

КОНСТИТУЦИОННЫЙ МОНИТОРИНГ

КОНЦЕПЦИЯ, МЕТОДИКА И ИТОГИ
ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА В РОССИИ
В МАРТЕ 2013 ГОДА

УДК 342(470+571)"1993/2012"
ББК 67.400(2Рос)
К-??

Подготовлен и издан в рамках проекта
«Двадцать лет демократического пути: укрепление конституционного
порядка в современной России» (2011–2013), реализованного
Институтом права и публичной политики
при поддержке Фонда «Открытое общество».

Группа реализации Проекта: *Сидорович О.Б.*, директор; *Медушевский А.Н.*, руководитель аналитической экспертной группы; *Заикин С.С.*, *Слащилин А.А.*, координаторы.

Подготовлен аналитической экспертной группой Проекта в составе: *Иванов Л.О.* — глава IV (принцип независимости и самостоятельности органов судебной власти); *Краснов М.А.* — глава II (принцип разделения властей); *Медушевский А.Н.* — введение; заключение; глава I (принцип плюрализма); *Морщакова Т.Г.* — глава IV (принцип независимости и самостоятельности органов судебной власти); *Умнова И.А.* — глава III (принцип федерализма); *Шаблинский И.Г.* — глава V (политические права и свободы).

Разработчики инструментария: *Благовещенский Ю.Н.*, *Сатаров Г.А.* — раздел I «Методика исследования».

К-?? **Конституционный** мониторинг: Концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 года / Под ред. А. Н. Медушевского. — М.: Институт права и публичной политики, 2014. — ??? с. — (Серия «Современные конституционные исследования»).

ISBN 978-5-94357-069-8

Монография посвящена изучению десяти фундаментальных конституционных принципов и анализу ценностей, институтов и норм правового регулирования, показана степень реализованности этих принципов, раскрыты основные тенденции постсоветского политико-правового развития со времени принятия Конституции РФ 1993 года.

Книга предназначена для ученых-правоведов, специализирующихся в области конституционного права, теории и философии права, историков, политологов и социологов, работников органов государственной власти, судей, студентов, аспирантов и преподавателей специализированных юридических и гуманитарных высших учебных заведений.

УДК 342(470+571)"1993/2012"
ББК 67.400(2Рос)

Мнения и выводы, содержащиеся в коллективной монографии, отражают личные взгляды авторов и не обязательно совпадают с точкой зрения Института права и публичной политики

При цитировании материалов ссылка на издание
и правообладателей обязательна.

© Коллектив авторов, 2014

© Институт права и публичной политики, 2014

ISBN 978-5-94357-069-8

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ

КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ: ОТ ОПИСАНИЯ К ПОНИМАНИЮ	5
--	----------

ТЕЗАУРУС: КЛЮЧЕВЫЕ ПОНЯТИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ	10
--	-----------

РАЗДЕЛ I

МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ	13
------------------------------------	-----------

МЕТОДИКА АНАЛИЗА ДАННЫХ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА	13
--	----

Разработка анкеты	17
-------------------------	----

Индикаторы для анализа данных экспертного опроса	18
--	----

Общий анализ отклонений конституционной практики от Конституции	35
---	----

РАЗДЕЛ II

РЕЗУЛЬТАТЫ ПИЛОТНОГО ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА

МАРТ 2013 года	45
-----------------------------	-----------

ТАБЛИЦЫ РЕЗУЛЬТАТОВ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА	45
--	----

ТАБЛИЦЫ КОЭФФИЦИЕНТОВ ОТКЛОНЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПРАКТИКИ ОТ ПОЛОЖЕНИЙ КОНСТИТУЦИИ	57
--	----

ГЛАВА I. ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПЛЮРАЛИЗМ КАК КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП И СОЦИАЛЬНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ	65
--	-----------

1. Принцип плюрализма: ключевые понятия и направления анализа	65
---	----

2. Явные и латентные противоречия в реализации принципа плюрализма (обоснование вопросов экспертного опроса)	68
---	----

3. Определение достоверности результатов опроса по принципу плюрализма	70
--	----

4. Структура и параметры выявленных конституционных отклонений	72
--	----

5. Конституционные отклонения по принципу плюрализма в сравнительном освещении	75
--	----

6. Природа конституционной дисфункции: соотношение формальных и неформальных практик в реализации принципа плюрализма	76
--	----

7. Соответствие результатов опроса реальности: отклонения в реализации принципа плюрализма по сферам конституционного регулирования и зонам практики	78
---	----

8. Функциональный подход: механизм реализации принципа плюрализма с учетом специальных аспектов конституционного регулирования	80
---	----

ГЛАВА II. ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ	83
--	-----------

1. Разделение властей: ключевые понятия и задачи экспертного опроса	83
---	----

2. Обоснование общей логики и структуры вопросов	87
--	----

3. Интерпретация результатов экспертного опроса	89
---	----

4. Анализ результатов опроса по зонам конституционной практики	92
--	----

5. Анализ наиболее существенных отклонений	93
--	----

6. Выводы по итогам анализа	95
-----------------------------------	----

ГЛАВА III. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА ФЕДЕРАЛИЗМА.....	99
1. Введение. Оценка юридической наукой реализации конституционного принципа федерализма.....	99
2. Конституционный принцип федерализма: ключевые понятия и направления анализа.....	100
3. Проблемы достоверности и объективности ответов и возможные расхождения в понимании содержания вопросов.....	104
4. Анализ экспертных оценок, выявленных в результате опроса.....	105
5. Обобщающая оценка итогов опроса.....	112
ГЛАВА IV. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ НЕЗАВИСИМОСТИ И САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ	123
1. Принцип независимости и самостоятельности судебной власти: система ключевых понятий	123
2. Обоснование структуры вопросов и методов анализа.....	128
3. Анализ полученных данных экспертного опроса	130
4. Обобщение и систематизация итогов экспертного опроса	137
ГЛАВА V. РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД	144
1. Ключевые понятия и обоснование структуры вопросов экспертного опроса.....	144
2. Анализ результатов экспертного опроса	146
3. Выводы по итогам исследования	154
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	
РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ КАК ОБЪЕКТ ТОЧНОГО ИЗМЕРЕНИЯ	156
Ключевые задачи Проекта и направления исследований.....	156
Вопросы метода и предложенные решения	158
Качество экспертного сообщества: структура, социологический портрет и тенденции развития.....	160
Полученные результаты: реализация пяти конституционных принципов в сравнительной перспективе	162
Правовые нормы и институты: неформальные практики как основной источник конституционных дисфункций.....	166
ПРИЛОЖЕНИЯ	
Приложение 1. Инструкция по заполнению анкеты.....	170
Приложение 2. ЭКСПЕРТНАЯ АНКЕТА.....	172

ВВЕДЕНИЕ

КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ: ОТ ОПИСАНИЯ К ПОНИМАНИЮ

В изучении политического развития всякой страны бывают моменты, когда для выявления устойчивых тенденций целесообразно бросить ретроспективный взгляд на текущие процессы, оценить их динамику и результаты за истекший период. Именно такую возможность представляет разработанный и реализованный Институтом права и публичной политики проект «Двадцать лет демократического пути: укрепление конституционного порядка в современной России» (далее — Проект). В его задачу входило оценить степень реализованности основных демократических принципов Конституции 1993 года за истекший со времени ее принятия период, выявить основные противоречия развития и наметить пути их разрешения.

Эта масштабная проблема решалась в два этапа. На первой стадии исследования было важно с позиций когнитивной методологии реконструировать саму идею конституционных преобразований постсоветского периода, понять логику формирования основных публично-правовых принципов, возникших в трудной борьбе с наследием советского номинального конституционализма, их содержательный объем, соотношение в позитивном конституционном праве и последующей интерпретации. Данный этап Проекта был представлен в коллективной монографии «Основы конституционного права: двадцать лет развития» (М.: Институт права и публичной политики, 2013). В этой книге показана эволюция 10 основных конституционных принципов: справедливость и равенство, правовое государство и демократия, собственность и рыночная экономика, светское государство, разделение властей, федерализм и местное самоуправление. Считая, что эти принципы вполне созвучны задачам политической модернизации страны, авторы в то же время констатировали, что их реализация далека от оптимальной, раскрыли основные противоречия и трудности их реализации в законодательстве и судебной практике постсоветского периода, выдвинули предложения по реформированию российской правовой и политической системы.

Сама постановка данной проблемы, актуальная в контексте современных общественно-политических дебатов, вызвала интерес исследователей (юристов, социологов и политологов), продемонстрировав внимание как к методологии исследования, так и к сделанным рекомендациям. Стало ясно, что понимание генезиса конституционных принципов и степени их реализации не только формальная дань юбилею Основного закона, но и одна из наиболее актуальных проблем текущей политической повестки

дня. Мы с удовлетворением констатируем, что на различных презентациях данного труда как в Институте права и публичной политики, так и в других научных и исследовательских центрах (НИУ—ВШЭ, Центре «Полития», ряде центральных и региональных университетов) общая концепция труда и его выводы получили позитивную оценку, а выдвинутые рекомендации вызвали творческую дискуссию, отражающую различные представления о перспективах политического развития страны. Характерно, что даже наши оппоненты, не ставя под сомнение общие выводы, полемизируют скорее об оценке *степени* выраженности выявленных дисфункций и о предложенных способах их устранения¹. Выяснилось, что дальнейшее продвижение в этой дискуссии возможно не столько по линии выдвижения дополнительных аргументов (практически все они представлены участниками дебатов), сколько по линии совершенствования методики и инструментов доказательного познания.

Следующий этап реализации Проекта, результаты которого представлены в данной работе, определялся задачей выйти на качественно новый уровень доказательности в изучении и измерении конституционных процессов. Общая методология когнитивного конституционализма осталась неизменной, что позволяет говорить о сохранении преемственности и сопоставимости двух частей Проекта. Изменилась методика сбора и анализа эмпирического материала о реализации конституционных принципов. Современная наука справедливо исходит из предположения, что полноценные доказательные выводы в любой области знаний возможны только в результате создания ценностно-нейтральных категорий познания, формализации понятий, применения на этой основе количественных методов обобщения результатов и формулировки гипотез, верификация которых включает возможность последующих проверок и корректировки полученных выводов. Этот подход, прочно вошедший в такие гуманитарные дисциплины, как экономика и социология, до настоящего времени не применялся в юриспруденции (не считая сравнительно узкой области юридической статистики).

В данной части Проекта мы впервые в российской и известной нам зарубежной литературе предлагаем концепцию конституционного мониторинга и полученные результаты применения новой методики к анализу конституционных принципов. Основу мониторинга составляют экспертные опросы, которые предполагается ежегодно проводить по единой программе с фиксированными вопросами (представленными в анкете²). Полученные ответы, статистически обработанные, подвергаются последующему научному анализу. Оригинальность методики экспертного опроса определяется, на наш взгляд, возможностью получения измеримых пока-

¹ См., в частности, обмен мнениями: Полития. 2013. № 3—4.

² См. приложение 1 (с. [...]..).

зателей (индикаторов) реализации конституционных принципов, определения степени и соотношения отклонений, а также появлением возможности в дальнейшем изучать на этой основе динамику конституционных процессов. Осуществление данного замысла включало пять этапов.

Во-первых, выявление и раскрытие смысла основных конституционных принципов, положенных в основу экспертного опроса. Ими стали принципы плюрализма, разделения властей, федерализма, независимости судебной власти и обеспечения политических прав и свобод. Выбор этих пяти принципов определялся, с одной стороны, тем, что их реализация наиболее значима в текущей трансформации российского конституционализма, с другой — тем, что степень отклонения в этой реализации уже сейчас достигла чрезвычайно высокого уровня, что прослеживается на всем пространстве конституционного регулирования и правоприменительной практики. Нетрудно заметить, что юридический анализ некоторых из этих принципов (разделения властей и федерализма) был представлен в первой части Проекта, в то время как другие (плюрализм, судебная власть и политические права) — появляются только во второй его части. Это связано со стремлением исследователей проверить результаты предшествующего этапа анализа с помощью новой методики и одновременно расширить поле исследования включением новых принципов.

