

З.В. Ивановский¹
Z.W. Iwanowski

Конституционные процессы и реформирование политической системы Колумбии²

Constitutional Processes and the Reform of the Political System in Colombia

Аннотация. В статье рассматриваются конституционные процессы в Колумбии, определившие эволюцию и реформирование политической системы этой страны за всю ее историю. В первой части излагаются конституции, принятые в условиях противостояния консерваторов и либералов. Вторая часть посвящена конституционному праву во время Национального фронта и демонтажа паритетной системы, определяемой автором как гибридный режим ограниченной демократии. В третьей части анализируются Конституция 1991 г., заложившая основы для перехода к представительной демократии, а также поправки, принятые впоследствии к Основному

¹ **Ивановский Збигнев Владиславович** – доктор политических наук, профессор, руководитель Центра политических исследований Института Латинской Америки РАН, профессор факультета глобальных процессов Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. **Zbigniew W. Iwanowski** – D. Sc. In Political Science, professor, Head of the Center for Political Studies of the Institute of Latin America, RAS, full professor in the Department for Global Studies of the M.V. Lomonosov Moscow State University. E-mail: z.w.iwanowski@gmail.com

² Статья подготовлена на основе выступления на круглом столе при поддержке РФФИ, грант № 18-09-00021, «История Колумбии с древнейших времен до начала XXI века»

закону. Автор отмечает, что идеальная с правовой точки зрения Конституция 1991 г. не может обеспечить на практике декларируемых прав и свобод и добиться решения наиболее острых социальных проблем.

Ключевые слова: Колумбия, конституционные процессы, политическая система, Национальный фронт, паритетная система, гибридный режим, представительная демократия, стратегия развития, ветви власти

Annotation. The article discusses the constitutional processes in Colombia, which determined the evolution and reform of the political system of this country during its entire history. The first part sets out the constitutions, determined by the confrontation between conservatives and liberals. The second part is devoted to the constitutional law during the National Front and the dismantling of the parity system, defined by the author as a hybrid regime of limited democracy. The third part analyzes the Constitution of 1991, which laid the foundations for the transition to representative democracy, as well as the amendments adopted later to the Basic Law. The author notes that the 1991 Constitution, ideal from a legal point of view, cannot guarantee in practice the declared rights and freedoms and cannot solve the most acute social problems.

Keywords: Colombia, constitutional processes, political system, National Front, parity system, hybrid regime, representative democracy, development strategy, branches of government

DOI: 10.32608/2305-8773-2020-25-1-122-145

Колумбийцы, вы добились независимости
при помощи оружия, однако только законы
гарантируют вам свободу.
Ф. де Паула Сантандер,

Конституционное законодательство в исторической ретроспективе

За более чем двухсотлетнюю историю политическая система Колумбии проделала заметную эволюцию, находило отражение и в конституционном строительстве. Как отмечают российские юристы В.В. Безбах и К.М. Беликова, в отличие от многих стран региона для Колумбии характерны не столько выработка

и принятие новых конституций вслед за приходом к власти нового правительства, сколько приспособление к новым реалиям действующей конституции посредством внесения в ее текст соответствующих дополнений и исправлений³. Тем не менее каждая из конституций отразила итоги острой политической борьбы. Первый Основной закон, принятый в провинции Сокорро вице-королевства Новая Гранада 15 августа 1810 г. провозгласил свободу всех граждан независимо от цвета кожи, право на частную собственность и избрание правителей. Конституция Кундинамарки 1811 г. утвердила в качестве формы правления конституционную монархию, объявила католицизм государственной религией и установила контроль церкви над системой образования. В ноябре 1811 г. был подписан акт о создании конфедерации Соединенных провинций Новой Гранады, сохранявших независимость и принявших республиканскую форму правления. В феврале 1819 г. на конгрессе в Ангостуре (Венесуэла), созванном по инициативе руководителя Освободительной армии С. Боливара, было заявлено о создании федеративной Великой Колумбии, которая делилась на департаменты Венесуэла, Кито и Кундинамарка, каждый из них должен был иметь собственную верховную администрацию. Наконец, в 1821 г. учредительный конгресс в Кукуте утвердил новый документ, подводивший итог борьбе за независимость от Испании. Конституция 1821 г. декларировала демократические свободы, вводила принцип разделения властей и многоступенчатые выборы с учетом имущественного ценза. После отделения Венесуэлы и Эквадора (1830 г.) была принята Конституция Новой Гранады 1832 г., окончательно ликвидировавшая наследие колониального периода и предотвратившая дальнейший распад страны. Основной закон гарантировал избирательное право всем свободным мужчинам, оставлял в силе принцип разделения властей, провозглашал свободу печати при обязанности защиты католической религии. В целом при разработке данного документа удалось найти компромисс между сторонниками федерализма и унитарного государства и между либералами и

³ Конституции государств Америки. Т.3, 2006. С. 539.

консерваторами. Конституция 1843 г. ставила целью приостановить центробежные тенденции и дестабилизацию страны, значительно усилив полномочия президента и центральной власти. Шагом назад стало ограничение избирательных прав, предоставляемых исключительно грамотным и состоятельным мужчинам, достигшим 21 года. В 1853 г. были расширены полномочия местных органов власти, изменена сохранявшаяся с колониальных времен система налогообложения и отменен государственный контроль над земельной собственностью, а в 1858 г. на базе провинций созданы самоуправляющиеся штаты⁴.

