

МОНИТОРИНГ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОВОСТЕЙ

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

АПРЕЛЬ – ИЮНЬ • 2014

Алжир

Президентские выборы прошли в Алжире 17 апреля 2014 года. Действующий Президент Абдельазиз Бутефлика был переизбран, набрав около 82 % голосов избирателей.

После президентских выборов 2009 года регион и страна были охвачены «арабской весной», но в меньшей степени, чем ее соседи. Серия протестов прошла между 2010 и 2012 годами, но страна не претерпела смену режима в отличие от, например, Туниса и Ливии.

Исламистская партия «Движение общества за мир» объявила 25 января 2014 года, что собирается бойкотировать выборы. То же сделала и исламистская политическая партия «Движение исламского возрождения». Помимо них, еще 4 политические силы объявили о бойкоте выборов.

22 марта около 5 000 человек собрались в одноименной столице Алжира с намерением бойкотировать выборы с призывами не голосовать за кандидатуру действующего Президента и реформирования политической системы.

Во время голосования на улицах были зафиксированы массовые беспорядки, скандировались враждебные лозунги. По меньшей мере 70 человек получили ранения, в том числе 47 полицейских. В результате этого голосования было временно приостановлено.

18 апреля Министр внутренних дел Таиб Белаиз объявил, что Абдельазиз Бутефлика одержал победу, набрав 81,53 % голосов, в то время как его основной соперник, бывший премьер-министр и бывший генеральный

секретарь правящей партии «Фронт национального освобождения» (она выдвинула как раз Бутефлику) независимый кандидат Али Бенфлис занял второе место, набрав всего 12,18 % голосов. Помимо них, в президентской гонке участвовали генеральный секретарь Рабочей партии Луиза Ханун, писатель Ясмينا Хадра, кандидат от партии «Фронт “Аль-Мустакбаль”» («Будущее») Абдельазиз Белаид, председатель партии «Национальный алжирский фронт» Муса Туати, а также Али Фавзи Ребаин – лидер партии «Ахд 54». Явка избирателей составила 51,7 %, что почти на четверть меньше по сравнению с 2009 годом, когда она достигла 75 %.

Израиль

10 июня 2014 года в Израиле прошли президентские выборы. Шимона Переса, одного из самых авторитетных политических лидеров Израиля, возглавлявшего еврейское государство на протяжении последних семи лет, сменил Реувен (Руби) Ривлин.

Нужно отметить, что Шимон Перес смог «реабилитировать» институт президентства в глазах граждан: в связи с выдвижением в 2006 году в адрес его предшественника на посту главы государства Моше Кацава скандальных обвинений в сексуальных домогательствах, в израильском обществе серьезно обсуждалась необходимость ликвидации должности Президента, выполняющего лишь представительские функции. Именно поэтому действующий Президент Шимон Перес пользовался абсолютным доверием со стороны населения (исходя из опросов, 63 % израиль-

тян желали бы, чтобы именно он остался во главе Израиля). Вместе с тем в соответствии со статьей 3 Основного закона Израиля «О главе Государства» глава государства избирается Кнессетом сроком на семь лет. При этом переизбрание Президента законодательством не допускается.

Среди основных претендентов на должность главы Израиля были Р. Ривлин, выдвинутый от правящей партии «Ликуд», ранее возглавлявший Кнессет, и действующий депутат Кнессета от либеральной партии «Хатнуа» Меир Шитрит. Также участвовали в выборах лауреат Нобелевской премии по химии, известный профессор израильского университета «Технион» Дан Шехтман, а также в прошлом депутат Кнессета от партии «Кадима» Далия Ицик и судья Верховного суда в отставке Далия Дорнер. При этом не смогли заручиться поддержкой («номинациями») десяти членов Кнессета для рассмотрения их кандидатур Кнессетом, как это предусмотрено пунктом «а» статьи 6 Основного закона Израиля «О главе Государства», бывшие парламентарии Узи Ландау и Сильван Шалом, а также бизнесмен Иосиф Абрамович. Почти добровольно выбыл из гонки бывший министр промышленности Израиля Биньямин Бен-Элизер.

По оценкам экспертов, прошедшие президентские выборы были одними из самых «грязных» в истории страны. Так, в самый разгар президентской гонки женщина, проработавшая около десяти лет в штабе Сильвана Шалом, обвинила политика в сексуальных домогательствах. При этом проведенное полицейское расследование не выявило фактических оснований для возбуждения уголовного дела. В любом случае репутация кандидата в Президента Шалом была сильно испорчена.

Не повезло также Биньямину Бен-Элизеру, которого обвинили в финансовых махинациях, а также в покупке элитного жилья в Тель-Авиве. В отличие от дела Шалом правоохранительные органы не торопятся завершать расследование в отношении Бен-Элизера. Во многом поэтому кандидат решил сам выйти из предвыборной гонки.

В итоге депутатам Кнессета пришлось выбирать главу государства из пяти кандидатов: Реувена Ривлина, Далии Ицик, Меира Шитрита, Далии Дорнер и Дана Шехтмана.

После подсчета голосов Кнессета спикер Юлий Эдельштейн зачитал результаты и объявил проведение второго тура, так как ни одному из кандидатов не удалось набрать простого большинства. По итогам первого тура из гонки выбыли Ицик, Дорнер и Шехтман.

В тот же день прошел второй тур. За Ривлина отдали свои голоса 63 депутата Кнессета, за Шитрита — 53 (проголосовали 116 депутатов, три бланка остались незаполненными). Следует отметить, что проводившиеся опросы общественного мнения также показывали преимущество Ривлина.

74-летний Ривлин известен своими консервативными взглядами, и выступает решительно против создания арабского государства в Палестине. Кроме того, он жестко критикует своего однопартийца, действующего премьер-министра Биньямина Нетаньяху. Сразу по итогам голосования Ривлин заявил, что с момента своего избрания он перестает быть политиком и сторонником партии «Ликуд», так как намерен стать президентом, который будет открытым для всего народа Израиля.