Во-вторых, разработка анкеты экспертного опроса, включавшая формулировку вопросов для каждого раздела (принципа) по единой программе мониторинга (различие формулировок связано исключительно с различиями в самом исследуемом объекте). Общая структура вопросника и иерархия его тем определялись в первую очередь исследовательским замыслом — стремлением выяснить степень реализации соответствующих конституционных норм. Поэтому в анкете представлены вопросы двух типов: отражающие оценку реализации содержательных параметров конституционного принципа и характеристику степени его реализации по четырем основным зонам конституционного регулирования — в деятельности законодательной, судебной и исполнительной властей, а также в неформальных практиках, которые включают широкий спектр отношений, возникающих за пределами формальных конституционных норм и процедур³.

В-третьих, проведение экспертного опроса и обобщение его результатов. Анкета была разослана респондентам — экспертам Института. Общее число экспертов, которым была направлена анкета, — более 300 человек, получены ответы от 76 респондентов (более 23 %), что позволяет считать выборку достаточно репрезентативной в количественном отношении. Этого нельзя, однако, вполне сказать о репрезентативности по категориям экспертов, поскольку преобладающее число заполненных ан-

³ Подробнее см. текст Анкеты (приложение 1) на с. [...] и Тезаурус на с. [...].

кет пришло от молодых преподавателей крупных университетов, а процент представителей старшего поколения и особенно лиц, представляющих государственную службу, судебную систему и силовые структуры оказался минимальным. Эта позиция, конечно, также может рассматриваться как своеобразный ответ на поставленные вопросы, однако не ставит под сомнение методику исследования. Возможно, данный факт требует в дальнейшем совершенствования организации опроса. Результаты обобщения полученных в ходе опроса данных представлены в публикуемых в рамках этого труда Таблицах результатов экспертного опроса⁴.

В-четвертых, обобщение и систематизация полученных ответов экспертов (респондентов) в статистической форме. Методика этой работы подробно описана в разделе I данной книги⁵, поэтому не имеет смысла специально останавливаться на ней здесь. Достаточно подчеркнуть, что в результате применения статистических методов удалось получить ответ на главный интересующий нас вопрос: как эксперты оценивают степень конституционных отклонений по всем принципам и зонам конституционной практики (то есть таких отклонений от правовой нормы, которые позволяют измерить степень конституционной дисфункции в различных областях конституционного регулирования и практики). Обобщенные данные представлены в Таблицах коэффициентов отклонения конституционной практики от положений Конституции⁶.

В-пятых, критический анализ полученных данных группой конституционных аналитиков. В задачу группы аналитиков (названных так исключительно для отделения их от экспертов-респондентов проведенного опроса) входило оценить добытые и статистически выраженные результаты опроса с позиций общих представлений и знаний экспертного сообщества в целом, прокомментировать вырисовывающиеся тенденции и определить степень достоверности полученных данных, по возможности — предложить направления устранения выявленных сбоев и диспропорций. Выбор аналитиков определялся их опытом в разработке соответствующих научных проблем. В целом аналитики констатировали непротиворечивость полученных в результате опроса выводов той общей картины, которая существует в научном сообществе, указав на ряд перспективных направлений совершенствования исследований. К ним относятся: уточнение ряда понятий, более дробная дифференциация вопросов по ряду параметров исследования, возможность альтернативных интерпретаций наблюдений респондентов. Тексты пяти аналитических записок представлены ниже⁷ и позволяют читателю самостоятельно взвесить приведенные аргументы.

⁴ С. [...]

⁵ С. [...—...].

⁶ С. [...—...]

⁷ Раздел II, главы I—V (с. [...—...]).

Таким образом, в данном исследовании впервые излагаются основы программы *конституционного мониторинга* — систематического изучения и измерения конституционных процессов на российском материале, а в дальнейшем (поскольку методика является универсальной и позволяет сделать это) — на материале региональных и глобальных конституционно-правовых процессов.

ТЕЗАУРУС: КЛЮЧЕВЫЕ ПОНЯТИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Поскольку использованная в исследовании методика применяется впервые, целесообразно ввести и прояснить язык, посредством которого юридическое поле совмещается с задачами Проекта и исследовательским инструментарием.

Задачи конституционного регулирования — предусмотренное Конституцией обеспечение конституционных принципов, а также гарантий прав и свобод. Примеры:

- состязательность и равноправие сторон при осуществлении правосудия;
- право на справедливое разбирательство независимым и беспристрастным судом;
- свобода научной и культурной деятельности;
- свобода совести;
- запрет цензуры;
- право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания и митинги;
- реализация принципа разделения властей в отношении конкретного органа власти (например, Конституционный суд);
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами;
- реализация принципа федерализма применительно к конкретному органу власти.

Введение данного понятия означает, что Конституция содержит перечень прав, свобод и принципов, а конституционное регулирование призвано (ставит в качестве задач) гарантировать и обеспечивать эти права и принципы. Мы считали неудобным спутывать права, принципы и т. п., отраженные в тексте конституции, со способами их реализации или фактом их выполнения или невыполнения. Как правило, одной задаче конституционного регулирования соответствует один вопрос анкеты или один столбец в таблице.

Зоны конституционной практики — совокупность следующих областей деятельности и действий представителей власти, в которых должно реализовываться *конституционное регулирование*:

- законотворчество;
- принятие судебных решений на основе действующих законов;
- нормативно обусловленная деятельность органов исполнительной власти разных уровней;
- действия представителей власти всех ветвей и уровней в рамках неформальных традиций, норм, практик.

Предполагается, что в разных зонах конституционной практики в разной степени практика соответствует или противоречит задачам конституционного регулирования.

Конституционная практика — совокупность действий власти, осуществляемых в разных *сферах конституционного регулирования путем законотворчества*, принятия судебных решений на основе действующих законов, нормативно обусловленной деятельности органов исполнительной власти разных уровней, а также в рамках неформальных традиций, норм, практик, влияющих на действия представителей власти всех ветвей и уровней. Предполагается, что конституционная практика может в разной степени соответствовать Конституции или противоречить ей.

Конституционный мониторинг — регулярное применение одной и той же *методики*, основанной на опросе экспертов, с целью оценить степень отклонения практики применения Конституции от самой Конституции, заданной ее буквой и духом.

Методика конституционного мониторинга — совокупность подходов, методов и инструментов, применяемых для осуществления конституционного мониторинга, включающая:

- выделение *сфер конституционного регулирования и зон конституционной практики*, а также *конституционных задач и конституционных проблем*;
- экспертная анкета;
- метод статистического анализа ответов экспертов на экспертную анкету.

Объекты конституционного регулирования — отдельные части предусмотренных Конституцией государственных институтов, каждой из которых может соответствовать несколько вопросов анкеты. Например: арбитражное судопроизводство, конституционное судопроизводство и т.д.

Отклонение — числовая величина, вычисляемая по ответам экспертов на вопросы экспертной анкеты, характеризующая степень отклонения *конституционной практики* от Конституции. Эта величина (F) меняется от 0 до 1. Чем выше значение, тем больше отклонение. Величина отклонения может приписываться всей конституционной практике в целом или отдельным ее аспектам.

Проблемы конституционного регулирования — решение *задач конституционного регулирования* применительно к различным аспектам этих задач. Например:

- реализация конституционного принципа состязательности и равноправия сторон в уголовном процессе;
- реализация конституционного принципа светского государства в неформальных практиках представителей органов власти;
- обеспечение прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти в решениях судов;

- обеспечение конституционного принципа разделения властей со стороны Президента РФ применительно к Совету Федерации при его формировании;
- обеспечение принципа федерализма при формировании органов власти субъектов Федерации при решении судов.

Если *задачи конституционного регулирования* порождаются текстом Конституции, то проблемы конституционного регулирования порождаются представлениями экспертов Проекта о практике. Например, не все задачи могут подлежать мониторингу. Но, кроме того, одна *задача конституционного регулирования* может по-разному реализовываться на практике в различных *зонах конституционной практики*. Каждой проблеме соответствует либо столбец в табличном вопросе (см. описание анкеты⁸), либо, но реже, отдельный простой вопрос.

Сферы конституционного регулирования — выделенные *методикой конституционного мониторинга* следующие сферы:

1. Независимость и самостоятельность судебной власти.
2. Политическое, идеологическое, духовное, культурное и иное многообразие (плюрализм).
3. Политические права и свободы.
4. Конституционный принцип разделения властей.
5. Федерализм.

Каждой сфере конституционного регулирования соответствует свой раздел в экспертной анкете.

⁸ С. [...]

РАЗДЕЛ I

МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

МЕТОДИКА АНАЛИЗА ДАННЫХ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА

Одной из главных целей Проекта является разработка *методики конституционного мониторинга*, то есть разработка опросной анкеты, методики проведения опросов и анализа получаемых данных. Для разработки *методики анализа экспертных данных* необходимо опробовать разные подходы, определяя их пригодность для ведения конституционного мониторинга. Фактически для этого надо решить следующие задачи:

[1]. Выбрать или сконструировать статистическую характеристику, которая будет по совокупности ответов экспертов измерять уровень реализации в социальной практике конституционных норм и принципов, гарантий прав и свобод единым образом в разных сферах конституционного регулирования.

[2]. Обосновать работоспособность статистических характеристик, предлагаемых для измерения качества конституционной практики.

[3]. Исследовать выборку представителей экспертного сообщества, оценить ее репрезентативность и определить требования к отбору экспертов при проведении опросов во время ведения конституционного мониторинга.

[4]. Оценить качество экспертной анкеты с точки зрения генезиса экспертных данных и их содержательности для целей мониторинга.

Методика анализа данных разрабатывалась на результатах опроса 76 экспертов (количество возвращенных анкет из числа разосланных). Отвечая на вопросы анкеты, эксперт проводил 148 локальных экспертиз, а именно оценивал ту или иную ситуацию с реализацией конституционных норм и принципов, выбирая одну градацию из четырех предложенных. Во всех вопросах предлагаемые градации соответствовали в той или иной степени четырем школьным отметкам: «плохо», «три с минусом», «три с плюсом» и «хорошо».

Все анкетные вопросы были разбиты на пять блоков соответственно пяти *сферам конституционного регулирования* с условными названиями: 1. Независимость и самостоятельность судебной власти; 2. Плюрализм; 3. Политические права и свободы; 4. Принцип разделения властей; 5. Федерализм. Дополнительно можно классифицировать многие вопросы по зонам конституционной практики (законодательство, судебные решения, органы исполнительной власти, неформальные практики), так что по ответам экспертов на них можно оценивать и сами зоны конституционной практики.

На роль индикатора «уровень реализации конституционных норм и принципов» испытывались разные статистические характеристики. В предположении, что градации можно заменить эквивалентными им числами, мы можем вычислять среднюю оценку по совокупности ответов на те или иные вопросы, стандартное отклонение и другие характеристики. Если же считать, что градации правильно отражают лишь порядок «лучше — хуже» на шкале качества, то можно использовать частоты градаций и функции от них, например *долю отрицательных оценок* («плохо» и «три с минусом»).

Мы исследовали обе эти возможности и предлагаем отказаться от оцифрованных градаций. Дело в том, что в характеристиках типа «среднее» и «дисперсия» скрыто допущение об одинаковом расстоянии между соседними оценками, которое более чем спорно, и потому желательно использовать подход, в котором используется лишь иерархия оценок, а не их позиции на числовой шкале.