Самой либеральной была Конституция Соединенных Штатов Колумбии 1863 г., (Конституция Рио-Негро), закрепившая принципы федерализма, отделение церкви от государства, светское образование, децентрализацию экономики и приоритет прав и свобод человека. Были ограничены права президента и предоставлены крайне широкие полномочия конгрессу, который получил возможность рассматривать дела, возбужденные против главы государства, министров, судей Верховного суда и генерального прокурора в случае ненадлежащего выполнения ими своих обязанностей⁵.

Конституция 1886 г., действовавшая с поправками более столетия и закрепившая за страной ее нынешнее название, ставила целью обеспечить правопорядок, основанный на крайней централизации, укреплении полномочий исполнительной власти, поддержке католической церкви и опоре на религию в сфере образования и социального контроля. Это была конституция консервативной республики, главным вдохновителем которой был ультраконсерватор Мигель Антонио Каро⁶. В результате Колумбия превратилась в унитарное государство, штаты преобразовались в департаменты, законодательство которых было унифицировано. Отменялись выборы руководителей регионов и создавалась жесткая властная вертикаль: губернаторы назнача-

⁴ См. подробнее: Rivadeneira Vargas, 1978. P. 181; Cote J. Las Constituciones //Semana. Bogotá, 7 de diciembre de 2010.

⁵ Constitución Política para los Estados Unidos de Colombia 1863.

⁶ Щелчков, 2018. С. 46-64.

лись президентом, а алькальды (мэры) – губернаторами. Сохранялся принцип разделения властей при заметном дисбалансе полномочий в пользу главы государства, срок его полномочий продлевался до шести лет. Президент получил возможность назначать всех представителей исполнительной власти, а также членов Верховного суда (правда, их полномочия были пожизненными), мог налагать вето на законы, принимаемые Конгрессом и направлять их в Верховный суд для проверки на конституционность, для преодоления президентского вето требовалось получить большинство в обеих палатах. Власть президента становилась неограниченной при объявлении осадного положения из-за военных действий или внутренних беспорядков. Обвинения против главы государства могли быть выдвинуты только в случае предательства, нарушении избирательного законодательства или создании препятствий для созыва Конгресса. При возникновении конфликта между ветвями власти скорее возникала угроза для роспуска парламента, чем для смещения президента. Хотя в мирных условиях гарантировалась свобода печати, отмечалось, что пресса должна быть ответственной, соответствовать законам, не посягать на честь граждан, не нарушать общественный порядок и спокойствие, а свобода выражения ограничивалась тайной переписки. Основной закон восстанавливал смертную казнь, католицизм фактически провозглашался государственной религией, в соответствии с конкордатом, подписанным с Ватиканом, школьное образование должно было соответствовать догмам католической церкви, принадлежащая ей собственность освобождалась от налогов, деятельность других конфессий допускалась, если не противоречила христианской морали и законам. Избирательное право ограничивалось высоким имущественным цензом и образовательным цензом, выборы были многоступенчатыми, население избирало только коллегию выборщиков⁷.

Конституционное право в условиях ограниченной демократии

⁷ Constitución política de Colombia de 1886.

В условиях военно-диктаторского режима Г. Рохаса Пинильи (1953 – 1957) лидеры двух крупнейших исторических партий – Либеральной и Консервативной – выразили готовность преодолеть острые межпартийные противоречия, послужившие причиной гражданской войны, и выступили за восстановление демократии и прекращение насилия. Для стабилизации внутривластной ситуации была установлена паритетная система Национального фронта, в соответствии с которой независимо от исхода выборов либералы и консерваторы получали равное число мест в государственных структурах, а каждые четыре года пост президента поочередно занимали их представители. Другие политические партии фактически лишались возможности занимать руководящие должности. Для принятия того или иного закона требовалось получить одобрение не менее двух третей депутатов и сенаторов⁸.

При воплощении нового законодательства в жизнь правящие круги Колумбии столкнулись с большими трудностями и были вынуждены внести некоторые коррективы в согласованную модель правления. Для выхода из сложившейся ситуации была осуществлена конституционная реформа 1968 г., внесшая коррективы в паритетную систему и наметившая сроки и формы ее постепенного демонтажа. В итоге при сохранении принципа разделения властей были значительно усилены полномочия президента и ограничены возможности Конгресса. Для принятия того или иного закона вместо квалифицированного большинства в две трети голосов отныне было достаточно одобрения простого большинства. Предусматривалась реорганизация и децентрализация исполнительной власти, передача части ее полномочий муниципалитетам и департаментам. Создавались государственные институты, обеспечивавшие осуществление планирования хозяйства и более активное вмешательство государства в экономическую жизнь. С 1970 г. отменялся паритет либералов и консерваторов на уровне местных органов власти и допускалось участие новых политических партий в выборах соответствующего уровня. Официально Национальный фронт

⁸ См. подробнее: Aráoz, 1977.