Македония

Президентские и парламентские выборы прошли в Македонии в апреле 2014 года. Первый тур президентских выборов состоялся 13 апреля. Действующий Президент Георге Иванов, представитель Демократической партии македонского национального единства, получил поддержку около 52 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Для победы было необходимо, чтобы голоса, отданные за кандидата, одновременно составляли более половины от числа зарегистрированных избирателей. Так как это требование не было выполнено, потребовалось проведение второго тура, в который, помимо Иванова, вышел Стево Пендаровски, кандидат от Социал-демократического союза Македонии. Голосование состоялось 27 апреля, в один день с парламентскими выборами.

На второй тур выборов, в соответствии с требованиями Государственной избирательной комиссии, было направлено 9952 отечественных и 550 иностранных наблюдателей в целях контроля за соблюдением избирательного законодательства в ходе голосования, а также 283 переводчиков.

По итогам голосования победу одержал Георг Иванов (55,28 % от общего количества голосов). Стево Пендаровски призвал к расследованию внешними наблюдателями нарушений на выборах.

На парламентских выборах правящая Демократическая партия македонского национального единства одержала победу, получив 42,98 % голосов и 61 место. Остальные места в однопалатном парламенте — Собрании Республики Македония — распределились между пятью политическими партиями и коалициями следующим образом: 34 места завоевал Социал-демократический союз Македонии, 19 мест получил Демократический союз за интеграцию, 7 мест у Демократической партии албанцев, и по 1 месту получили политическая партия «Национальное демократическое возрождение» и политическая партия «Гражданский выбор за Македонию».

Примечательно, что после окончания голосования лидер Социал-демократического союза Македонии Зоран Заев сообщил, что его партия не признает ни президентские, ни парламентские выборы.

Панама

Всеобщие выборы состоялись в Панаме 4 мая 2014 года. В силу конституционно установленных сроков действующий Президент Рикардо Мартинелли не имел права быть избранным на второй срок подряд. Победителем стал действующий вице-президент Хуан Карлос Варела, состоящий в Панамской политической партии (*Partido Panameñista*), который получил 39 % голосов.

На парламентских выборах из 71 члена Национальной Ассамблеи 26 были избраны в одномандатных избирательных округах, а 45 — по пропорциональной системе в многомандатных избирательных округах. Каждый район, населенный более чем 40 000 жителями, образует избирательный округ. Избирательные округа избирают одного депутата на каждые 30 000 жителей и дополнительного представителя для каждой фракции на 10 000 жителей.

В одномандатных избирательных округах депутаты избираются по системе простого большинства. В многомандатных избирательных округах депутаты избираются по партийным спискам по системе пропорционального

представительства в соответствии с двойной квотой. Первое распределение мест осуществляется с помощью простой квоты, остальные места отводятся посредством использования деления квоты на два. Оставшиеся места распределяются между партиями по методу наибольшего остатка.

На выборах главными действующими силами были две коалиции — «Альянс за перемены» и «Сначала люди», а также Демократическая революционная партия. Правозцентристский «Альянс за перемены» состоит из двух партий — «Демократические перемены» и Националистическое республиканское либеральное движение. Коалиция получила 30 из 71 мест в Национальной ассамблее. Левозцентристская Демократическая революционная партия завоевала 21 место в парламенте, а коалиция «Сначала люди», где присутствуют консервативная Панамская партия (старейшая политическая организация страны, основанная еще в 1932 году) и Народная партия, исповедующая идеи христианской демократии, теперь имеет 12 мест.

Россия

За событиями, происходящими сейчас на юго-востоке Украины (см. раздел «Украина»), а также за процессом принятия Республики Крым в состав России и ее интеграции в российскую социально-экономическую и правовую систему (на середину июня уже принято и еще находится на рассмотрении Федерального Собрания 19 законов, посвященных данным проблемам, в том числе законопроект о создании на территории Республики Крым игровой зоны; также вступили в действие Конституция Республики Крым и Устав города Севастополя) словно бы спряталась тихая и незаметная, но очередная поправка к Конституции. Предполагается, что, помимо «обычных» сенаторов — представителей законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов федерации, в состав Совета Федерации будут входить и так называемые представители Российской Федерации в количестве 10 % от общего количества остальных сенаторов, то есть, учитывая будущие выборы в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе, их будет 17 человек. Назначаться они будут Президентом, при

этом он не может освободить назначенного до его вступления в должность члена Совета Федерации — представителя Российской Федерации в течение первого срока своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Законопроект был внесен на рассмотрение Государственной Думы еще 7 марта 92 депутатами, а главным идейным вдохновителем стала фракция ЛДПР. В обоснование поправки ее инициаторы предполагают, что реализация данного предложения создаст дополнительные условия для достижения баланса полномочий и законных интересов Российской Федерации и ее субъектов, что является одной из основных целей деятельности Совета Федерации как конституционного органа Российской Федерации, призванного отражать ее федеративное государственное устройство. Документ был очень быстро принят в трех чтениях с 19 по 23 мая, никаких поправок в него внесено не было. Из 345 депутатов, проголосовавших за принятие закона, 237 представляли фракцию «Единая Россия», 2 — КПРФ, 50 — «Справедливую Россию» и 56 — ЛДПР. 25 коммунистов проголосовали против, остальные депутаты либо воздержались, либо не голосовали. 28 мая он был одобрен Советом Федерации, 137 сенаторов голосовали за принятие документа, 6 воздержались. Теперь закон должен быть одобрен законодательными (представительными) органами субъектов федерации, что, исходя из предыдущего опыта, произойдет в течение месяца, следовательно, он вступит в силу еще до конца очередной парламентской сессии.