Для измерения уровня реализации конституционной практики в разных тематических сочетаниях сфер и зон была предложена статистическая характеристика F , названная нами *отклонением* (от нормы). Именно ее мы предлагаем использовать в качестве *индекса плохости*. Важным свойством этого индекса является то, что его значение не зависит от придания градациям любых числовых значений, лишь бы не нарушался их порядок.

При наличии всего одного опроса работоспособность F оценивалась нами в основном тем, насколько оправдано эта характеристика выстраивает сферы конституционного регулирования по *плохости*, дает им порядковые номера (ранги). Это проверялось несколькими альтернативными способами.

Во-первых, сравнивались ранги по F и по $X_{ср}$ (среднее от номера оценочных градаций) и вычислялось, сколько экспертов ставят конкретную зону на то же самое место, которое мы установили по F и $X_{ср}$, и с какой вероятностью можно получить такой результат в условиях чистой случайности. Уже эти действия дали убедительное обоснование того, что хуже всего обстоят дела со сферой «Политические права и свободы» и лучше других — со сферой «Принцип разделения властей» (ранг 1). На 2, 3 и 4-е места устойчиво помещаются «Плюрализм», «Федерализм» и «Независимость и самостоятельность судебной власти» соответственно.

После этого мы вычисляли близость между установленным порядком и порядком, который устанавливали для сфер отдельные эксперты (корреляция Спирмена). Уже по общему распределению значений можно было судить, что эксперты в основном одинаково ранжируют сферы, но мы разделили экспертов на сочувствующих власти (оптимистов) и остальных (пессимистов) по их средним оценкам и сравнили распределение значений в обеих группах. Оказалось, что эти распределения совпадают с вы-

сокой точностью, так что склонность к сочувствию не влияет на ранжирование.

Во-вторых, мы проверяли осмысленность порядка, который устанавливается по F . Например, для вопросов с оценкой $F \geq 0,75$ две трети относятся к сфере «Политические права и свободы», что согласуется с предыдущими расчетами и мнениями экспертов.

Наконец, мы проверяли связи между сферами регулирования и зонами конституционной практики, которые возникают в области высоких ($\geq 0,75$) и низких ($\leq 0,25$) значений F . Результаты оказались хорошо согласованными с мнениями профессиональных экспертов, например, в области высоких значений индекса плохости оказались в основном зона «неформальных практик» и сфера «Политические права и свободы».

Оценить качество исходной выборки сложно, так как информация об экспертах бедна. Это данные о возрасте, образовании, о научных интересах и о работе (где и какая — по восьми позициям). В целом можно было бы говорить о репрезентативности, если бы не одно «но»: в выборке полностью отсутствуют *судьи и представители правоохранительных органов*, а также имеет место резкое *превышение преподавателей над остальными* сферами занятости.

Мы видим, что выборка обладает определенной специфичностью, которую либо нужно постоянно поддерживать в процессе мониторинга, либо нужно найти способы формировать выборку с иным достаточно устойчивым составом. И крайне желательно, чтобы выборки были раза в два больше по размеру, имели бы около 150 экспертов.

Статистика мало пригодна для оценки качества анкеты, но она может выявить вопросы, по ответам на которые происходит слишком сильное размежевание экспертных мнений. Эту задачу мы предлагаем решать, вычисляя *контрастность* вопросов. Это доля тех экспертов, чьи оценки отличаются более чем на одну градацию от средней оценки. Высокая контрастность может объясняться неудачной формулировкой вопроса, его политической направленностью и другими причинами. Всего таких выделяющихся вопросов оказалось меньше 10 % и они были отправлены на суд профессиональных юристов.

Для конституционного мониторинга необходимо вычислять *индекс плохости* для пяти сфер конституционного регулирования, для зон конституционной практики и суммарное значение *индекса плохости* для всего конституционного поля, включающего все проблемы, которые рассматриваются в экспертной анкете. Но эти значения индекса хорошо интерпретируемы лишь при сравнении измерений, сделанных в разные моменты времени, в процессе последующего мониторинга.

И все же уже сейчас можно с высокой долей уверенности утверждать, что методика состоялась. Во-первых, она весьма проста, что позволяет в дальнейшем рассчитывать на ее техническое применение с помощью не-

сложных программных средств, не требующих привлечения специалистов высокой квалификации. Во-вторых, она статистически корректна. В-третьих, предлагаемые показатели интуитивно понятны. В-четвертых, она показала свою дифференцирующую силу, отчетливо, содержательно и адекватно различая проблемы и проблемные зоны конституционной практики.

Приведенные выше соображения мы проиллюстрируем некоторыми результатами применения методики для анализа отклонений. На диаграмме рисунка 1 приведены значения отклонений, вычисленные по ответам экспертов для различных сфер конституционного регулирования, упорядоченные по убыванию отклонений.

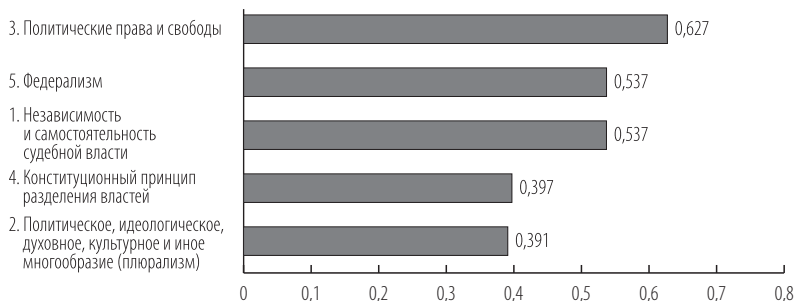


Рис. 1. Значения отклонений для различных сфер конституционного регулирования

Мы видим, что пять сфер конституционного регулирования разбиваются значениями отклонений на три группы. К первой принадлежат сферы «Политическое, идеологическое, духовное, культурное и иное многообразие» и «Конституционный принцип разделения властей», которым приписаны относительно низкие значения отклонений. Ко второй группе относятся сферы «Независимость и самостоятельность судебной власти» и «Федерализм», характеризующиеся средними значениями отклонений. Последнюю группу со значением отклонения выше среднего образует единственная сфера «Политические права и свободы».

Результаты сопоставления зон конституционной практики по значениям отклонений приведены на диаграмме рисунка 2.

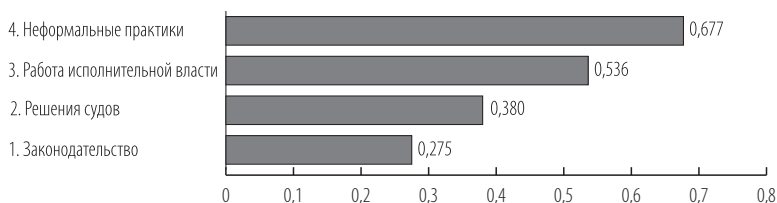


Рис. 2. Значения отклонений конституционной практики от норм Конституции РФ для различных зон конституционной практики

Первое, что бросается в глаза: различия между значениями отклонений для различных зон конституционной практики существенно выше, чем различий между сферами конституционного регулирования. Так, «Законодательство» располагается в интервале пятибалльной оценки «Хорошо», а «Неформальные практики» — в интервале «Плохо».

В разделе анкеты, посвященном сфере конституционного регулирования «Независимость и самостоятельность судебной власти», в нескольких вопросах сопоставлялись различные юрисдикции. Оценки отклонений для них приведены на диаграмме рисунка 3.

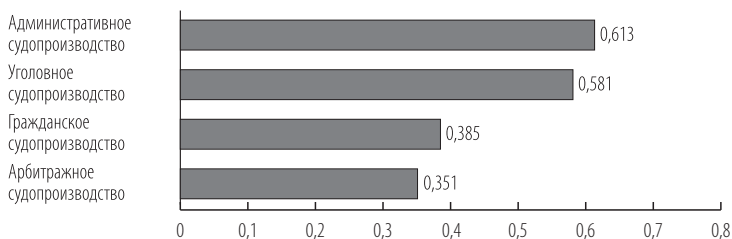


Рис. 3. Значения отклонений конституционной практики от норм Конституции РФ для различных видов юрисдикций

Сопоставление результатов анализа задач конституционного регулирования, а также проблем и сфер конституционной практики показывает, что существует большой разрыв в отклонениях конституционной практики от норм Конституции между различными зонами конституционной практики. На различных полюсах находятся законодательство и неформальные практики: последние отличаются существенно более высокими отклонениями. Это означает, что самый существенный вклад в различия между требованиями Конституциями и их реализацией на практике вносят неформальные аспекты функционирования публичной власти.

Разработка анкеты

Основа конституционного мониторинга — экспертная анкета. Ее разработка проходила следующие этапы.

1. Аналитики (эксперты Проекта) определили пять сфер конституционного регулирования, которые представлены в нормах и принципах Конституции и которые должны, по мнению аналитиков, подлежать контролю в процессе мониторинга. В результате было выделено пять следующих сфер конституционного регулирования:

- независимость и самостоятельность судебной власти;
- политическое, идеологическое, духовное, культурное и иное многообразие (плюрализм);
- политические права и свободы;

- конституционный принцип разделения властей;
- федерализм.

2. Каждый аналитик отвечал за подготовку одного блока анкеты, соответствующего одной из пяти выделенных сфер конституционного регулирования. Каждый из аналитиков для своего блока анкеты подготовил список задач конституционного регулирования.

3. Совместно с социологами Проекта были определены следующие зоны конституционной практики, посредством которых в разной степени осуществлялась реализация Конституции:

- законотворчество;
- принятие судебных решений на основе действующих законов;
- нормативно обусловленная деятельность органов исполнительной власти разных уровней;
- действия представителей власти всех ветвей и уровней в рамках неформальных традиций, норм, практик.

Кроме того, для отдельных задач конституционного регулирования были выделены для структурирования практики некоторые фрагменты конституционных институтов — отдельные части предусмотренных Конституцией государственных институтов, каждой из которых может соответствовать несколько вопросов анкеты. Например: арбитражное судопроизводство, конституционное судопроизводство и т.д.

4. По предложению социологов Проекта и с участием аналитиков было разработано три типа вопросов для экспертной анкеты (см. следующий раздел). Аналитики и социологи сформировали вопросы для каждого блока анкеты. После чего была подготовлена сама анкета.

5. Анкета была разослана группе внешних экспертов (респондентов), приславших свои замечания. Учет этих замечаний завершил разработку анкеты.

Индикаторы для анализа данных экспертного опроса

Опрос проводился среди экспертного сообщества юристов, в той или иной мере специализирующихся в области конституционного права. Было разослано свыше 300 анкет, из которых 76 были возвращены практически полностью заполненными.

Основную массу среди *анкетных* вопросов составляли *табличные* вопросы, столбцы в которых соответствовали отдельным проблемам конституционной практики. Кроме этого, в анкете было 14 *простых* вопросов (как бы табличный вопрос с *одним* столбцом) и табличный вопрос 3.11, в котором отдельным проблемам соответствовали строки. Если каждый *табличный* вопрос (включая *простые*, одностолбцовые) переписать как набор *прямых* вопросов (их число равно числу столбцов в табличном вопросе, для 3.11 — строк), то в совокупности в анкете

окажется 148 *прямых* вопросов. Поясним это на примере табличного вопроса 1.5:

Вопрос 1.5. В какой степени судами общей юрисдикции соблюдается право на справедливое разбирательство независимым и беспристрастным судом?