прекратил существование в 1974 г., однако паритетное распределение мест в органах исполнительной власти было продлено до 1978 г. Более того, поскольку статья 120 конституции оговаривала необходимость адекватного и равноправного представительства в государственных институтах партии, занявшей второе место на выборах⁹, в условиях Колумбии это могла быть только одна из исторических партий. Лишь в 1986 г. было сформировано однопартийное правительство либералов, а в последующем кабинеты министров вновь формировались на коалиционной основе.

Переход к представительной демократии происходил отнюдь не прямолинейно. В зависимости от внутривнутриполитической ситуации и личности того или иного президента в колумбийском политическом режиме преобладали то демократические, то авторитарные черты. Так, А. Лопес Микельсен (1974 - 1978), лидер социал-демократического течения Либеральной партии, в первые годы правления отмежевался от периода Национального фронта и расширил демократические свободы, однако усиление внутренней нестабильности, рост рабочего движения, достигшего апогея во время всеобщей забастовки 1977 г., и экстремистские выступления студенчества в ряде университетов вынуждали президента прибегать к чрезвычайным мерам¹⁰. Напротив, после принятия его преемником Х.С. Турбаем Айялой (1978 - 1982) «Кодекса безопасности» Колумбия фактически превратилась в конституционную диктатуру. В соответствии с указанным документом значительно усиливалось наказание за подрывную деятельность, предоставлялись практически неограниченные полномочия военно-уголовным судам, не гарантировавшим права на защиту, устанавливалась жесткая цензура на средства массовой информации, прежде всего на радио и телевидение, ограничивалась свобода объединений и фактически запрещалось проведение демонстраций и публичных собраний, вводились значительные ограничения на проведение забастовок. Одновременно вступила в силу статья 28 конститу-

⁹ Constitución política de Colombia 1968. Art. 79, 110, 114, 120, 172, etc.

¹⁰ См. подробнее: Ивановский, 1997. С. 71.

ции, позволявшая арестовывать любого подозреваемого в нарушении общественного спокойствия¹¹. Под предлогом борьбы с подрывной деятельностью были развязаны руки силам правопорядка, осуществлялись карательные операции против крестьян, имели место многочисленные нарушения прав человека. В результате шантажа и угроз многие известные деятели и представители культуры были вынуждены покинуть страну.

Острая дискуссия в политических кругах развернулась вокруг проекта закона о всенародном избрании алькальдов (мэров), назначаемых ранее губернаторами или президентом, в результате был найден компромиссный вариант: принятый в 1986 г. закон вступал в силу лишь с 13 марта 1988 г. Дальнейшие события подтвердили, что всенародное избрание алькальдов и децентрализация власти стали важнейшим шагом на пути к демократизации и стабилизации политического режима, расширили каналы политического участия и положительно сказались на развитии регионов.

Среди политологов существует значительный разброс мнений относительно определения политической системы страны в период Национального фронта и в последующие годы. Так, американский исследователь Д. Бушнелл называет ее уникальной формой конституционной демократии¹². Ряд исследователей (Дж. Хартлин, М. Черник, Р. Дикс и другие) характеризуют тогдашнюю колумбийскую политическую систему как консенсусную (консенсусную) демократию – своего рода режим национального согласия, распределяющий власть между враждующими группировками и предполагающий деполитизацию конфликтующих сторон и практическое прекращение их соревновательности, предусматриваемой либеральными демократиями¹³. Напротив, П. Жильодес и другие французские исследователи называют существовавшую в стране политическую систему конституционной диктатурой¹⁴, а Б.М. Бэгли (США) – инклю-

¹¹ Estatuto de Seguridad, 1979. P. 3, 6, 8.

¹² Bushnel, 1993. P. 230.

¹³ Hartlyn, 1988. P. 8-9; La democracia en blanco y negro, 1989. P. 291.

¹⁴ Colombie: dictature constitutionnelle, 1980. P. 8.

живным авторитарным режимом, среди основных признаков которого выделяются низкий уровень мобилизации, ограниченный или дозированный плюрализм, дисбаланс полномочий в пользу исполнительной власти, наследственная передача власти и отсутствие четкой политической идеологии¹⁵. Многие квалифицируют колумбийский режим, сформировавшийся после 1958 г., как демократию, определяя ее при этом как контролируруемую (М. Уильямс), олигархическую (А. Уайлд), традиционную двухпартийную элитарную (Ф.Э. Кардозу, Э. Фалетто), элитарную (А. Берри) или близкую к полиархии (Р. Даль)¹⁶.

На наш взгляд, паритетной системе Национального фронта (многие ее черты сохранились и в последующие шестнадцать лет) наиболее адекватно соответствует определение «ограниченная демократия», для которой присущи как достоинства плюралистической либеральной демократии, так и пороки, характерные для авторитарных режимов.

Благодаря созданию Национального фронта удалось положить конец насильственной борьбе за власть между двумя традиционными партиями, при этом либералы, имевшие более широкую социальную базу и располагавшие большими мобилизационными возможностями, проявили добрую волю и сознательно уступили часть контролируемого ими политического пространства консерваторам. Объединение усилий исторических партий способствовало достижению компромисса и политической стабильности, а также помогло направить страну по эволюционному пути развития.

Восстановление конституционных форм позволило усилить контроль гражданского правительства над вооруженными силами, не допустив продления полномочий военного режима. В то же время силовые структуры, прежде всего армия, оставались сильной группой давления, особенно по мере активизации партизанского движения. Правящие партии не смогли справиться с волной насилия, а ограниченные возможности полити-

¹⁵ Bagley, 1984. P. 12.