Продолжается и процесс формирования нового Верховного Суда — с 17 апреля по 28 мая работали Специальная квалификационная коллегия и Специальная экзаменационная комиссия, проводившие первоначальный отбор кандидатов. Председателем нового суда утвержден Вячеслав Лебедев, возглавляющий Верховный Суд с 1989 года, председателем Судебной коллегии по экономическим спорам стал председатель ФАС ЦО Олег Свириденко. Из 36 судей Высшего Арбитражного Суда РФ, претендовавших на места в объединенном суде, рекомендации к назначению получили только 23 человека. Всего Специальная квалификационная коллегия рассмотрела 223 заявления претендентов и приняла положительные решения о 110 кан-

дидатах, десять из которых войдут в руководство Суда, а остальные 100 — в судебные составы. Таким образом, новый Верховный Суд, где предполагается 170 вакантных мест, сейчас укомплектован чуть более чем на 60%. По словам председателя комиссии Анатолия Бондара, добор будет проводить на общих основаниях Высшая квалификационная коллегия судей. Между тем в части 7 статьи 1 Федерального закона «О порядке отбора кандидатов в первоначальный состав Верховного Суда Российской Федерации, образованного в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации”» указано, что Специальная квалификационная коллегия осуществляет свои полномочия до окончания переходного периода сроком на 6 месяцев, то есть до 6 августа.

Стоит отметить, что, к сожалению, в свободном доступе отсутствует информация о новых судьях, в частности, об их прошлой карьере, что помогло бы составить представление хотя бы о процентном соотношении выходцев из систем общей юрисдикции и арбитражных судов.

Грядут изменения и в системе судов конституционной юрисдикции. 8 мая 2014 года в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «О конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации». Его инициатором выступил Парламент Республики Северная Осетия — Алания. Необходимость принятия такого закона авторы объясняют правовой неопределенностью в разрешении вопросов, касающихся общих принципов организации и деятельности этих судов, что тормозит их распространение в субъектах Российской Федерации. Содержание законопроекта носит рамочный характер и во многом повторяет уже существующие положения федерального законодательства относительно органов конституционного контроля субъектов Российской Федерации, в частности Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

4 июня Президентом РФ был подписан закон, вносящий существенные изменения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федера-

ции» (далее — Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде). Совет Федерации одобрил соответствующие поправки 28 мая 2014 года, всего 16 дней спустя после внесения законопроекта в нижнюю палату российского парламента. Инициаторами выступили четыре депутата Государственной Думы.

Наиболее заметные новеллы — изменение численности рабочего состава Конституционного Суда и порядка заполнения вакантных должностей в нем. Они вызвали у юридической общественности скорее беспокойство, нежели одобрительную реакцию. Чтобы быть дееспособным, Суд до сих пор должен был быть сформированным на три четверти от общего числа судей, установленного в части 1 статьи 125 Конституции РФ. Иными словами, минимальный рабочий состав Суда на протяжении почти двух десятилетий включал 15 судей. Отныне данная цифра уменьшается до двух третей от общего числа судей, то есть до 13. В каком-то смысле это можно считать «возвращением к истокам»: именно 13 судей работали в Конституционном Суде в его первые годы. Что же касается комплектования Конституционного Суда, то месячный срок на внесение в Совет Федерации кандидатуры нового судьи взамен выбывшего сохраняется для Президента РФ лишь на тот случай, если число судей, фактически находящихся на своих должностях, окажется менее 13. Похожим образом уточнен порядок пребывания в должности судьи по достижении им предельного возраста или после добровольной отставки (ч. 2 ст. 12). В Федеральном конституционном законе о Конституционном Суде теперь также отсутствует ограничительный срок на определение персон новых руководителей Суда. Как продолжение этого «тренда», квалифицированное большинство судей, необходимое для определения кворума в заседании и для принятия ряда решений будет отсчитываться не от их общего конституционно установленного значения, а от числа действующих судей.

Следующее по важности новшество касается права Конституционного Суда признавать соответствующим Конституции РФ закон, применение которого привело к жалобе в межгосударственные органы по защите прав и к дальнейшему удовлетворению ее требований. Пояснительная записка сообщает, что поводом закрепить его законодательно

стало Постановление Конституционного Суда от 6 декабря 2013 года № 27-П по «второму делу Маркина». В нем судебный орган конституционного контроля России принял на себя роль инстанции, правомочной разрешить возможный конфликт при реализации судом решения Европейского Суда по правам человека. Нетрудно заметить, что новая редакция Федерального конституционного закона о Конституционном Суде идет значительно дальше ситуации, описанной в данном решении: по замыслу авторов законопроекта, заявителем обращения, де-факто оспаривающим решение межгосударственного органа по защите прав, может стать не только суд, исполняющий решение по конкретному делу, но и любой субъект из числа перечисленных в части 2 статьи 125 Конституции РФ и в статье 84 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде в порядке абстрактного нормоконтроля. Неудивительно, что рассматриваемая часть поправок в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде многими была воспринята как имеющая цель установить приоритет решений Конституционного Суда над судебными актами Европейского Суда.

Третья «сюжетная линия» изменений Федерального конституционного закона о Конституционном Суде касается расширения возможностей Конституционного Суда рассматривать дела в порядке письменного производства. Из статьи 47.1 убрана значительная часть соответствующих ограничений. Условия, стоявшие там прежде, например, аналогичность оспариваемых заявителем положений нормативного правового акта нормам, ранее признанным не соответствующими Конституции РФ постановлением Конституционного Суда, сохраняющим силу, более не действуют. Суд сможет принимать решение о письменной процедуре рассмотрения дела, если придет к выводу о том, что вопрос о конституционности нормативного правового акта может быть разрешен на основании содержащихся в ранее принятых постановлениях Конституционного Суда правовых позиций и проведение слушания не является необходимым для обеспечения прав заявителя — гражданина или объединения граждан.