Варианты ответа	Виды дел		
	Гражданские дела	Уголовные дела	Дела об обжаловании решений и действий (бездействия) органов власти и должностных лиц
1. Практически полностью соблюдается			
2. Скорее соблюдается, чем нет			
3. Скорее не соблюдается			
4. Практически не соблюдается			

Этот вопрос состоит, по сути, из трех *прямых* вопросов, по числу столбцов:

- 1.5(1). В какой степени судами общей юрисдикции соблюдается право на справедливое разбирательство *гражданских дел* независимым и беспристрастным судом?
- 1.5(2). В какой степени судами общей юрисдикции соблюдается право на справедливое разбирательство *уголовных дел* независимым и беспристрастным судом?
- 1.5(3). В какой степени судами общей юрисдикции соблюдается право на справедливое разбирательство независимым и беспристрастным судом *дел об обжаловании решений и действий (бездействия) органов власти и должностных лиц*?

Теперь обратим внимание на то, что число оценочных градаций во всех анкетных вопросах одно и то же — четыре градации, которые во всех случаях можно по смысловому содержанию идентифицировать с четырьмя «школьными» отметками:

1-я — «хорошо», 2-я — «три с плюсом», 3-я — «три с минусом» и 4-я — «плохо».

В анкете есть только один вопрос (номер 1.6), в котором градации «перевернуты»:

1-я — «плохо», 2-я — «три с минусом», 3-я — «три с плюсом» и 4-я — «хорошо», и для единообразия при расчетах они нумеруются в обратном порядке.

«Школьная» интерпретация оценочных градаций позволяет рассматривать их номера как назначаемые экспертами баллы, с понижением оценки от 1 до 4 (от «хорошо» до «плохо»), и позволяет вычислять и осмысливать средние оценки. Возьмем для примера проблемы, связанные с принципом федерализма и с неформальными практиками (это шесть прямых вопросов — последний столбец в табличных вопросах 5.1, 5.2, 5.4, 5.7 и 5.8 плюс простой одностолбцовый вопрос 5.5). Из возможных 456 оценок (76 экспертов и 6 вопросов, $76 \times 6 = 456$) было получено 453 оценки (всего 3 пропусков в ответах, менее 1 %):

Таблица 1

Балл оценки	Оценка по смыслу	Число оценок
1	«хорошо»	20
2	«три с плюсом»	93
3	«три с минусом»	216
4	«плохо»	124

Средняя оценка — это сумма всех баллов, деленная на общее число оценок:

$$X_{CP} = \frac{1 \times 20 + 2 \times 93 + 3 \times 216 + 4 \times 124}{453} \approx 2,98$$

Мы видим, что это почти 3, то есть практически неотличимо от «три с минусом». Если же мы озаботимся реализацией принципа федерализма в целом, то получим 1 741 оценку:

Таблица 2

Балл оценки	Оценка по смыслу	Число оценок
1	«хорошо»	172
2	«три с плюсом»	634
3	«три с минусом»	709
4	«плохо»	226

Средняя оценка реализации принципа федерализма в целом вычисляется аналогично:

$$X_{CP}^F = \frac{1 \times 172 + 2 \times 634 + 3 \times 709 + 4 \times 226}{1741} \approx 2,57$$

Мы получили промежуточный балл, почти точно между «три с плюсом» и «три с минусом», что вполне можно интерпретировать как школьную «тройку» и позиционировать в точке $2,5 = 1/2 \times (2+3)$ на шкале баллов. Поскольку расчетное значение 2,57 чуть сдвинуто к 3 ≈ «три с минусом», то оно в «школьной» терминологии может соответствовать оценке «три с малюсеньким минусом».

Обратим еще раз внимание на таблицу с распределением оценок реализации принципа федерализма в целом и отметим, что почти 13 % оценок (226 из 1 741) резко отличаются от средней оценки 2,57 в худшую сторону («плохо» вместо «тройки»), а 9,9 % составляют оценки «хорошо», также контрастируя с «тройкой», но смещаясь в «лучшую» сторону. Такой разброс в данных говорит о том, что нельзя придавать большое значение различию между соседними градациями: двумя положительными оценками (баллы 1 и 2), двумя отрицательными (баллы 3 и 4) или же между баллами 2 и 3. Далеко не всегда эти различия отражают существенно разные точки зрения экспертов на оцениваемую проблему, являясь, например, отражением их отношения к власти.

Из всего сказанного можно сделать один важный вывод:

Несмотря на возможность проводить с баллами простые арифметические действия, следует избегать статистических характеристик типа «сред-

нее» и «дисперсия», поскольку в них скрыто допущение об одинаковом расстоянии между соседними оценками, которое весьма спорно, и потому желательно использовать баллы как ранги, которые устанавливают иерархию оценок, а не их позиции на числовой шкале.

Результаты опроса представляют собой таблицу, в которой каждому прямому вопросу соответствует строка, каждому эксперту — столбец, а на их пересечении стоит номер градации, которую выбрал этот эксперт, отвечая на этот прямой вопрос. Если же эксперт не дал ответа на заданный вопрос (пропустил или посчитал, что не может ответить), тогда в соответствующей ячейке стоит слово «нет», означающее отсутствие данных. Вид такой таблицы представлен ниже схематически (первые пара строк и пара столбцов плюс последние две строки и два последних столбца, а между ними — многоточие).

Таблица 3

Формат данных с результатами экспертного опроса (схема)

Прямые вопросы	Кодовые номера экспертов				
	Э1	Э2	...	Э75	Э76
1.1(1)	2	3	...	3	2
1.1(2)	2	3	...	3	3
...	...	...	...	...	...
5.8(3)	2	2	...	4	3
5.8(4)	4	2	...	4	3

Примечание 1: Обозначение 5.8(3) расшифровывается как прямой вопрос, порожденный третьим столбцом анкетного вопроса 5.8, а 1.1(2) — как прямой вопрос, связанный со вторым столбцом анкетного вопроса 1.1. Если же анкетный вопрос является простым, как, например, 1.6, то для единообразия совпадающий с ним *прямой* вопрос дается под номером 1.6(1), поскольку анкетный вопрос 1.6 можно рассматривать так же, как табличный с *одним* столбцом. У анкетного вопроса 3.11 прямые вопросы порождают строки, так что под номерами 3.11(1), 3.11(2), ..., 3.11(7) находятся прямые вопросы, соответствующие строкам 1, 2, ..., 7.

Примечание 2: Для количественного анализа таблица 1 была скорректирована. А именно, номера ответов на анкетный вопрос 6.1, которому соответствует прямой вопрос 1.6(1), были изменены: 1 заменен на 4, 2 на 3, 3 на 2 и 4 на 1 с тем, чтобы новые номера 1, 2, 3 и 4, как и во всех остальных вопросах, шли от «хорошо» к «плохо».

Одной из главных целей Проекта является разработка *методики конституционного мониторинга*, которая среди других элементов включает регулярное проведение опросов с одной и той же *экспертной анкетой* и единый *метод статистического анализа* экспертных данных для всех проводимых опросов. Вследствие этого необходимо опробовать разные подходы к анализу экспертных данных, определяя их пригодность для ведения конституционного мониторинга. Фактически надо решить следующие задачи:

[1]. Выбрать или сконструировать статистическую характеристику, которая будет измерять уровень реализации в социальной практике конституционных норм и принципов, гарантий прав и свобод единым образом в разных сферах конституционного регулирования.

[2]. Исследовать выборку представителей экспертного сообщества, оценить ее репрезентативность и определить требования к отбору экс-

пертов при проведении опросов во время ведения конституционного мониторинга.

[3]. Оценить качество экспертной анкеты с точки зрения генезиса экспертных данных и их содержательности для целей мониторинга.

Начнем с обсуждения задачи [1]. Ее решение важно в двух направлениях: *измерение* и *сравнение*. Конечно, оценка уровня реализации конституционной практики во всех ее сферах является главной задачей, но от измерения уровней будет мало толку, если вычисленные оценки окажутся неспособными различить по уровням реализации разные зоны и сферы конституционной практики. Но имеются ли такие различия? Позволяют ли имеющиеся экспертные данные обнаружить *доказуемые* различия между уровнем реализации конституционной практики в разных ее сферах? Какими должны быть критерии качества *измерителей* — статистических характеристик уровня реализации конституционной практики?

Для того чтобы ответить на все эти вопросы, трансформируем исходные данные в новую таблицу, содержащую все те же 148 прямых вопросов (строки), но всего 7 столбцов. Ниже дана часть этой таблицы: по два вопроса из блоков 1 и 2 и по одному из блоков 2, 3 и 4.

Таблица 4

Распределение числа экспертных ответов на прямые вопросы с указанием сфер и зоны конституционной практики, к которым они относятся

Прямые вопросы	Конституционная практика		Выбор оценки (балл)			
	Сферы	Зоны	1	2	3	4
1.1(1)	Судебная власть	Законы	6	44	22	3
1.1(2)	Судебная власть	Конституция*	4	27	30	14
...	...	...	...	...	...	...
2.7(2)	Плюрализм	Судебные решения	16	44	12	4
...	...	...	...	...	...	...
3.11(6)	Права и свободы	Вне типологии зон	1	6	34	35
...	...	...	...	...	...	...
4.5(1)	Разделение властей	Вне типологии зон	31	28	12	5
...	...	...	...	...	...	...
5.8(3)	Федерализм	Судебные решения	6	34	30	5
5.8(4)	Федерализм	Неформальные практики	4	16	35	21

* Это исключение из обычной классификации зон конституционной практики, поскольку лишь в этом прямом вопросе говорится о духе Конституции РФ: «В какой степени суды обеспечивают конституционный принцип, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью, исходя из духа этого принципа?».

Взглянем на распределения экспертных оценок в ответах на вопросы 4.5(1) и 2.7(2) (см. рис. 4). В основном эти распределения отличаются лишь тем, что при ответе на прямой вопрос 4.5(1) почти в два раза больше экспертов (31 против 16) выбрали 1-ю градацию, чем 2-ю.

Но нам кажется, что «расстояние» между 1-й и 2-й градациями в списке для выбора ответа на вопрос 4.5(1) — «Воздействие осуществляется в конституционных рамках» и «Воздействие иногда выходит за конституционные рамки» — сильно зависит от того, что подразумевает эксперт под

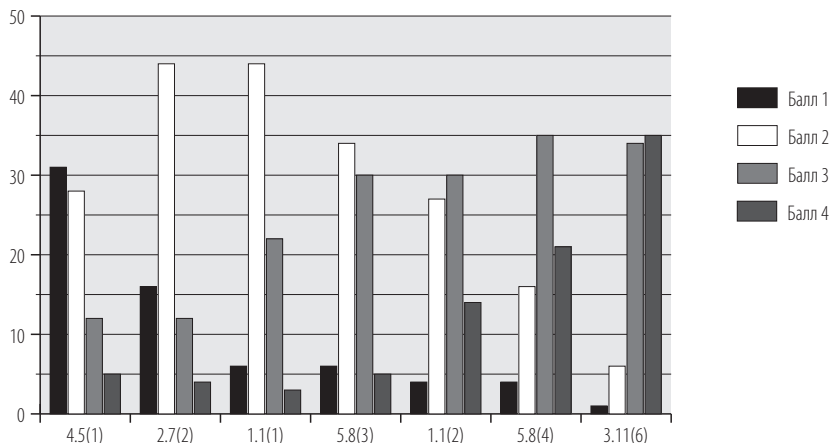


Рис. 4. Гистограммы распределений балльных оценок для семи прямых вопросов, данные по которым приведены в табл. 2

словом «иногда»: один эпизод из 50 или 1 из 10? А если бы вместо слова «иногда» стояло бы сочетание «нечасто, но», то сохранилось бы это распределение оценок или нет?

Удаленность первых двух градаций «Соответствует в высокой степени (и «Скорее соответствует, чем нет» для вопроса 2.7(2) кажется более содержательной, и «перетекание голосов» от 2-й градации к 1-й менее вероятно.

Это сравнение двух левых гистограмм на рисунке 4 показывает, что идентификация баллов с числами 1, 2, 3 и 4 является не очень надежным допущением. С другой стороны, едва ли другое позиционирование баллов на числовой оси будет более обоснованным, чем это, самое простое. Так что пользоваться тем, что баллы являются числами, можно, но крайне осторожно, все время проверяя свои выводы их смысловым содержанием.