¹⁶ Williams, 1976; The Breakdown of Democratic Regimes, 1978; Cardoso, Faletto, 1970. P. 179; Government and Economic Development, 1971.

ческого участия стали одной из причин сохранения внутреннего вооруженного конфликта.

Одним из признаков ограниченной демократии является также отсутствие светского государства. Несмотря на возражения части либеральных политиков и даже представителей духовенства, в 1973 г. был подписан новый конкордат с Ватиканом, который, хотя и смягчил некоторые формулировки прежнего соглашения, однако не соответствовал ни духу Второго Ватиканского собора, ни новым колумбийским реалиям. Католицизм признавался основой всеобщего блага и комплексного развития национального сообщества, за церковь сохранялись привилегии в регулировании семейных отношений, сферы образования и юриспруденции. Церковь по-прежнему запрещала разводы, а Колумбия оставалась одной из немногих стран мира, где церковный брак имел последствия гражданского (статьи VII-IX). Представители высшей церковной иерархии не могли привлекаться к гражданскому суду, дела священнослужителей не рассматривались на открытых процессах, а арестованным предоставлялись отдельные камеры (статьи XIX-XXI). Католическая церковь обладала церковной монополией в вооруженных силах¹⁷.

В политической сфере сформировалась гиперпрезидентская форма правления, при которой значительно усиливались полномочия главы государства и ограничивались возможности конгресса, особенно в условиях осадного положения и чрезвычайной экономической ситуации. В период Национального фронта колумбийские президенты злоупотребляли своими полномочиями, чрезвычайные условия преобладали над нормальными и нередко использовались для подавления забастовок, студенческих волнений и других акций протеста. Правящие круги получили возможность ограничивать основные свободы граждан, вводить частичную цензуру печати, гражданские дела рассматривались военными трибуналами¹⁸.

В условиях паритетной системы ни по своему составу, ни по

¹⁷ Concordato 1973, 1987.

¹⁸ Ивановский, 2019. С. 108-109.

представленным в нем политическим течениям Конгресс не отражал структуру колумбийского общества. Правящие партии становились все более аморфными, разногласия между ними постепенно стирались. Действовавшая избирательная система привела к тому, что депутаты и сенаторы руководствовались прежде всего частными интересами, зависели скорее от местных элит, чем от индивидуальных избирателей. В то же время двухпартийная система ограничивала, но не исключала политическую конкуренцию из-за неоднородности традиционных партий и участия в выборах, наряду с официальными кандидатами, других представителей различных течений либералов и консерваторов, а после создания ANAPO само существование Национального фронта оказалось под угрозой. Во время паритетной системы впервые в выборах смогли участвовать женщины.

На деятельность правительства оказывали влияние неподконтрольные ему СМИ, академические и университетские круги, организации гражданского общества. Нельзя не учитывать и довольно короткий четырехлетний срок президентских полномочий, не позволявший полностью контролировать государственную машину.

Конституция 1991 г. и курс на переход к представительной демократии

К началу 1990-х годов назрела необходимость законодательного закрепления демократического транзита. Катализатором конституционной реформы стало студенческое движение. В мае 1990 г. по инициативе престижных частных университетов был созван I Национальный студенческий конгресс за Конституционную ассамблею, обратившийся к руководству страны с предложением провести общенациональный плебисцит по отмене существовавших ограничений демократии¹⁹. Крайне важно отметить широкий плюрализм учредительного собрания, избранного после плебисцита: хотя либералы и получили относительное большинство мест, их доля едва пре-

¹⁹ Una Constituyente para la Colombia del futuro, 1990. P. 201.

вышла треть депутатов (25 из 74, т.е. 33,7%). Социал-консервативная партия заняла лишь четвертое место и смогла провести только 5 депутатов (6,8%). Неожиданным был успех Демократического союза М-19, созданного на основе прекратившего вооруженную борьбу и легализованного М-19 (19 депутатов, 25,7%), а также выделившегося из Консервативной партии Движения национального спасения (11 депутатов, 14,9%). По два места получили традиционные левые, христиане-евангелисты и индейцы. В состав ассамблеи были включены и представители демобилизовавшихся партизанских движений (маоистской Народной армии освобождения (EPL), троцкистской Революционной партии трудящихся (PRT) и выступавшего от имени коренного населения Движения им. Кинтина Ламе (MQL)²⁰. Во время всенародного обсуждения поступило огромное количество предложений от общественных организаций, политических партий и отдельных граждан. Принятие конституции, вступившей в силу с 4 июля 1991 г., стало всенародным праздником, каждый гражданин получил в подарок экземпляр Основного закона.

Конституция 1991 г. провозгласила Колумбию социальным правовым государством с республиканской формой правления, унитарным, однако децентрализованным и с автономией административно-территориальных единиц, демократическим, общенародным и плюралистическим, основанным на уважении человеческого достоинства, социальной ценности труда и сплоченности образующих его граждан, и верховенстве общего интереса²¹. Основной закон отразил также ослабление государственного вмешательства в экономику, децентрализацию управления и приватизацию собственности, курс на дальнейшую интеграцию Колумбии в глобальную экономику. Произошло сокращение полномочий центральных институтов, многие их функции переданы местным органам власти. В русле децентрализации следует рассматривать и новое административно-территориальное деление страны. Колумбия превратилась в

²⁰ La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable? 1993. P. 47.