Чрезвычайно важно изменение отдельных правил обращения с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан. По-

жалуй, главное нововведение — это пресека- тельный срок на подачу жалобы, включенный теперь в статью 97 наряду с другими крите- риями допустимости обращения данного ви- да. Отныне ее можно внести не позднее одно- го года после рассмотрения дела заявителя в суде. Секретариат Конституционного Суда, в свою очередь, по новой редакции статьи 40 правомочен уведомить заявителя о несоот- ветствии его жалобы требованиям Федераль- ного конституционного закона о Конституци- онном Суде, если на момент подачи жалобы истек годичный срок со дня завершения рас- смотрения в суде конкретного дела, в котором применен оспариваемый закон. Восстанов- ление истекшего срока либо его продление не предусмотрено. Надо отметить, что в зару- бежных государствах наличие срока на обра- щение в конституционный суд является обыч- ным правилом и не вызывает негативного отношения.

Наконец, в Федеральный конституцион- ный закон о Конституционном Суде внесены некоторые технические изменения. Наиболее ожидаемой была отмена явно пережившей свое время нормы части 3 статьи 38, соглас- но которой обращение и прилагаемые к нему документы и иные материалы представляются в Конституционный Суд с копиями в коли- честве тридцати экземпляров. В будущем все заявители будут подавать обращения и при- ложения к ним в двух экземплярах.

Предпринята очередная попытка правового регулирования информационного прост- ранства — 5 мая Президент РФ подписал Фе- деральный закон № 97-ФЗ «О внесении из- менений в Федеральный закон “Об информа- ции, информационных технологиях и о защите информации” и отдельные законодатель- ные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с исполь- зованием информационно-телекоммуникаци- онных сетей», более известный как закон «о блогерах». Законопроект был внесен груп- пой депутатов Государственной Думы, в том числе Ириной Яровой («Единая Россия») и Андреем Луговым (ЛДПР).

Закон определяет две новые категории лиц, работающих с Интернетом: 1) органи- затор распространения информации в сети «Интернет» (новая ст. 10.1 Закона «Об ин- формации, информационных технологиях и о защите информации») и 2) блогер (ст. 10.2

того же Закона). Кроме дефиниций этих кате- горий, Закон устанавливает их права и обя- занности. Так, организатор распространения информации обязан уведомлять надзорный орган о начале осуществления соответствующей деятельности; в течение шести месяцев он обязан хранить информацию об операциях с данными, обмениваемыми пользователем Интернета, а также информацию о самих пользователях; собранная информация мо- жет предоставляться оперативно-разыскным органам и органам безопасности.

Блогером в смысле Закона считается вла- делец общедоступного сайта или его части, посещаемость которого в течение суток пре- вышает три тысячи человек. Блогер обязан указать свою фамилию и инициалы, а также адрес своей электронной почты. К блогеру применяется законодательство, регулирую- щее распространение массовой информации. Кроме всего прочего, блогеру запрещено использовать свой информационный ресурс для «сокрытия или фальсификации общественно значимых сведений, распространения заведо- мо недостоверной информации под видом достоверных сообщений». Закон предусматри- вает создание реестра блогеров, который ве- дется надзорным органом. За нарушение ряда требований Закона вводится административ- ная ответственность.

Закон вступает в силу с 1 августа 2014 го- да. До этого должны быть разработаны под- законные нормативные акты, регламентиру- ющие порядок исполнения Закона. Одним из наиболее важных вопросов, который пред- стоит решить, является способ определения ресурсов, превысивших трехтысячную отмет- ку. Возможно, что для этого потребуются по- ставить под тотальный мониторинг весь рос- сийский сегмент Интернета.

Закон был подвергнут критике как со сто- роны представителей Интернет-сообщества, так и правозащитников. В частности, отрица- тельное заключение на Закон дал Совет при Президенте Российской Федерации по разви- тию гражданского общества и правам челове- ка. Кроме развернутой критики содержания Закона Совет обратил внимание на нарушение, произошедшие при его принятии: нормы о блогерах появились лишь во втором чтении, что изменило концепцию закона, приняту- ю в первом чтении. Такое изменение противоречит Регламенту Государственной Думы.

Изменения происходят и в других отраслях законодательства, причем явно видна тенденция к жесткому варианту регулирования прав и свобод человека и гражданина. Так, 4 июня Президентом РФ был подписан закон, вводящий административную и уголовную ответственность за сокрытие гражданами информации о наличии у них гражданства другого государства либо документа, подтверждающего право постоянного проживания в другом государстве. Законопроект был внесен в конце марта все тем же Андреем Луговым. Предусматривается, что теперь гражданин в подобных случаях обязан подать письменное уведомление в территориальный орган ФМС по месту жительства данного гражданина в пределах Российской Федерации в течение шестидесяти дней со дня приобретения данным гражданином иного гражданства или получения им документа на право постоянного проживания в иностранном государстве. Содержание уведомления также регламентируется законом. Кроме того, появляется новый состав административного правонарушения — статья 19.8³ КоАП РФ — «Нарушение установленного порядка подачи гражданином Российской Федерации или законным представителем гражданина Российской Федерации уведомления о наличии у гражданина гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве», предусматривающий наложение штрафа на граждан от 500 до 1 000 рублей. А вот уголовная ответственность предусматривается за неисполнение указанной обязанности (новая статья 330² УК РФ), и наказанием могут быть либо штраф в размере до 200 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 1 года, либо обязательные работы на срок до 400 часов.

В пояснительной записке к законопроекту указывалось, что, поскольку гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство (подданство) иностранного государства, находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные, вытекающие из законов данного иностранного государства, обязанности, значе-

ние для него гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством объективно снижается. Волеизъявление такого лица может обуславливаться не только требованиями конституционного правопорядка Российской Федерации и интересами ее народа, но и требованиями, вытекающими из принадлежности к иностранному государству. Данное мнение можно считать вполне обоснованным, однако как это связано с необходимостью введения института обязательного уведомления о наличии гражданства иного государства или иного документа, подтверждающего возможность постоянного проживания на территории иностранного государства, не объясняется. Неясно также, какие конституционно значимые цели защищаются данным законом.