После всех этих предупреждений мы можем испытать статистическую характеристику «среднее значение» как оценку качества тех или иных аспектов конституционной практики. Например, можно собрать все ответы экспертов на вопросы, относящиеся к *неформальной практике* в сфере «Политические права и свободы». Или же все вопросы, затрагивающие региональное законодательство в сфере «Федерализм». Вопросы можно объединить и по другим основаниям, например, те, для которых выбор ответов определяется одним и тем же списком градаций: 1. Практически полностью соблюдается; 2. Скорее соблюдается, чем нет; 3. Скорее не соблюдается; 4. Практически не соблюдается, хотя такая группировка вопросов для наших целей не информативна.

Пусть выбрана некоторая целевая группа вопросов и пусть при ответах на них эксперты N_1 раз выбирали 1-ю градацию, N_2 раз — 2-ю, N_3 раз —

3-ю и N_4 раз — 4-ю. Переходя к баллам и считая их числами, мы можем вычислить *среднюю оценку*. Для этого надо просуммировать все баллы и разделить на общее число оценок по простейшей формуле:

$$X_{CP} = \frac{1 \times N_1 + 2 \times N_2 + 3 \times N_3 + 4 \times N_4}{N_1 + N_2 + N_3 + N_4}. \quad (1)$$

Наряду со средним в статистике часто используют медиану, но для тех данных, которыми мы оперируем, она заведомо не подходит. Здесь удобнее разделить все оценки на *положительные* (баллы 1 и 2) и *отрицательные* (баллы 3 и 4) и в качестве меры *отклонения* конституционной практики от конституционных норм и принципов взять долю отрицательных оценок: чем она больше, тем больше *отклонение*, которое мы будем обозначать латинской буквой F (от англ. faulty — имеющий недостатки, дефектный).

Подсчет *средних оценок* и *отклонений* по ответам на вопросы, появившиеся в таблицу 4, приводит к следующим результатам:

Таблица 5

Номера вопросов	4.5(1)	2.7(2)	1.1(1)	5.8(3)	1.1(2)	5.8(4)	3.11(6)
Средняя оценка X_{CP}	1,882	2,053	2,293	2,453	2,72	2,961	3,355
Отклонение F	0,224	0,211	0,333	0,467	0,587	0,737	0,908

Если провести аккуратные статистические выкладки, то можно обнаружить, что различия соседних значений у *отклонений* в этой таблице не значимы. Для того чтобы разница, например, между $F = 0,587$ и $F = 0,737$ была значимой с 95-процентной надежностью, нужно было бы иметь почти 170 экспертов, а не 76. Со средними значениями ситуация значительно хуже. Вследствие этого надо искать другие подходы к обоснованию тех или иных наблюдений. Одно из них (наблюдений) — упорядочивание по уровню реализации конституционной практики пяти основных сфер конституционного регулирования по средним оценкам. Результаты вычислений дают следующие величины:

Таблица 6

Значения средних оценок и отклонений для пяти сфер конституционного регулирования
(упорядочены по возрастанию средних оценок)

Сферы конституционного регулирования	X_{CP}	F	Ранг
4. Конституционный принцип разделения властей	2,315	0,397	1
2. Политическое, идеологическое, духовное, культурное и иное многообразие (плюрализм)	2,352	0,391	2
5. Федерализм	2,568	0,537	3
1. Независимость и самостоятельность судебной власти	2,629	0,548	4
3. Политические права и свободы	2,789	0,627	5

Вообще говоря, пара значений 2,315 и 0,397 слишком мало отличается от следующей пары — 2,352 и 0,391 (среднеквадратичные отклонения для сравнения *средних оценок* X_{CP} равны 0,903 и 0,885, а о сравнении

отклонений F уже говорилось выше). Можно лишь выдвинуть *гипотезу*, что по уровню реализации конституционной практики примерно одинаково обстоят дела в сфере разделения властей и в сфере соблюдения принципа плюрализма, несколько хуже (но примерно одинаково) — в сферах федерализма и судебной власти, и еще хуже — в сфере политических прав и свобод.

Обосновать статистически напрямую эту гипотезу невозможно, но можно (в дополнение к тому, что такое упорядочивание является хорошо интерпретируемым) посмотреть, насколько похожим на него является упорядочение, которое осуществляют по отношению к этим пяти сферам отдельные эксперты. Для этого подсчитаем, сколько экспертов присуждают каждой сфере конституционного регулирования по средним оценкам тот же самый ранг, какой выставлен ими в целом (табл. 6).

Таблица 7

Даны исходные ранги пяти сфер конституционного регулирования, число n экспертов, по ответам которых сфере выставляется тот же самый ранг, и вероятность $a = P\{\xi \geq n\}$, где ξ — число успехов в 76 независимых испытаниях при вероятности успеха $p = 1/5 = 0,2$ (все 5 сфер равноправны)

Сферы конституционного регулирования	Ранг	n	a
1. Независимость и самостоятельность судебной власти	4	23	0,011
2. Политическое, идеологическое, духовное, культурное и иное многообразие (плюрализм)	2	21	0,040
3. Политические права и свободы	5	35	8E-08
4. Конституционный принцип разделения властей	1	35	8E-08
5. Федерализм	3	16	0,346

Суть этих расчетов достаточно проста. Рассмотрим, для примера, сферу «Политические права и свободы». Если эксперты не имеют согласованного самой ситуацией общего мнения, то можно ожидать, что эта сфера в результате их оценивания может получить любой ранг примерно с одной и той же вероятностью, а именно с $p = 1/5$, поскольку всего составляется по рангам 5 сфер. При таких допущениях шансы обнаружить, что не менее 35 экспертов ставят эту конкретную сферу на «последнее место» (ранг 5), вычисляются из биномиального распределения и оказываются пренебрежимо малыми (меньше одной сотысячной процента).

Таблица 7 показывает, *первое* и *последнее* места эксперты с очень высокой надежностью отдают сферам «Конституционный принцип разделения властей» и «Политические права и свободы» соответственно. Мы можем с разумной надежностью принять, что «Плюрализм» имеет ранг 2. Данные из таблицы 7 скорее поддерживают ранг 4 сферы «Независимость и самостоятельность судебной власти», чем противоречат ему, и тем самым дают еще одно основание к полученной выше иерархии между сферами.

В таблице 7 не отражено *распределение* оценок по сферам, в ней бралась конкретная сфера конституционного регулирования и все осталь-

ные сферы вместе. Но мы можем вычислить ранги сфер, полученные по данным отдельного эксперта, и сравнить их с имеющимися общими рангами. Вот ранги от семи случайно выбранных экспертов:

Таблица 8

Ранги сфер по данным 7 случайно выбранных экспертов и коэффициенты корреляции Спирмена между общим ранжированием и отдельными экспертами

Код эксперта	Сфера 1	Сфера 2	Сфера 3	Сфера 4	Сфера 5	Корреляция
A5	2	3	4	1	5	0,5
A10	4	1	5	2	3	0,9
A25	1	3	5	4	2	0
A30	4	2	5	1	3	1
A33	3	1	5	4	2	0,4
A46	4	3	5	2	1	0,7
A73	4	3	5	1	2	0,9
Общие ранги	4	2	5	1	3	

Наиболее простой и естественной мерой близости между двумя рядами рангов является коэффициент корреляции Спирмена r . Причем $r = 1$ (высшая близость), если оба ряда совпадают, $r = 0$, когда ранги одного ряда представляют как бы чисто случайную перестановку рангов другого ряда, и $r = -1$, если порядок рангов в одном ряду прямо противоположен порядку рангов в другом. При отсутствии общей тенденции в расстановке рангов, когда все слишком запутанно и эксперты фактически не имеют устойчивых мнений о ранжировке сфер конституционного регулирования, коэффициенты корреляции Спирмена должны были бы примерно равномерно заполнить весь возможный диапазон их значений — отрезок $[-1; +1]$. На самом деле это не так (см. рис. 5).

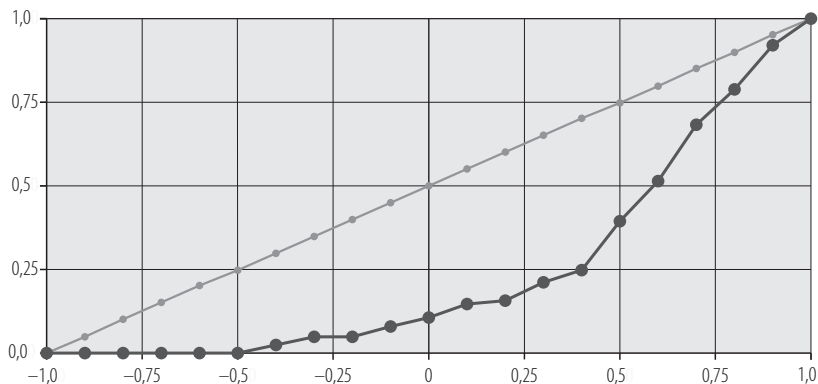


Рис. 5. Приведена функция распределения корреляций (жирные точки и жирная линия)

Прямая из начала координат в точку с $x = 1$ и $y = 1$ была бы распределением корреляций, если бы ранжирование отдельными экспертами было бы случайным. Реальное распределение вообще не имеет отрицательных

корреляций левее $-0,4$, а у 57 экспертов из 76 (три четверти) корреляция Спирмена между их порядком и общим равна $0,5$ и больше. Это еще одно подтверждение установленному порядку между сферами по уровню исполнения конституционной практики.

Все эти расчеты обосновывают надежность сравнения разных сфер конституционного регулирования, но, может быть, это происходит из-за того, что так подобрались эксперты по степени лояльности к действующей власти. И тогда все может измениться, если к следующему опросу пропорция сочувствующих власти будет другой.

Оказывается, что это не так. А именно, на имеющихся данных можно достаточно убедительно обосновать, что и те, кто ставит завышенные оценки в сравнении со средними, и те, кто ставит заниженные, примерно одинаково ранжируют разные сферы конституционного регулирования и разные зоны конституционной практики.

Разобьем для анализа всех экспертов на «пессимистов» и «оптимистов»⁹ в склонности выбора ответов на анкетные вопросы. Это легко сделать по их средней оценке ситуации в целом. Подсчитывается число вопросов, в которых эксперт в качестве ответа выбрал градацию 1 (градацию 4 для вопроса 1.6), затем число вопросов, ответам на которые приписан балл 2, затем то же самое для баллов 3 и 4. Если эти числа N_1 , N_2 , N_3 и N_4 , то средняя оценка ситуации в целом, выставленная этим экспертом, вычисляется по формуле (1), которая приводилась ранее. Критерием разделения экспертов на два класса выберем самую нейтральную среднюю оценку $X_{CP(0)} = 2,5$ (середина между $2 =$ «три с плюсом» и $3 =$ «три с минусом», самая что ни на есть «школьная троечка»), и к «оптимистам» отнесем тех экспертов, чьи средние оценки оказались меньше $X_{CP(0)} = 2,5$ (то есть выше «троечки»), а к «пессимистам» тех экспертов, у кого $X_{CP} > X_{CP(0)} = 2,5$ (то есть ниже «троечки»). На рисунке 6 приведены распределения корреляций Спирмена в этих двух группах.

Из очевидной близости этих распределений получается, что по способам ранжирования сфер конституционного регулирования группы «оптимистов» и «пессимистов» практически не различаются — на сравнение этих сфер они «работают» одинаково.