²¹ Constitución política de Colombia 1991. Art. 1.

государство с сильными регионами и более влиятельной местной властью, которая пользуется политической, административной и финансовой автономией. Одновременно признается культурное и этническое разнообразие колумбийского народа, защищаются права индейского и негритянского населения. Сокращена численность обеих палат конгресса, предусмотрен в случае необходимости второй тур голосования, вводится пост вице-президента.

В целом можно сделать вывод об углублении представительной демократии и о расширении элементов партисипации. В конституции нашли всенародное избрание алькальдов и возможности более активного участия населения в работе местных органов власти. Более того, вводится избрание губернаторов, назначавшихся ранее президентом. Отныне 5% избирателей имеют право на законодательную инициативу, 10% – отменить законы, которые, с их точки зрения, способны нанести вред обществу. Населению предоставляется право непосредственно высказывать свое мнение во время плебисцитов, референдумов, всенародных опросов и других форм народного волеизъявления на национальном, департаментском и муниципальном уровнях. Появилась возможность отзыва губернаторов и алькальдов, право непосредственно принимать решения, касающиеся не только важнейших жизненных проблем, но и реформы конституции, контролировать финансовые вопросы на всех уровнях²².

Конституция 1991 г. гарантирует всем гражданам гарантируется право основывать, организовывать политические партии и движения, а также свободное вступление и прекращение членства в них, при этом запрещается быть одновременно членом нескольких партийных организаций или движений, обладающих статусом юридического лица. Официально зарегистрированные партии и движения могут выдвигать кандидатов на выборах без каких-либо дополнительных требований, а партии, набравшие 2% голосов, теряют регистрацию. Оппозиционные партии имеют право на критику правительства, могут предла-

²² Ibid. Art. 103-105.

гать и излагать альтернативную политику, им гарантируется доступ к официальной информации и документации, использование средств массовой информации²³.

Хотя принятое законодательство гарантирует политический плюрализм, на практике многопартийность начала складываться только после победы на президентских выборах 2002 г. А. Урибе Велеса (2002 – 2010), выходца из Либеральной партии, создавшего надпартийное движение «Колумбия прежде всего». Накануне выборов 2006 г. сторонники А. Урибе создали пропрезидентскую Социальную партию национального единства – Партию У (PSUN), постепенно в партию власти перешли многие известные политики. На президентских выборах 2010 г. победил кандидат PSUN Х.М. Сантос Кальдерон (2010 – 2018), занимавший пост министра обороны в предыдущем правительстве, однако обострившиеся разногласия между экс-президентом и его преемником привели к расколу партии, правое крыло которой в 2013 г. создало Демократический центр (CD). В 2018 г. страну возглавил «урибист» Иван Дуке Маркес (2018 – 2022). В итоге этих процессов двухпартийная система трансформировалась в многопартийную: в Конгрессе состава 2018 – 2022 гг. представлены 14 политических партий²⁴.

С особенной тщательностью в конституции разработаны правовые нормы, разграничивающие гражданские и политические права личности, социально-экономические и культурные права и коллективные права. Государство берет на себя гарантию права на жизнь, защищает тайну личной жизни и чести (*habeas data*), свободу совести и культов, свободу слова и право на получение информации, свободу образования, исследования и преподавания, свободу объединений. Впервые разработаны правила привлечения обвиняемого к суду и контроль за законностью ареста (*habeas corpus*), отменялась смертная казнь, запрещались пытки, дискриминация, ссылка и экстрадиция колумбийских граждан. Детально разрабатываются социальные гарантии, особенно касающиеся наиболее уязвимых слоев насе-

²³ Ibid. Art. 107 - 112.

²⁴ Registraduría Nacional del Estado Civil.

ления, заметно расширяются трудовые и профсоюзные права. Государство обязуется заботиться об образовании и медицинском обслуживании граждан, развитии культуры и спорта, науки и технологии. Коллективные права включают обеспечение мира, охрану окружающей среды, соблюдение качества товаров и услуг и коллективные действия по их защите, запрещают оружие массового поражения.

Кроме того, Основной закон запрещает передачу гражданских дел военному судопроизводству. Президент и министры несут ответственность за введение чрезвычайных мер без должной необходимости и за допущенные злоупотребления. Законность всех указов, изданных в особых обстоятельствах, должна быть подтверждена Конституционным судом²⁵. При подобной интерпретации чрезвычайное законодательство приводится в соответствие с международными нормами и не противоречит демократическому правовому государству.

Заметно изменилась после принятия Конституции 1991 г. и роль вооруженных сил. Основной закон причислил к силам правопорядка исключительно армию и полицию и тем самым признал незаконными любые другие военизированные формирования и группировки независимо от цели их создания. В случае необходимости защиты национальной независимости и общественных институтов все граждане обязаны взять в руки оружие. На вооруженные силы возлагается защита суверенитета, независимости, территориальной целостности и конституционного строя. Ограничивается деятельность военных трибуналов, которые отныне могут привлекать лишь военнослужащих, находящихся на действительной службе или связанных с ней.