Наконец, все в тот же день, 4 июня, был подписан закон, вносящий изменения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях». Теперь у надзорных и контрольных органов государственной власти появляется новое основание для проведения внеплановых проверок некоммерческих организаций: поступление в уполномоченный орган или его территориальный орган информации от государственных органов, органов местного самоуправления, граждан или организаций об осуществлении некоммерческой организацией деятельности в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, которая не подала заявление о включении ее в предусмотренный реестр. Но главной новеллой является возможность Министерства юстиции РФ и его территориальных органов в случае выявления некоммерческой организации, осуществляющей деятельность в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, которая не подала заявление о включении ее в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, самостоятельно включать такую некоммерческую организацию в указанный реестр. Соответствующий законопроект был внесен 25 апреля, и вновь одним из авторов текста стал член ЛДПР Андрей Луговой.

Необходимость внесения подобных изменений объяснялась их инициаторами обеспечением общественного контроля за деятельностью некоммерческих организаций, выпол-

няющих функции иностранного агента, но уклоняющихся от включения в соответствующий реестр, ведущийся Министерством юстиции РФ. Но ведь в данном случае контроль осуществляют не представители общества — граждане и их объединения, а органы государственной власти. Интересно также и то, что на информационном портале Министерства юстиции РФ, где доступны сведения о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента, 5 из 6 организаций, попавших в реестр, были внесены туда 5 июня 2014 года, то есть на следующий день после подписания закона.

Завершая обзор конституционно значимых событий в России, стоит отметить, что законопроект № 469827-6, предполагавший серьезные изменения территориальной и организационной основ местного самоуправления (см.: Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2(99)), прошел Федеральное Собрание и был подписан Президентом 27 мая. Но из него на стадии внесения поправок были исключены положения о том, что лишь главы сельских поселений и городских округов избираются населением непосредственно, а в муниципальных образованиях всех остальных типов, включая вновь создаваемые внутригородские районы и городские округа с внутригородскими районами, их главы будут избираться депутатами представительных органов. Сохранились нормы об учреждении двух новых упомянутых ранее видов муниципальных образований, за счет чего был расширен список видов преобразования муниципальных образований, а также сократился перечень вопросов местного значения, решаемых сельскими поселениями.

Узбекистан

16 апреля 2014 года Законом № ЗРУ-366 внесены изменения и дополнения в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан (ст. 32, 78, 93, 98, 103 и 117). Поправки придали конституционный статус институтам общественного и парламентского контроля (ст. 32 и 78 соответственно). Изменено распределение компетенции и уточнены полномочия высших органов государственной власти и управления в русле конституционной реформы, ведущейся в стране с 2002 года, направленной на усиление политической ро-

ли парламента (представительной власти в целом) и парламентских начал в организации государственной власти. Форма правления, которая складывается в Узбекистане в результате реформы, — это смешанная президентско-парламентская республика при особом статусе Президента как главы государства и координатора ветвей власти. Приоритетная задача, которая решается последними поправками к Конституции — формирование института ответственного правительства. Новая редакция статьи 98 закрепляет ответственность Кабинета министров за проведение эффективной экономической, социальной, финансовой, денежно-кредитной политики, а также конкретизирует его основные полномочия. Повышается самостоятельность Кабинета министров и усиливается его подотчетность Олий Мажлису (парламенту). Кроме того, согласно новой редакции этой статьи, кандидат на должность Премьер-министра при рассмотрении и утверждении его кандидатуры в Олий Мажлисе Республики Узбекистан представляет программу действий Кабинета министров на ближайшую и долгосрочную перспективу. Это принципиально меняет подход к назначению: теперь оцениваться должна не только личность кандидата, но и программа действий, которую он намерен осуществлять, возглавив правительство.

В Конституцию внесены поправки, направленные на усиление подотчетности хокимов (глав исполнительной власти на местах) областей, районов и городов соответствующим кенгашам народных депутатов (местным представительным органам), а также на конституционное закрепление демократического порядка формирования Центральной избирательной комиссии и основных принципов ее деятельности, прежде всего принципа независимости. Поправки вступили в силу со дня их официального опубликования 17 апреля 2014 года.

6 мая 2014 года вступил в силу Закон Республики Узбекистан от 5 мая 2014 года «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления». Цель его — обеспечение открытости деятельности органов государственной власти и управления. Закон был призван обеспечить доступ физических и юридических лиц к публичной информации, однако, судя по его содержанию, ограничился определением информации о

деятельности органов государственной власти и управления, которую эти органы обязаны предоставлять общественности, прежде всего посредством СМИ и Интернета. Закон носит явно медийную направленность и не дает ответа на ключевые правовые вопросы доступа к публичной информации. Вместе с тем он создает благоприятные условия для большей открытости государственных органов средствам массовой информации и населению. Интересно заметить, что в рамках его подготовки был проведен правовой эксперимент: в течение полугода он апробировался в двух областях Узбекистана. За время работы над данным Законом большинство государственных органов создали веб-сайты в Интернете, информация на которых регулярно обновляется.

Украина

События в Украине развиваются с калейдоскопической быстротой и, тем не менее, в данном обзоре будет сделана попытка осветить наиболее важные из них.

В плане законодательной деятельности хотелось бы отметить Закон от 8 апреля 2014 года «О восстановлении доверия к судебной власти в Украине», названный в среде специалистов «законом о люстрации судей», и Закон от 15 апреля 2014 года «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовом режиме на оккупированной территории Украины» (далее — Закон об оккупированных территориях).