Мы уже отмечали, что вычисление средних оценок X_{CP} опирается на приращение баллам, указывающим лишь на порядок между оцениваемыми объектами, числовых значений, между которыми существует не только неравенство, но и расстояние. Такое позиционирование баллов возможно, но оно является весьма грубой аппроксимацией к реальности. Именно поэтому была предложена альтернативная среднему баллов статистическая характеристика F — *отклонение* — для измерения уровня реали-

⁹ Пессимист — от французского *pessimiste*, буквально — «предлагающий наихудшее». Оптимист — нечто противоположное пессимисту.

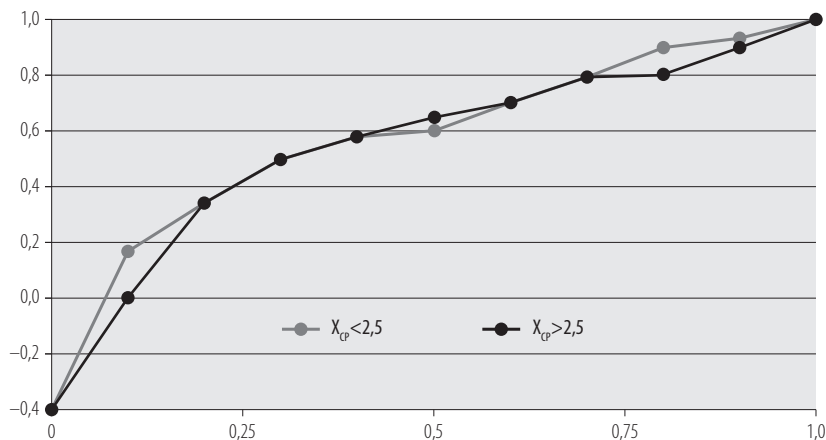


Рис. 6. Графики функций распределения, где по оси X откладываются вероятности, а по оси Y соответствующие им значения корреляций (квантили). Красным выделена кривая «оптимистов», а темно-синим — «пессимистов»

зации конституционной практики в разных тематических сочетаниях сфер и зон. Напомним, что для любой выделенной группы вопросов и экспертов *отклонение F* вычисляется как *доля отрицательных оценок* (доля оценок в 3 и 4 балла).

Эта статистическая характеристика, *отклонение F*, не зависит от придания градациям любых числовых значений, если только не нарушается их порядок, то есть всегда известны соотношения «лучше — хуже». И это главное преимущество такой характеристики.

Проанализируем теперь, как группируются сферы конституционного регулирования и зоны конституционной практики в области высоких значений $F \geq 0,75$ (3/4 или более *отрицательных* оценок) и в области низких, где $F \leq 0,25$ (3/4 или более *положительных* оценок), используя данные таблицы 4.

Таблица 9

Выделены 22 вопроса по критерию $F \geq 0,75$ с указанием их сферы конституционного регулирования и зоны конституционной практики

Вопрос	<i>F</i>	Сферы	Зоны
3.6(3)	0,803	Права и свободы	Органы исполнительной власти разных уровней
3.8(3)	0,855	Права и свободы	Органы исполнительной власти разных уровней
3.5(3)	0,868	Права и свободы	Органы исполнительной власти разных уровней
3.2(4)	0,789	Права и свободы	Неформальные практики
3.1(4)	0,816	Права и свободы	Неформальные практики
3.5(4)	0,855	Права и свободы	Неформальные практики
3.6(4)	0,868	Права и свободы	Неформальные практики
3.8(4)	0,868	Права и свободы	Неформальные практики
3.7(1)	0,75	Права и свободы	Вне типологии зон

Окончание табл. 9

Вопрос	<i>F</i>	Сферы	Зоны
3.11(7)	0,763	Права и свободы	<i>Вне типологии зон</i>
3.11(1)	0,776	Права и свободы	<i>Вне типологии зон</i>
3.11(3)	0,803	Права и свободы	<i>Вне типологии зон</i>
3.11(5)	0,829	Права и свободы	<i>Вне типологии зон</i>
3.11(4)	0,867	Права и свободы	<i>Вне типологии зон</i>
3.11(6)	0,908	Права и свободы	<i>Вне типологии зон</i>
2.2(3)	0,842	Плюрализм	Органы исполнительной власти разных уровней
2.2(4)	0,908	Плюрализм	Неформальные практики
4.14(3)	0,75	Разделение властей	Органы исполнительной власти разных уровней
4.14(4)	0,882	Разделение властей	Неформальные практики
1.11(1)	0,803	Судебная власть	Неформальные практики
5.4(4)	0,803	Федерализм	Неформальные практики
5.1(4)	0,816	Федерализм	Неформальные практики

Здесь сразу бросается в глаза, что преобладают сфера «Политические права и свободы» и зоны «Неформальные практики» и «Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти разных уровней». Вне сферы «Политические права и свободы» и зоны «Неформальные практики» есть только два *прямых* вопроса:

2.2(3). В какой мере деятельность органов исполнительной власти соответствует праву граждан на создание независимых партий и общественных объединений? $F = 0,842$.

4.14(3). В какой мере принцип разделения властей (по горизонтали) реализуется органами исполнительной власти в субъектах РФ? $F = 0,75$.

Объяснение столь негативных оценок соответствия принципам Конституции действий органов исполнительной власти, о которых идет речь в этих вопросах, должны сделать эксперты, специализирующиеся в данной области.

Таблица 10

Выделены 28 вопросов по критерию $F \leq 0,25$ с указанием их сферы конституционного регулирования и зоны конституционной практики

Вопрос	<i>F</i>	Сферы	Зоны
2.4(1)	0,053	Плюрализм	Законы
3.2(1)	0,092	Права и свободы	Законы
4.11(1)	0,118	Разделение властей	Законы
2.5(1)	0,132	Плюрализм	Законы
2.6(1)	0,132	Плюрализм	Законы
2.7(1)	0,132	Плюрализм	Законы
2.4(2)	0,132	Плюрализм	Судебные решения
4.12(1)	0,145	Разделение властей	Законы
2.6(2)	0,158	Плюрализм	Судебные решения
4.10(1)	0,158	Разделение властей	Законы
4.9(1)	0,16	Разделение властей	Законы
4.11(2)	0,173	Разделение властей	Органы исполнительной власти разных уровней
2.1(2)	0,197	Плюрализм	Судебные решения

Окончание табл. 10

Вопрос	F	Сферы	Зоны
3.1(1)	0,197	Права и свободы	Законы
2.1(1)	0,211	Плюрализм	Законы
2.3(1)	0,211	Плюрализм	Законы
2.7(2)	0,211	Плюрализм	Судебные решения
3.9(1)	0,211	Права и свободы	Законы
4.11(1)	0,22	Разделение властей	Вне типологии зон
1.2(1)	0,224	Судебная власть	Неформальные практики
2.5(2)	0,224	Плюрализм	Судебные решения
2.4(1)	0,224	Плюрализм	Вне типологии зон
4.5(2)	0,224	Разделение властей	Вне типологии зон
4.5(1)	0,224	Разделение властей	Вне типологии зон
3.2(2)	0,237	Права и свободы	Судебные решения
4.9(2)	0,24	Разделение властей	Органы исполнительной власти разных уровней
4.13(1)	0,24	Разделение властей	Законы
3.9(2)	0,25	Права и свободы	Судебные решения

По зонам конституционной практики вопросы из таблиц 9 и 10 имеют только три пересечения: в таблице 10 есть два вопроса, 4.11(2) и 4.9(2), сочетающих «Разделение властей» с зоной «Органы исполнительной власти разных уровней» и вопрос 1.2(1) с зоной «Неформальные практики» в сфере «Судебная власть». Разделение сфер конституционного регулирования дается в таблице 11.

Таблица 11

Для каждой сферы конституционного регулирования приведены количества прямых вопросов, попавших в таблицы 6 и 7, и общее число прямых вопросов в ней

Сферы конституционного регулирования	Табл. 9	Табл. 10	Всего
1. Независимость и самостоятельность судебной власти	1	1	25
2. Политическое, идеологическое, духовное, культурное и иное многообразие (плюрализм)	2	12	28
3. Политические права и свободы	15	5	35
4. Конституционный принцип разделения властей	2	10	37
5. Федерализм	2	0	23

Мы видим, что преобладающая часть отрицательных оценок с $F \geq 0,75$ приходится на «Политические права и свободы» (свыше двух третей), а среди вопросов с малой долей отрицательных оценок ($F \leq 0,25$) превалируют сферы «Плюрализм» и «Разделение властей» (почти четыре пятых — 78,6 %). Эти факты показывают, что статистическая характеристика «Отклонение» вполне может использоваться в самых разных задачах сравнения и ранжирования.

Но достаточно ли одной статистической характеристики (средней оценки или отклонения) для относительно полного представления о распределении баллов в том или ином случае? Заметим, что для простейшего случая, когда эксперт выбирает всего из двух вариантов: «Да» или

«Нет» — достаточно одной характеристики, но в случае четырех градаций это уже не так. Приведем показательный пример с вопросом 3.6(1).

Вопрос 3.6(1). В какой мере в сфере законодательства деятельность российских госорганов и должностных лиц в ходе федеральных избирательных кампаний и выборов соответствует конституционным нормам о праве граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти?

Выберите один вариант ответа:

1. Соответствует в высокой степени.
2. Скорее соответствует, чем нет.
3. Скорее не соответствует.
4. Не соответствует, скорее противоречит.

Отвечая на него, 13 экспертов из 76 выбрали 1-ю градацию, 36 — 2-ю, 21 — 3-ю и 6 экспертов выбрали 4-ю градацию. Трансформируя градации в баллы, легко подсчитать, что $X_{CP} \equiv 2,263$ и $F \equiv 0,355$. А теперь разберем данные из таблицы 12.

Таблица 12

Данные ответов на прямой вопрос 3.6(1) и на два воображаемых варианта ответов на тот же самый вопрос (два последних столбца)

Градация	Балл	3.6(1)	3.6(1)-1	3.6(1)-2
1. Соответствует в высокой степени	1	13	18	27
2. Скорее соответствует, чем нет	2	36	31	22
3. Скорее не соответствует	3	21	16	7
4. Не соответствует, скорее противоречит	4	6	11	20

Мы видим, что распределения ответов в этих вариантах резко отличаются друг от друга, однако они, как оказывается, абсолютно идентичны и по *средним оценкам*, и по величине *отклонений*: везде $X_{CP} = 172/76 \equiv 2,263$ и $F = 27/76 \equiv 0,355$. Но с другой стороны, не 6, а 20 экспертов высказались резко отрицательно в варианте 3.6(1)-2. Одновременно в этом варианте резко увеличилось число экспертов (27 против 13), выбравших градацию «Соответствует в высокой степени».

Чем же характеризуется отличие этих двух вариантов от фактически наблюдаемого распределения баллов? Нам кажется, что лучше других подходит слово *контрастность*. Действительно, в последнем варианте эксперты разбиваются на достаточно большие кластеры «противоборствующих», контрастирующих мнений.

Каким же числом выразить эту наблюдаемую контрастность, посредством какой статистической характеристики? На наш взгляд, нужно подсчитать долю *контрастных* оценок. Нужно лишь определить, какую оценку (какой балл) считать *контрастной*. Мы предлагаем сравнивать оценку (балл) со средней X_{CP} : если разница между средней оценкой и выставленным баллом окажется больше единицы, то считать соответствующей

щую оценку контрастной. В данном случае $X_{cp} \equiv 2,263$, следовательно, баллы 1 и 4 будут соответствовать контрастным оценкам.

Будем обозначать контрастность буквой K и определять ее как долю контрастных оценок. Подсчет K в таблице 12 дает значения: 0,25 для 3.6(1), 0,382 и 0,618 для 3.6(1)-1 и 3.6(1)-2.