Конституция ограничивает и некоторые права военнослужащих. Силы правопорядка лишаются возможности высказывать свое мнение и могут собираться только в установленном порядке по вопросам, касающимся исключительно военной сферы. Военнослужащие, находящиеся на действительной службе, лишены права голоса и не могут участвовать в работе

²⁵ Constitución política de Colombia 1991. Art. 213-214.

политических партий и движений. Во всех военных учебных заведениях вводится преподавание основ демократии и прав человека²⁶. В 1991 г. впервые после 1953 г. министром обороны было назначено гражданское лицо (эта практика продолжилась и в дальнейшем). Тем самым армия была поставлена под полный контроль конституционного правительства, а ее возможности вмешательства в политическую жизнь заметно ограничились. Хотя силовые структуры и продолжали бороться с подрывной деятельностью партизан и ультраправых группировок, связанных с наркомафией, активность последних в силу изменения политической ситуации заметно ослабла. После подписания в 2016 г. мирного соглашения с самой многочисленной вооруженной группировкой – Революционными вооруженными силами Колумбии (FARC) и снижения уровня насилия появилась реальная возможность сокращения военных расходов и улучшения финансирования социальных программ.

Конституция 1991 г. полностью восстановила принцип разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную и заметно уменьшила существовавший в пользу президента дисбаланс полномочий. До этого многие специалисты по конституционному праву определяли установившуюся в Колумбии политическую модель как гиперпрезидентство. Так, Х.М. Сепеда сравнивал колумбийского президента с полубогом, а А. Васкес Каррисоса отмечал, что президент республики фактически отождествлялся со всем государством, его взгляды на экономику, право и дипломатию становились актами правительства, при принятии решений президент пользовался почти абсолютной властью и практически не учитывал мнений своих министров²⁷. Президент самолично назначал членов кабинета, губернаторов, дипломатический персонал, руководителей государственных предприятий и учреждений, включая Банк республики и другие институты, присваивал воинские звания, косвенно контролировал и местные органы власти. Для укрепления своих связей с Конгрессом министерские должности нередко

²⁶ Ibid. Cap. 7.

²⁷ Estado de sitio y emergencia económica, 1985; Vázquez Carrizosa, 1986. P. 15.

занимали депутаты и сенаторы, при этом за ними сохранялись и парламентские полномочия²⁸. За исключением случаев государственной измены, нарушения избирательного законодательства и препятствия созыву конгресса глава государства не был подотчетен парламенту. Широкие права предоставлялись президенту и в законодательной сфере, при этом он сохранял за собой право не предоставлять конфиденциальной информации. Исполнительной власти были косвенно подчинены и судебные органы: именно президент выдвигал кандидатуры членов Государственного совета и Верховного суда, а конгресс мог только выбрать одну из трех представленных главой государства кандидатур²⁹. Как упоминалось выше, практически неограниченные полномочия предоставлялись президенту при осадном положении и чрезвычайной экономической ситуации, при этом нередко осадное положение продолжалось и после исчезновения причин, послуживших поводом для его объявления³⁰.

Конституция 1991 г. сохранила президентскую форму правления, президент продолжает оставаться одновременно главой государства и правительства, самолично назначает и освобождает от должности членов кабинета министров и руководителей административных департаментов, а также является верховным главнокомандующим вооруженными силами. В то же время значительно ограничены его полномочия при введении чрезвычайного и военного положения, для объявления которого требуются подписи всех министров, ограничены и сроки его действия. В статьях 212 и 213 четко различается военное положение, вызванное внешней агрессией (*estado de guerra exterior*), и состояние внутренних беспорядков (*estado de conmoción interior*), которое может быть объявлено в мирное время при серьезных нарушениях общественного порядка, угрожающих стабильности государственных институтов, безопасности страны или жизни граждан, и лишь в том случае, если беспорядки

²⁸ La democracia en blanco y negro. P. 35.

²⁹ Constitución política de Colombia 1968. Art. 139-149.

³⁰ La democracia en blanco y negro. P. 42.

нельзя ликвидировать при помощи полиции. Четко определяются и временные ограничения: чрезвычайные меры могут вводиться не более чем на 90 дней и не более чем на два срока, а для их продления требуется одобрение Сената. В чрезвычайных условиях собирается Конгресс (ранее он созывался лишь по решению президента), который заслушивает доводы главы государства³¹.

Ограничение полномочий президента способствовало также укреплению законодательной власти и расширение коллегиальных способов принятия решений. В исключительную компетенцию Конгресса переходят ключевые экономические вопросы – регулирование финансовой, биржевой и страховой деятельности, определение уровня заработной платы и социальных выплат государственным служащим, распределение общественных ресурсов, налоговая и кредитная политика, внешняя торговля и таможенное законодательство³². Конгресс определяет структуру и полномочия министерств и ведомств и других административных органов. В случае необходимости предоставляются чрезвычайные полномочия президенту, однако в любое время и по собственной инициативе конгрессмены могут пересмотреть президентские указы, утвердить или отклонить договоры и соглашения, заключенные представителями исполнительной власти с государственными и частными компаниями, иностранными державами и международными организациями. Конгресс получает право предоставления амнистии за серьезные преступления, в том числе и политические. Ликвидации дисбаланса полномочий между ветвями власти способствует и усиление контрольных функций конгресса, который получает право заслушивать государственных чиновников и представителей частного сектора, физических и юридических лиц. Чрезвычайно важное значение приобретает право политического контроля за деятельностью министров и возможность их освобождения от занимаемой должности в случае некомпетентности

³¹Constitución política de Colombia 1991. Art. 202, 212, 213.