Под действие первого из указанных законов должны подпадать судьи судов общей юрисдикции (в Украине понятие «суды общей юрисдикции» включает в себя также административную и хозяйственную процессуальные формы), в случае принятия ими единолично или в коллегии судей следующих решений: 1) об ограничении прав граждан на проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций; 2) об избрании мер пресечения в виде содержания под стражей, оставления их без изменения, продления срока содержания под стражей, обвинительных приговоров, решений судов апелляционной и кассационной инстанций о пересмотре обвинительных приговоров, следствием которых не была их отмена, относительно лиц, признанных политическими заключенными, за действия, связанные с политической и обще-

ственной деятельностью; 3) об избрании мер пресечения в виде содержания под стражей, оставления их без изменения, продлении срока содержания под стражей, обвинительных приговоров в отношении лиц, которые были участниками массовых акций протеста в связи с их участием в таких акциях; 4) о наложении административных взысканий на лиц, которые были участниками массовых акций протеста, в виде лишения права управления транспортными средствами на основании статьи 122-2 Кодекса Украины об административных правонарушениях за невыполнение водителями требований работника милиции об остановке транспортного средства и об оставлении указанных решений без изменения судом апелляционной инстанции; 5) о наложении административных взысканий на лиц, которые были участниками массовых акций протеста, на основании статьи 185 Кодекса Украины об административных правонарушениях за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции, члена общественного формирования из охраны общественного порядка и государственной границы, военнослужащего и об оставлении указанных решений без изменения судом апелляционной инстанции; 6) о наложении административных взысканий на лиц, которые были участниками массовых акций протеста, на основании статьи 185-1 Кодекса Украины об административных правонарушениях за нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций и об оставлении указанных решений без изменения судом апелляционной инстанции; 7) о наложении административных взысканий на основании статьи 185-2 Кодекса Украины об административных правонарушениях на лиц, которые были участниками массовых акций протеста, за создание условий для организации и проведения с нарушением установленного порядка собраний, митингов, уличных походов или демонстраций и об оставлении указанных решений без изменения судом апелляционной инстанции; 8) в делах, связанных с проведением выборов в Верховную Раду Украины седьмого созыва, отменой их результатов или лишением статуса народного депутата Украины лица, которое было избрано народным депутатом Украины (проверка судей проводится по заявлению лица, права или интересы которого

были нарушены непосредственно); 9) о предоставлении разрешения на проведение следственных (сыскных) действий и негласных следственных (сыскных) действий в отношении лиц, которые были участниками массовых акций протеста в период с 21 ноября 2013 года до 21 февраля 2014 года, в связи с их участием в таких акциях. Закон действует в отношении только тех решений, которые были приняты с 21 ноября 2013 года по 11 апреля 2014 года.

Кроме того, в Законе отмечается, что проверка проводится также в отношении судей, которые единолично или в коллегии судей рассматривали дело или приняли решение с допущением нарушений Конвенции о защите прав человека и основных свобод, констатированных в соответствующем решении Европейского Суда по правам человека.

Непосредственно осуществлять процедуру люстрации таких судей призвана Временная специальная комиссия по проверке судей судов общей юрисдикции (далее — Комиссия), действующая при Высшем совете юстиции, которая должна заниматься люстрацией судей в течение года с момента своего создания (на сегодняшний день Комиссия еще находится на этапе формирования). По замыслу авторов Закона, в состав Комиссии должно войти 15 человек, 5 из которых избираются Пленумом Верховного Суда из числа судей в отставке, которые последние пять лет срока своих полномочий не занимали в судах административных должностей и не состоят ни в одной политической партии. Правительственный уполномоченный по вопросам антикоррупционной политики и Верховная Рада делегируют в Комиссию по пять членов — представителей общественности, которые являются гражданами Украины и имеют высшее юридическое образование. В Законе специально оговаривается, что в состав Комиссии не могут входить народные депутаты Украины, государственные служащие, действующие судьи, лица, которые в течение последних десяти лет работали на различных должностях в правоохранительных органах, привлекались судом к административной ответственности за коррупционные правонарушения или к уголовной ответственности.

Принципиально важным является тот момент, что согласно Закону от 8 апреля 2014 года Комиссия не может действовать в

процедуре специальной проверки по собственной инициативе, как это предполагалось ранее в многочисленных законопроектах, касающихся люстрации судей, а только по обоснованным заявлениям в отношении индивидуально определенного судьи (судей), которые подаются в Комиссию юридическими или физическими лицами в письменной форме в течение полугода с момента ее создания. По результатам рассмотрения заявлений Комиссией принимается заключение, которое направляется в Высший совет юстиции или Высшую квалификационную комиссию судей для окончательного решения вопроса о лишении такого судьи (судей) полномочий или привлечения его (их) к дисциплинарной ответственности.

В целом можно сделать вывод о том, что принятая парламентом редакция Закона о люстрации судей гораздо более либеральная и компромиссная, чем та, которая представлялась с самого начала. Достаточно сказать, что в первоначальной редакции Закона планировалось увольнение с должности лиц, находящихся на должности судьи, реальные затраты и фактическое материальное состояние которых не соответствует уровню их официальных доходов, а также судей, которые выносили решения, направленные на ограничение конституционных прав и свобод граждан. Очевидно, что последняя, совершенно каучуковая по своему содержанию формулировка позволила бы Комиссии расширить круг оснований для люстрации практически до бесконечности. По счастью, сейчас этих положений в Законе нет.

Кроме того, многие украинские аналитики высказываются в том духе, что с избранием на пост Президента страны политика, являющегося выходцем из крупного бизнеса и далекого все-таки от радикально настроенных кругов («Правого сектора», сотников Майдана и проч.), а также по причине обострения обстановки на Донбассе, процесс люстрации судей, как и многие другие революционные инициативы, будет спущен на тормозах.

Что касается Закона об оккупированных территориях, то он определяет, что временно оккупированной территорией Украины являются: территория Автономной Республики Крым (далее — АРК) и города Севастополя; внутренние воды и территориальное море Украины, его дно и недра, на которых Украи-

на осуществляет суверенитет, континентальный шельф и исключительная экономическая зона, где Украина в соответствии со своим законодательством пользуется фискальными, санитарными, иммиграционными и таможенными правами, а в особой экономической зоне и на континентальном шельфе — суверенными правами и юрисдикцией; подводное пространство в пределах территориального моря; воздушное пространство, расположенное над указанной территорией.