По смысловому содержанию высокое значение контрастности должно было бы выделять вопросы, по которым эксперты наиболее сильно расходятся между собой в своих мнениях об оцениваемой ситуации. Такая конфронтация может происходить по разным причинам, например из-за неудачной формулировки вопроса или же из-за его политической направленности и резкости (этим никак не исчерпываются возможные причины).

Для предметного (профессионально-юридического) анализа может оказаться полезной таблица вопросов со всеми их статистическими характеристиками, в которую были отобраны 4 вопроса с наименьшей контрастностью и 4 вопроса — с наибольшей.

Таблица 13

Вопросы с наименьшей и наибольшей контрастностью (по 4 вопроса)

Вопросы	Балл 1	Балл 2	Балл 3	Балл 4	X_{cp}	F	K
4.7(2)	3	17	33	23	3,000	0,737	0,039
2.4(1)	31	41	2	2	1,671	0,053	0,053
1.7(1)	4	18	27	26	3,000	0,707	0,053
3.11(1)	5	12	37	22	3,000	0,776	0,066
...	...	...	...	...	...	...	...
2.1(4)	5	22	24	25	2,908	0,645	0,395
2.3(4)	7	18	26	25	2,908	0,671	0,421
4.2(1)	14	19	23	20	2,645	0,566	0,447
4.3(1)	30	22	16	8	2,026	0,316	0,500

Мы видим, что среди 4 вопросов с малой контрастностью (доля контрастных оценок меньше 7 %) 3 вопроса относятся к проблемам, для которых принципы конституции соблюдаются плохо. Например, отвечая на вопрос 4.7(2), отрицательные оценки выставляют 53 эксперта из 76, то есть они считают, что на практике воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Государственную Думу выходит за пределы, предусмотренные Конституцией. И на один вопрос эксперты единодушно ответили «положительно»: только 4 эксперта из 76 дали *отрицательные* оценки в ответе на вопрос 2.4(1) о соответствии деятельности органов государственной власти конституционному принципу свободы научной и культурной деятельности в области законодательства (в области неформальной практики отрицательные оценки дали уже 33 эксперта, а не 4).

Вот четыре *прямых* вопроса с наибольшей контрастностью:

2.1(4). В какой мере *неформальная практика* в деятельности органов государственной власти соответствует конституционному запрету на установление одной идеологии?

2.3(4). В какой мере *неформальная практика* в деятельности органов государственной власти соответствует праву граждан на создание независимых партий и общественных объединений?

4.2(1). В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на *формирование* Совета Федерации выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

4.3(1). В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на *формирование* Конституционного Суда выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

Насколько можно судить, два последних вопроса являются дискуссионными в политической среде, и это могло сказаться на их контрастности. Возможно, по тем же причинам имеют высокую контрастность вопросы 2.1(4) и 2.3(4).

На первых страницах этого текста мы определили, что для ведения конституционного мониторинга надо решить, по крайней мере, три задачи. Фактически мы предложили пока лишь некоторое решение первой из них, состоящей в том, чтобы выбрать статистическую характеристику, одну или несколько, посредством которой (или которых) мы сможем следить за уровнем реализации конституционной практики единым образом в разных зонах и сферах конституционного регулирования.

Но осталось еще две задачи:

[2]. Исследовать выборку представителей экспертного сообщества, оценить ее репрезентативность и определить требования к отбору экспертов при проведении опросов во время ведения конституционного мониторинга.

[3]. Оценить качество экспертной анкеты с точки зрения генезиса экспертных данных и их содержательности для целей мониторинга.

В этой части исследования, посвященной только анализу данных, мы можем лишь частично ответить на вопросы, которые «поднимает» задача [2], используя последнюю часть анкеты, в которой было несколько вопросов о самих экспертах. Это всего восемь вопросов: о возрасте, образовании (в России или за рубежом), о научной степени, о сфере научных интересов (открытый вопрос) и сфере профессиональной занятости (8 категорий на выбор и девятая — «Иное»). Был также вопрос о местонахождении работы (город) и о преподавании (сверх основной работы — да или нет). Был еще открытый вопрос о сфере собственной компетенции, но он, как и вопрос о научных интересах, не обрабатывался. Никакого особого анализа для изучения таких данных не требуется — достаточно подсчитать частоты и проинтерпретировать их.

Приведем сначала сводные таблицы по возрасту и по сфере профессиональной занятости.

Таблица 14

Распределение выборки по возрасту

	Интервалы возраста	Количество
Возраст	21–30	29
	31–40	25
	41–50	9
	51–60	9
	> 60	4

Таблица 15

Распределение выборки по сферам профессиональной занятости

№ п/п	Профессиональная занятость	Количество
1	Научная работа	13
2	Преподавание	34 (43)
3	Адвокатура	6
4	Суд	0
5	Консалтинг	6
6	Юрист на фирме	3
7	Гражданская госслужба	7
8	Правоохранительные органы	0
9	Иное	4

Р. С. Запись 34 (43) означает, что 9 = 43 – 34 экспертов преподают в дополнение к основной работе.

С возрастом в этой выборке все в порядке. Далее, все эксперты (кроме одного) получили высшее образование в России, и 55 из 76 (72,4 %) имеют степень, которая тоже получена в России (один эксперт получил дополнительно степень за рубежом).

В выборке представлены 29 городов, причем Москва представлена двадцатью экспертами, Казань и Екатеринбург — тремя, а все остальные — одним или двумя экспертами. И надо отметить, что 15 экспертов «скрыли» город, в котором они работают.

Однако таблица 15 привлекает особое внимание, поскольку в выборке полностью отсутствуют *судьи и представители правоохранительных органов*. И обращает внимание резкое *превышение преподавателей над всеми остальными сферами занятости*.

Эти цифры показывают, что выборка обладает определенной специфичностью, которую либо нужно постоянно поддерживать в процессе мониторинга, либо нужно найти способы формировать выборку с иным составом. Иногда возможно сопоставление данных по неэквивалентным по составу выборкам, но для этого надо, чтобы в них в достаточном количестве (не обязательно совпадающих по частоте) присутствовали все определяющие генеральную совокупность категории (имеется в виду метод переборки).

Наша рекомендация состоит в том, чтобы по возможности вести мониторинг так, чтобы выборки, в которых проводятся опросы, обладали бы специфичностью настоящей по возрасту, по сферам профессиональной занятости и по пространственному распределению по городам России. В

ней могут появляться другие города, несколько иное распределение по занятости, но преобладание преподавателей на фоне остальных категорий, видимо, стоит выдерживать. И, конечно же, крайне желательно, чтобы мониторинговые выборки были раза в два большими по размеру, то есть имели бы около 150 экспертов.

При этих условиях простые и удобные характеристики *отклонение* и *контрастность* вместо средней оценки (она используется в определении контрастности) и сигмы (среднеквадратичного отклонения) позволяют весьма плодотворно анализировать ситуацию с реализацией конституционных норм и принципов, гарантий прав и свобод единым образом в разных зонах конституционной практики и сферах конституционного регулирования.

Общий анализ отклонений конституционной практики от Конституции

Предложенная в предыдущем разделе методика анализа ответов экспертов на вопросы экспертной анкеты позволяет приписать каждой проблеме конституционной практики величину F — отклонение конституционной практики от Конституции. Эта величина меняется в пределах от 0 до 1, чем выше степень отклонения, тем больше значение величины F . Значение 1 соответствует ситуации, когда конституционная практика полностью противоречит Конституции. Величина отклонения F может приписываться разным аспектам конституционной практики.

1. Сравнение проблем конституционной практики по величине отклонений

Проблемам конституционной практики соответствуют в анкете столбцы табличных вопросов, отдельные простые вопросы и строки табличного вопроса 3.11. Сравнение проблем по величине отклонений F легко осуществить, рассортировав вопросы по значениям F , а затем сравнив проблемы с большими и малыми значениями величины F . Зададим два порога значений величины F : сравним вопросы со значениями F , меньшими 0,2, и со значениями F , большими 0,8. В первую группу попадут проблемы, характеризующиеся небольшими отклонениями конституционной практики от Конституции; эти проблемы сосредоточены в таблице 16 (см. ниже). Во вторую группу попадут проблемы с большими отклонениями; эти вопросы находятся в таблице 17. Мы видим, что в первую группу попало 14 проблем, а во вторую — 17.

Сопоставляя две группы проблем, обратим внимание на первые столбцы двух таблиц. В них приведены номера вопросов, которым соответствуют проблемы. В этих составных номерах первое число — номер блока

Таблица 16

Проблемы конституционной практики с наименьшими отклонениями от Конституции

Проблемы отсортированы по возрастанию величины отклонения. В первом столбце — составные номера вопросов. Первое слева число в номере — номер блока анкеты, соответствующий сфере конституционного регулирования; второе число — номер вопроса в блоке; третий номер (если есть) — номер столбца в табличном вопросе

№	Зона практики	Отклонение	Формулировка проблемы конституционной практики
2.4.1	законодательство	0,053	обеспечение посредством законодательства конституционного принципа свободы научной и культурной деятельности
3.2.1	законодательство	0,092	обеспечение посредством законодательства конституционной нормы, запрещающей цензуру
4.11.1	законодательство	0,118	воздействие Президента РФ и его Администрации посредством законодательства на Высший Арбитражный Суд
2.5.1	законодательство	0,132	обеспечение посредством законодательства конституционного принципа светского государства
2.6.1	законодательство	0,132	обеспечение посредством законодательства конституционного принципа свободы совести
2.7.1	законодательство	0,132	обеспечение посредством законодательства принципа плюрализма в отношении различных религиозных объединений
2.4.2	судебные решения	0,132	обеспечение посредством судебных решений конституционного принципа свободы научной и культурной деятельности
4.12.1	законодательство	0,145	воздействие Президента РФ и его Администрации посредством законодательства на нижестоящие суды
2.6.2	судебные решения	0,158	обеспечение посредством судебных решений конституционного принципа свободы совести
4.10.1	законодательство	0,158	воздействие Президента РФ и его Администрации посредством законодательства на Верховный Суд
4.9.1	законодательство	0,160	воздействие Президента РФ и его Администрации посредством законодательства на Конституционный Суд
4.11.2	работа других органов власти	0,173	воздействие Президента РФ и его Администрации через органы исполнительной власти на Высший Арбитражный Суд
2.1.2	судебные решения	0,197	обеспечение посредством судебных решений конституционного запрета на установление одной идеологии
3.1.1	законодательство	0,197	обеспечение посредством законодательства конституционной нормы, гарантирующей свободу массовой информации

анкеты, в рамках которого вопросы объединены по сферам конституционного регулирования. Соответствие между номерами блоков и сферами конституционного регулирования, напомним, таково:

1. Независимость и самостоятельность судебной власти.
2. Политическое, идеологическое, духовное, культурное и иное многообразие (плюрализм).
3. Политические права и свободы.
4. Конституционный принцип разделения властей.
5. Федерализм.

При сопоставлении данных двух таблиц в отношении проблем, касающихся разных сфер конституционного регулирования, бросается в глаза следующее. В группе проблем с малыми отклонениями половину занимают проблемы из блока 2: «Политическое, идеологическое, духовное, культурное и иное многообразие (плюрализм)», и еще пять (из 14) проблем относятся к блоку 4: «Конституционный принцип разделения вла-

Таблица 17

Проблемы конституционной практики с наибольшими отклонениями от Конституции

Проблемы отсортированы по возрастанию величины отклонения. В первом столбце — составные номера вопросов. Структура номеров та же, что и в табл. 16.