³² Ibid. Art.150.

или правонарушений³³. Конституция более четко определяет критерии профессиональной непригодности конгрессменов и несоответствия их занимаемой должности и предоставляет избирателям возможность отзыва депутатов и сенаторов.

Вне всякого сомнения, повышению авторитета конгрессменов могут способствовать и такие меры, как ликвидация различного рода синекур, в частности, заместителей депутатов и сенаторов, жесткий контроль за зарубежными поездками, отмена специальных пособий и других льгот, ликвидация парламентского иммунитета³⁴. Немаловажное значение для снижения уровня коррупции имеет и запрещение занимать одновременно две выборные должности либо параллельно работать в государственном и частном секторе (за исключением преподавания в университетах), выступать с ходатайствами перед государственными учреждениями, входить в состав руководящих советов, заключать контракты с гражданами или юридическими лицами, связанными с управлением либо с распространением общественных фондов³⁵.

В условиях гиперпрезидентства активизация деятельности Верховного суда была правомерной и даже необходимой и способствовала установлению баланса полномочий между различными ветвями власти. По Конституции 1991 г. для снижения уровня преступности следственная система была заменена обвинительной, возглавляемой генеральным прокурором³⁶. Был создан также Высший совет правосудия (юдикатуры), в задачи которого входит продвижение по службе юристов и дисциплинарный контроль за их деятельностью, составление списков кандидатов на судебные должности и разработка бюджета судебных органов, решение конфликтных ситуаций³⁷.

Конституция изменила полномочия Верховного суда, который может выступать в качестве кассационного суда и осу-

³³ Ibid. Art. 135.

³⁴ Ibid. art. 133, 136, 179-186, 261.

³⁵ Ibid. Art. 180.

³⁶ Ibid. Art. 250.

³⁷ Ibid. Art.254, 256.

ществлять правосудие по отношению к президенту республики, депутатам и сенаторам, высшим должностным лицам, послам, губернаторам, генералам и т.д. в случае совершения ими противоправных действий³⁸. Другие компетенции передаются впервые созданному Конституционному суду, члены которого избираются сенатом на восемь лет без права переизбрания из кандидатур, предложенных президентом, Верховным судом и Государственным советом. Конституционный суд является гарантом соблюдения Основного закона и соответствия ему всех остальных постановлений и законодательных актов, определяет конституционность созыва референдумов или Конституционной ассамблеи для изменения конституции с точки зрения соблюдения процедурных аспектов, принимает решение о правомерности международных соглашений, которые не должны противоречить колумбийскому законодательству и т.д.³⁹

Любой колумбийский гражданин получает право непосредственно обратиться в Конституционный суд и требовать защиты своих основных прав. Косвенно признавая существование в стране проблем, связанных с нарушением прав человека, конституция вводит должность защитника народа, подчиняющегося Генеральной прокуратуре⁴⁰.

Впервые в истории страны отдается дань уважения традициям и обычаям коренного населения. На территории его компактного проживания могут осуществляться судебные функции в соответствии с принятыми местными нормами и процедурами, если они не противоречат конституции и другому законодательству республики. Мелкие споры между гражданами и общинами могут разрешаться мировыми судьями⁴¹.

При осуществлении децентрализации и модернизации государства во главу угла ставились принципы эффективности, экономии ресурсов, морали, оперативности, беспристрастности и открытости. Авторы реформы исходили из предпосылки, что

³⁸ Ibid. Art. 235.

³⁹ Ibid. Art. 241.

⁴⁰ Ibid. Art. 281-282.

⁴¹ Ibid. Art. 246-247.

чрезмерное государственное вмешательство приводит к застою экономики, для преодоления которого необходимо расширить возможности функционирования рынка и частной инициативы. Государство оставляет за собой лишь ключевые сферы – безопасность, правосудие, оборону и образование. Традиционное соперничество между государственным и частным сектором сменяется их взаимодополняемостью. Во имя территориальной децентрализации и модернизации государства был необходим демонтаж громоздкого центрального госаппарата, который не соответствовал современным условиям и должен передать многие полномочия местным органам власти.

