к вакцинации, которые также могут предоставляться в качестве «санитарных пропусков».

Проверка «санитарных пропусков» может осуществляться только полицией или владельцами мест, для входа в которые запрашивается пропуск. При проверке указанные лица не узнают, на основании какого документа выдан «санитарный пропуск». Пропуска могут быть предоставлены как в бумажном, так и в электронном виде.

Вместе с тем Конституционный совет признал неконституционным положение о том, что непредоставление «санитарного пропуска» является основанием для досрочного расторжения срочных трудовых договоров, поскольку риску заражения подвержены все наёмные работники, в том числе работающие по трудовым договорам с неопределённым сроком действия, но мера распространяется только на работающих по срочным трудовым договорам. Следовательно, был нарушен принцип равенства всех перед законом.

Кроме того, признано неконституционным положение о том, что человеку, получившему положительный ПЦР-тест, необходимо изолироваться на десятидневный срок. Несмотря на то что законодатель преследует цель охраны общественного здоровья, лишение свободы в данном случае не является необходимой, пригодной и пропорциональной мерой для достижения указанной цели.

Ведущая мониторинга — Мария Старостенко. В подготовке мониторинга участвовали: Ирина Галеева (Франция), Таусия Сидоренко (Индия), Мария Старостенко (Армения, Россия, Украина), Никита Тиханов (Польша, Тунис), Яна Флитер (Мексика), Сергей Явкин (Испания, США).

Библиографическое описание:

Мониторинг конституционных новостей: июнь — июль 2021 // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 4 (143). С. 4–16.

Citation

(2021) Monitoring konstitutsionnykh novostey: iyun' — iyul' 2021 [Constitutional watch: June — July 2021]. *Sravnitel' noe konstitutsionnoe obozrenie*, vol. 30, no. 4, pp. 4–16. (In Russian).