Во время проведения выборов Президента Украины, народных депутатов Украины, всеукраинского референдума голосование граждан Украины на временно оккупированной территории не организуется и не проводится. Гражданам Украины, которые проживают на оккупированной территории, создаются условия для свободного волеизъявления во время выборов Президента Украины, народных депутатов Украины и всеукраинского референдума на другой территории Украины, говорится в Законе. Документом определено также, что принудительное зачисление граждан Украины к гражданам другого государства не признается.

Государственные органы и органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с Конституцией и законами Украины, их должностные и служебные лица на временно оккупированной территории действуют лишь на основании и в пределах полномочий, предусмотренных Конституцией и законами Украины. Деятельность любых органов и их должностных лиц на временно оккупированной территории считается незаконной, если эти органы созданы или назначены в порядке, не предусмотренном законодательством Украины. Также в документе отмечается, что на временно оккупированной территории право собственности охраняется в соответствии с законодательством Украины.

Кроме того, Закон предусматривает, что в связи с невозможностью осуществлять правосудие судами АРК и города Севастополя, правосудие в отношении дел этих территорий будет осуществляться соответствующими судами города Киева.

Отрадно, особенно в условиях начинающегося курортного сезона, что депутаты исключили из финальной редакции законопроекта норму о специальном режиме въезда на оккупированную территорию, нарушение ко-

торого предлагалось наказывать штрафами. Следовательно, согласно принятому Закону, граждане Украины имеют право на свободный и беспрепятственный въезд и выезд с временно оккупированной территории при условии предъявления документа, подтверждающего гражданство Украины. Въезд и выезд иностранцев и лиц без гражданства с временно оккупированной территории допускается только по специальному разрешению через установленные пункты въезда-выезда для таких лиц. Порядок въезда иностранцев и лиц без гражданства с временно оккупированной территории устанавливается Кабинетом Министров Украины.

Однако самое главное событие произошло 13 апреля 2014 года, когда Совет национальной безопасности и обороны Украины (далее — СНБОУ) принял решение с грифом «секретно», именуемое «О неотложных мерах по преодолению террористической угрозы и сохранению территориальной целостности Украины», введенное в действие Указом и. о. Президента Украины А. Турчиновым днем позже. Фактически именно это решение создало легальные основания для проведения так называемой антитеррористической операции на востоке страны, главным образом на территории Донецкой и Луганской областей.

Данное решение СНБОУ, если его оценивать с сугубо конституционно-правовых позиций, вызывает ряд вопросов. Во-первых, согласно статье 11 Закона Украины от 20 марта 2003 года «О борьбе с терроризмом» решение о проведении антитеррористической операции принимается руководителем Антитеррористического центра при Службе безопасности Украины по согласованию с председателем СБУ или даже руководителем координационной группы соответствующего регионального подразделения СБУ по согласованию с руководителем Антитеррористического центра. Не более того. Следовательно, сам факт «подъема» этого вопроса до уровня высшего политического руководства страны (СНБОУ, Президента) дает основание полагать, что проводится не антитеррористическая операция, а нечто большее. А если это так, то в таком случае необходимо было выяснить, что именно происходит на юго-востоке страны и каковы должны быть юридические параметры реакции государства в лице силовых структур на происходящее.

Во-вторых, боевые действия ведутся на основании секретного нормотворчества. Однако любому непредвзятому юристу ясно, что проведение мероприятий, существенным образом ограничивающих права граждан (как минимум, свободу передвижения, не говоря уже о праве на жизнь), не может осуществляться на основании секретных актов, без их опубликования для всеобщего сведения. О том же говорит и статья 57 Конституции Украины, согласно которой законы и иные нормативно-правовые акты, определяющие права и обязанности граждан, которые не доведены до сведения населения в порядке, установленном законом, являются недействительными. Между тем Вооруженные Силы и Национальная гвардия Украины используются на ее территории без объявления чрезвычайного или военного положения и без согласия на это Верховной Рады.

Что же послужило причиной столь жесткого поведения киевских властей?

В предыдущем номере журнала «Сравнительное конституционное обозрение» в разделе, посвященном мониторингу конституционных новостей, указывалось, что победа «Евромайдана» спровоцировала резкий рост центробежных тенденций в южных и юго-восточных регионах Украины — начались массовые выступления русскоязычного населения, звучали призывы к федерализации, антиправительственные и сепаратистские лозунги.

6 апреля после очередного митинга пророссийски настроенные активисты захватили здание Донецкого областного совета, над которым был поднят российский триколор. Днем позже протестующие зачитали декларацию о суверенитете Донецкой народной республики (далее — ДНР). Кроме того, руководство республики приняло ряд решений: было объявлено о создании народного правительства ДНР, назначенный правительством Украины губернатор Донецкой области Сергей Тарута был отправлен в отставку, а вокруг здания Донецкой областной администрации были укреплены баррикады. К защитникам республики, помимо жителей Донецка, присоединились сотни жителей второго по величине города Донецкой области — Мариуполя.

К 13 апреля сторонниками ДНР, поддержку которым в ряде случаев оказали и представители местного населения и милиции,

был установлен контроль над административными зданиями в нескольких населенных пунктах области, а также было заявлено о контроле республики над этими населенными пунктами. На некоторых дорогах сторонниками ДНР были выставлены блокпосты так называемого Народного ополчения Донбасса. После указанных событий и было принято решение предпринять против восставших широкомасштабную «антитеррористическую операцию» с привлечением армии и спецподразделений, причем характерно, что центром противостояния стал даже не Донецк, а город Славянск Донецкой области.