В 2021 г. действующая конституция будет отмечать свой 30-летний юбилей. На момент написания данной статьи в Основной закон было внесено 53 поправки (для сравнения, Конституция 1886 г. за 104 года существования реформировалась 70 раз). Наиболее острые дискуссии и неоднозначную оценку в политических кругах и в обществе в целом вызвало реформирование статьи, позволяющей переизбрание президента на второй срок (2005 г.), а затем отмена этого решения в 2014 г., а также ряд других положений, связанных с особым правосудием на переходный период, которое предусматривает амнистию или смягчение наказания для демобилизовавшихся партизан и резервирование за их представителями по пять мест в каждой палате парламента, согласованное по время переговоров с FARC, возможность экстрадиции колумбийских граждан по запросу иностранных государств и признание юрисдикции Международного уголовного суда. Меньше разногласий вызвали решения увеличить роялти за разработку природных ископаемых для соответствующих территорий с 11 до 25%, сбалансировать доходную и расходную части бюджета, гарантировать представительство в Конгрессе колумбийцев, проживающих за рубежом, ввести начиная с 2023 г. возможность проведения второго тура при избрании мэра столицы или придать особый статус отдельным муниципиям для защиты их биологического разнообразия. В стадии рассмотрения находятся положения, касающиеся пожизненного заключения за насилие над несовершеннолетними, создания особых условий для защиты культурного, биологиче-

ского и этнического разнообразия департаментов Амазонии и создание столичного округа на основе слияния Боготы и Кундинамарки⁴².

К сожалению, и после вступления в силу практически идеальной конституции Колумбия вряд ли сможет обеспечить все декларированные права и свободы, добиться более справедливого распределения доходов и решения хотя бы наиболее острых социальных проблем.

БИБЛИОГРАФИЯ/REFERENCES

- Ивановский З.В.* Колумбия: государство и гражданское общество. Опыт экономических и политических реформ в условиях нестабильности. М.: ИЛА РАН, 1997. *Iwanowski Z.W.* Kolumbiya: gosudarstvo i grazhdanskoye obshchestvo. Opyt ekonomicheskikh i politicheskikh reform v usloviyakh nestabil'nosti. Moscow: ILA RAS, 1997 [Colombia: State and the Civil Society. Experience of Economic and Political Reforms in Conditions of Instability].
- Ивановский З.В.* Национальный фронт Колумбии (1958- 1974): стратегия и тактика коалиционных правительств // Латиноамериканский исторический альманах. 2019. №23. С. 81-114. *Iwanowski Z.W.* Natsional'nyy front Kolumbii (1958-1974): strategiya i taktika koalitsionnykh pravitel'stv //Latinoamerikanskiy istoricheskiy al'manakh. 2019. №23. P. 81-114 [National Front of Colombia (1958-1974): Strategy and Tactics of Coalition Governments].
- Конституции государств Америки. Т.3. Южная Америка /под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации, 2006. *Konstitutsii gosudarstv Ameriki. T.3. Yuzhnaya Amerika /pod red. T.Y.Khabriyevoy.* Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii, 2006 [Constitution of the States of America. T.3. South America].
- Щелчков А.А.* Мигель Антонио Каро и колумбийский радикаль-

⁴² Cinco reformas se promulgaron en 2019.

ный консерватизм «Возрождения» // Латиноамериканской исторический альманах. 2018. № 19. С. 46-64. Schelchkov A.A. Miguel Antonio Caro i kolumbiyskiy radikalniy konservatism "Vozrozhdenia" // Latinoamerikanskiy istoricheskiy al'manakh. 2018. №19. P. 81-114 [Miguel Antonio Caro and the radical conservatism of the Regeneración in Colombia]

Aráoz S. Historia del Frente Nacional. Bogotá: Presencia, 1977.

Bagley B.M. The National Front and beyond: Politics, Public Power, and Public Policy in an Inclusionary Authoritarian Regime. Washington: J. Hopkins University, 1984.

Government and Economic Development. New Haven, 1971.

Bushnell D. The Making of Modern Colombia. A Nation in spite of itself. Berkeley: University of California Press, 1993.

Cardoso F. H., Faletto E. Dependencia e desenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

Cinco reformas se promulgaron en 2019 // El Nuevo Siglo. 9 de enero de 2020.

Colombie: dictature constitutionnelle. Paris, 1980.

Concordato 1973: entre la República de Colombia y la Santa Sede. Bogotá: Conferencia Episcopal de Colombia, 1987.

Constitución Política de Colombia. Bogotá: Presidencia de la República, 1968.

Constitución Política de Colombia 1991. Santafé de Bogotá: Presidencia de la República, 1991.

Constitución política de Colombia de 1886. URL:

https://es.wikisource.org/wiki/Constitucion_de_Colombia_de_1886 (дата обращения 01.03.2020).

Constitución Política para los Estados Unidos de Colombia 1863. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1977.

Cote J. Las Constituciones // Semana. 7 de diciembre de 2010.

Estado de sitio y emergencia económica. Bogotá, 1985.

Estatuto de Seguridad. Bogotá, 1979.

Hartlyn J. The Politics of Coalition Rule in Colombia. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable? Bogotá: Uniandes, 1993.

La democracia en blanco y negro. Colombia en los años 80. Bogotá:

Uniandes, 1989.

Registraduría Nacional del Estado Civil. URL: www.registraduria.gov.co/ (дата обращения 01.03.2020).

Rivadeneira Vargas A.J. Historia constitucional de Colombia 1510-1978. Bogotá: Horizontes, 1978.

The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America. Baltimore, 1978.

Una Constituyente para la Colombia del futuro. Bogotá, 1990.

Vázquez Carrizosa A. El poder presidencial en Colombia: la crisis permanente del derecho constitucional. Bogotá: Suramérica, 1986.

Williams M. El Frente Nacional: Colombia's Experiment in Controlled Democracy. Nashville: Vanderbilt University, 1976.