11 мая 2014 года на территории Донецкой и Луганской областей прошел референдум, на который был вынесен следующий вопрос: «Поддерживаете ли вы Акт о государственной самостоятельности Донецкой (Луганской) Народной Республики?». По разным оценкам в нем приняло участие около двух миллионов жителей Донбасса, подавляющее большинство из которых (порядка 90 %) проголосовало за отделение от Украины. Следует учитывать, что референдум проводился на фоне уже начавшихся к тому времени боевых действий, наиболее значимыми событиями которых тогда стали поджог «Дома профсоюзов» в Одессе, в котором заживо сгорели 42 пророссийских активиста, и неудачный штурм Мариуполя правительственными войсками, в ходе которого погибло несколько десятков человек, и был сильно поврежден центр города. Все это, несомненно, оказало ощутимое психологическое воздействие на жителей региона, укрепив в них ранее не пользовавшиеся широкой поддержкой сепаратистские установки.

Официальные власти небезосновательно заявили о непризнании результатов референдума, поскольку, во-первых, на Украине не принято законодательство о местных референдумах, а значит, отсутствуют четкие правовые рамки их проведения, а во-вторых, как и в случае с АРК, вопрос об изменении территории страны может решаться только путем проведения всеукраинского референдума (ст. 73 Конституции Украины).

Как бы то ни было, 12 мая 2014 года после состоявшегося днем ранее референдума и на основании декларации о независимости от 7 апреля 2014 года был провозглашен государственный суверенитет ДНР. В этот же

день республика обратилась к России с просьбой о присоединении. 24 мая 2014 года Донецкая и Луганская народные республики подписали документ об объединении в составе единого государства «Новороссия».

Наконец, последним значимым событием описываемого периода в Украине стали внеочередные президентские выборы, прошедшие 25 мая. На них был представлен 21 кандидат, причем победителем уже в первом туре (беспрецедентный случай в новейшей истории Украины) стал видный предприниматель, народный депутат Украины Петр Порошенко, являющийся основателем шоколадной фабрики «Roshen» и совладельцем оппозиционного Виктору Януковичу 5-го канала украинского телевидения. Исходя из того, что Президент Украины избирается по мажоритарной системе абсолютного большинства, Порошенко удалось набрать 54,7 % голосов избирателей. Второе место заняла Юлия Тимошенко с 12,81 %, третье — скандально известный политик Олег Ляшко, набравший 8,32 %, четвертое — бывший министр обороны Анатолий Гриценко с 5,48 %, а кандидат от «Партии регионов» Сергей Тигипко получил 5,23 % голосов избирателей. Обращает на себя внимание тот факт, что Президентом страны стал считающийся «умеренным» Порошенко, в то время, как политики националистического толка — председатель партии «Свобода» Олег Тягнибок и основатель «Правого сектора» Дмитрий Ярош — набрали лишь 1,16 % и 0,7 % голосов избирателей соответственно. Это несколько дискредитирует распространенный ныне в массовом сознании тезис о росте националистических настроений на Украине.

ЮАР

7 мая 2014 года в Южно-Африканской Республике прошли всеобщие выборы в парламент — Национальное Собрание, и в местные законодательные органы власти в каждой провинции. Это были первые выборы после кончины Нельсона Манделы.

Победителем на выборах в Национальное Собрание вновь стала партия «Африканский национальный конгресс» (далее — АНК). Однако число проголосовавших в ее поддержку уменьшилось с 65,9 % в 2009 году до 62,1 %. Число голосов, отданных за главную

оппозиционную силу — партию «Демократический альянс», напротив, выросло с 16,7 до 22,2 %. В то же время новообразованная партия «Борцы за экономические свободы» сразу заручилась поддержкой 6,4 % избирателей.

На выборах в органы законодательной власти провинций в восьми из девяти также одержал победу АНК. Партия «Борцы за экономические свободы» набрала более 10 % голосов избирателей в Гаутенге, Лимпопо и в Северо-западной провинции. Причем на выборах в провинции Лимпопо и Северо-западной провинции данная партия заняла второе место, обогнав по количеству голосов партию «Демократический Альянс». В других шести провинциях, где победу одержала АНК, второе место заняла партия «Демократический альянс». В Западно-Капской провинции, где правящая партия проиграла, у победившего «Демократического альянса» увеличилась доля поддержки с 51,5 % в 2009 году до 59,4 %.

Национальное Собрание состоит из 400 членов, выбираемых по пропорциональной избирательной системе по закрытым спискам. 200 членов Национального Собрания избираются из национального партийного списка, другие двести — из региональных партийных списков в каждой из девяти провинций.

Число членов в органах законодательной власти провинций варьируется от 30 до 80. Они также избираются по правилам пропорциональной избирательной системы по закрытым спискам.

Нельзя также не упомянуть, что 26 ноября 2013 года вступила в силу поправка к Закону о выборах в ЮАР, позволяющая гражданам, проживающим за ее пределами, принимать участие в выборах в Национальное Собрание. Данная поправка также предусматривает запрет на фотографирование заполненных бюллетеней во избежание какого-либо давления на решения избирателей.

Около 27 000 граждан ЮАР, находившихся за пределами страны, зарегистрировались, чтобы принять участие в национальных выборах. С этой целью 30 апреля 2014 года были открыты 116 избирательных участков, расположенных по всему миру.

5–6 мая свои голоса отдали 295 000 избирателей, которые не могли принять участие в

голосовании на своем избирательном участке 7 мая по состоянию здоровья или по иным причинам.

В день голосования было арестовано 97 человек за правонарушения в сфере избирательного законодательства, причиной которых, в первую очередь, стало запугивание избирателей. Часть голосовавших проигнорировало запрет на фотографирование использованных бюллетеней.

Официальные результаты выборов были объявлены 10 мая. АНК получил 249 мест в

Национальном Собрании, 89 мест у «Демократического альянса», 25 мандатов достались «Борцам за экономические свободы. От 10 до 1 мандата получили еще 10 политических партий. Всего же в выборах принимали участие 29 политических партий и коалиций. Явка избирателей составила 73,5 %.

Ведущий рубрики — Сергей Закин.

Обзор подготовили: Александр Евсеев, Ольга Кряжкова, Артем Маркин, Андрей Румянцев, Алим Ульбашев.