№	Зона практики	Отклонение	Формулировка проблемы конституционной практики
1.11	неформальные практики	0,803	обеспечение посредством неформальных практик независимости судей от влияния председателей (заместителей председателей) судов
3.6.3	работа других органов власти	0,803	обеспечение посредством деятельности органов исполнительной власти права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти в ходе избирательных кампаний и выборов
3.11.3		0,803	реализация конституционного принципа народовластия через существующий способ наделения полномочиями членов Совета Федерации
5.4.4	неформальные практики	0,803	обеспечение посредством неформальных практик в рамках действующего порядка формирования органов власти субъектов Федерации
3.1.4	неформальные практики	0,816	обеспечение посредством неформальных практик конституционной нормы, гарантирующей свободу массовой информации
5.1.4	неформальные практики	0,816	обеспечение посредством неформальных практик конституционного принципа федерализма
3.11.5		0,829	реализация конституционного принципа народовластия через существующие способы регулирования протестной активности
2.2.3	работа других органов власти	0,842	обеспечение посредством работы других органов власти принципа равенства партий и общественных объединений
3.8.3	работа других органов власти	0,855	обеспечение посредством работы других органов власти гарантий функционирования оппозиционных политических сил
3.5.4	неформальные практики	0,855	обеспечение посредством неформальных практик конституционной нормы о праве граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания и митинги
3.11.4		0,867	реализация конституционного принципа народовластия через существующие подходы к рекрутированию политической элиты
3.5.3	работа других органов власти	0,868	обеспечение посредством работы других органов власти права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания и митинги
3.6.4	неформальные практики	0,868	обеспечение посредством неформальных практик права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти в ходе федеральных избирательных кампаний и выборов
3.8.4	неформальные практики	0,868	обеспечение посредством неформальных практик гарантии функционирования оппозиционных политических сил
4.14.4	неформальные практики	0,882	обеспечение посредством неформальных практик принципа разделения властей (по горизонтали) в субъектах Федерации
2.2.4	неформальные практики	0,908	обеспечение посредством неформальных практик принципа равенства партий и общественных объединений
3.11.6		0,908	реализация конституционного принципа народовластия через существующие способы влияния на политическую конкуренцию

стей». В группе проблем с большими отклонениями 11 из 17 проблем — из блока 3: «Политические права и свободы». Таким образом, первое, что мы видим, сравнивая проблемы с низким и высоким отклонением, — это различие в сферах конституционного регулирования, к которым относятся проблемы из двух групп.

Теперь обратимся ко вторым столбцам обеих таблиц. Их содержимое позволит провести сравнение по зонам конституционной практики, к ко-

торым относятся проблемы из двух сравниваемых групп. Мы видим, сравнивая, что различия в данном случае еще контрастнее. В группе проблем с малыми отклонениями 11 из 14 проблем относятся к законотворчеству, а в группе проблем с высокими отклонениями 9 из 17 проблем — из зоны неформальных практик. Таким образом, мы получаем веские основания для следующего заключения: неформальные практики проявляют существенно большее отклонение конституционной практики от норм и принципов Конституции РФ, чем законодательство как одна из сфер конституционной практики.

Последние столбцы таблиц 16 и 17 содержат формулировки самих проблем конституционного регулирования. Их сопоставление в двух таблицах также дает интересные результаты. Особенно это касается проблем из второй таблицы. Мы видим, в частности, что в ней сосредоточены четыре проблемы, касающиеся принципа народовластия.

2. Сравнение задач конституционного регулирования по величине отклонений

Задачам конституционного регулирования соответствуют в анкете либо табличные вопросы (включая вопрос 4.11), либо отдельные простые вопросы¹⁰. Таким образом, общее число задач, ставших объектом конституционного мониторинга — 43.

В соответствие с методикой, описанной выше, всем задачам также приписаны значения величины F — отклонения конституционной практики от положений Конституции РФ. Воспользуемся тем же приемом и отсортируем задачи по значениям величины F от малых к большим. Ниже в таблице 18 приведены по десять задач с самыми малыми (верхняя часть таблицы) и самыми большими (нижняя часть) отклонениями.

Обратившись к таблице 18, мы обнаруживаем, прежде всего, что наименьшие значения отклонений для задач конституционного регулирования не опускаются ниже значения 0,22. Если попытаться представить себе проекцию шкалы изменения величины F на привычную школьную пятибалльную шкалу¹¹, то можно утверждать, что отсутствуют задачи конституционного регулирования, реализация которых на практике заслуживала бы оценки «отлично». Вряд ли может служить утешением тот факт, что при предложенной проекции нет задач (в нижней части таблицы), которые бы попадали в зону оценки «кол».

¹⁰ Следующие простые вопросы соотносятся с задачами конституционного регулирования: 1.3, 1.4, 1.9, 3.7 и 3.10.

¹¹ Разумное распределение диапазонов действия пятибалльной шкалы на числовой шкале [0; 1] может выглядеть следующим образом: 5 — [0; 0,15], 4 — [0,15; 0,35], 3 — [0,35; 0,65], 2 — [0,65; 0,85], 1 — [0,85; 1].

Нетрудно заметить, что диапазон изменения значений отклонений для задач меньше, чем для проблем. В таблицах 16 и 17 мы находим проблемы, попадающие в зону «отлично» и в зону «кол». Это связано с тем, что при подсчете значения отклонения фактически усредняются как значения отклонений для законодательства, так и значения отклонений для неформальных практик. Мы видели в таблицах предыдущего параграфа, что первые всегда выше последних. При их усреднении мы уменьшаем различия отклонений для задач по сравнению с различием отклонений для проблем. Несмотря на это, все значения отклонений в верхней части таблицы 18 лежат в зоне «хорошо», а в нижней части той же таблицы три значения лежат в зоне «удовлетворительно», а все остальные — в зоне «плохо».

Таблица 18

**Задачи конституционного регулирования с наименьшими (верхняя часть таблицы)
и наибольшими (нижняя часть) отклонениями от Конституции**

Задачи отсортированы по возрастанию величины отклонения. В первом столбце — составные номера вопросов. Первое слева число в номере — номер блока анкеты, соответствующий сфере конституционного регулирования; второе число — номер вопроса в блоке.

№	Отклонение	Формулировка задач конституционного регулирования
4.11	0,220	воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Высший Арбитражный Суд РФ
2.4	0,224	конституционный принцип свободы научной и культурной деятельности
4.5	0,224	воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Высший Арбитражный Суд РФ
2.6	0,260	конституционный принцип свободы совести
4.4	0,289	воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Верховный Суд РФ
4.3	0,296	воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Конституционный Суд РФ
4.9	0,301	воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Конституционный Суд РФ
4.10	0,313	воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Верховный Суд РФ
4.6	0,329	воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти в целом на нижестоящие суды общей юрисдикции
2.7	0,349	принцип плюрализма в деятельности органов государственной власти по отношению к различным религиозным объединениям
1.7	0,595	независимость судебной власти в практике взаимоотношений руководителей судов и руководителей других органов власти
4.1	0,596	воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Государственную Думу
5.1	0,622	конституционный принцип федерализма
3.6	0,661	в ходе федеральных избирательных кампаний и выборов соответствует конституционным нормам о праве граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти
2.2	0,664	принцип равенства партий и общественных объединений
1.4	0,737	правило, согласно которому неустраимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого
3.8	0,740	гарантии функционирования оппозиционных политических сил
3.5	0,747	право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания и митинги
3.7	0,750	конституционное требование равенства перед законом общественных объединений
3.11	0,782	конституционный принцип народовластия

Далее, обращаем внимание на то, что в верхней части таблицы (зоны оценки «хорошо» по пятибалльной шкале) расположены задачи, относящиеся к сфере разделения властей в части влияния Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти в целом на высшие суды и ниже-

стоящие суды общей юрисдикции (однако влияние тех же субъектов власти на Государственную Думу оправдано попало в нижнюю часть таблицы). Три задачи из верхней части таблицы относятся к сфере плюрализма.

А вот в нижней части таблицы половину списка проблем занимают делегаты из сферы «Политические права и свободы». Причем рекордсменом отклонения конституционной практики от норм Конституции оказывается принцип народовластия. К указанной сфере конституционного регулирования добавляется представитель сферы плюрализма, но вполне логично — поскольку речь идет о задаче «принцип равенства партий и общественных объединений». В нижнюю часть таблицы попал еще один общий конституционный принцип — принцип федерализма. Дважды представлены задачи из сферы «1. Независимость и самостоятельность судебной власти».

3. Сферы конституционного регулирования, зоны конституционной практики и отношение между ними

Значения величины отклонения F могут приписываться также сферам конституционного регулирования, зонам конституционной практики, а также группам проблем, образованных пересечением сфер регулирования и зон практики. Последнее позволяет, как будет показано ниже, описывать одно с помощью другого. Рассмотрим последовательно все три группы отклонений. На диаграмме рисунка 7 приведены значения отклонений, вычисленные по ответам экспертов для различных сфер конституционного регулирования, упорядоченные по убыванию отклонений.

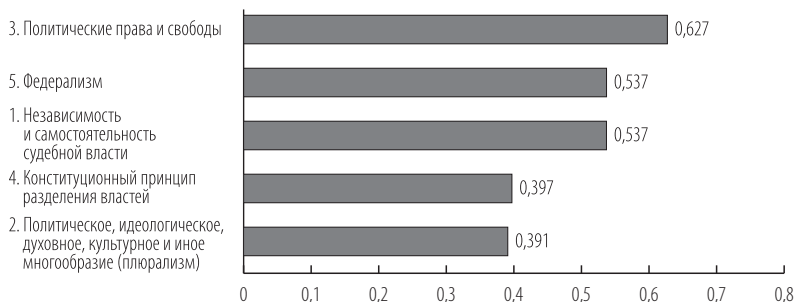


Рис. 7. Значения отклонений для различных сфер конституционного регулирования.

Мы видим, что пять сфер конституционного регулирования разбиваются значениями отклонений на три группы. К первой принадлежат сферы «Политическое, идеологическое, духовное, культурное и иное многообразие» и «Конституционный принцип разделения властей», которым приписаны относительно низкие значения отклонений. Ко второй группе

относятся сферы «Независимость и самостоятельность судебной власти» и «Федерализм», характеризующиеся средними значениями отклонений. Последнюю группу со значением отклонения выше среднего образует единственная сфера «Политические права и свободы».

Результаты сопоставления зон конституционной практики по значениям отклонений приведены на диаграмме рисунка 8.

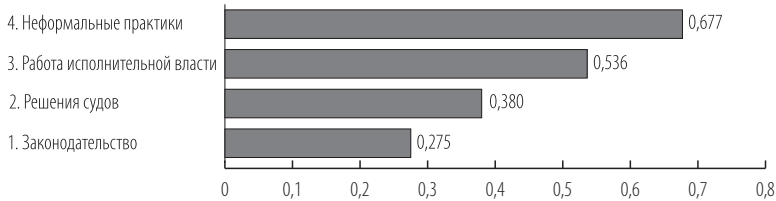


Рис. 8. Значения отклонений конституционной практики от норм Конституции РФ для различных зон конституционной практики

Первое, что бросается в глаза: различия между значениями отклонений для различных зон конституционной практики существенно выше, чем различия между сферами конституционного регулирования. Так, «Законодательство» располагается в интервале пятибалльной оценки «хорошо», а «Неформальные практики» — в интервале «плохо».

Теперь обратимся к данным таблицы 19. Столбцы этой таблицы соответствуют четырем зонам конституционной практики. Строки — четырем сферам конституционного регулирования, упорядоченным так же, как и в таблице 19. Отсутствует сфера «Независимость и самостоятельность судебной власти». Это обусловлено спецификой вопросов из первого блока анкеты, поскольку разнообразие проблем конституционной практики в этом блоке определялось другими факторами, помимо различий зон конституционного регулирования.

Таблица 19

Значения отклонений конституционной практики от норм Конституции РФ, приписанные группам проблем конституционной практики, образованных сочетанием сфер конституционного регулирования и зон конституционной практики

Сферы конституционного регулирования	Зоны конституционной практики			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
2. Политическое и иное многообразие (плюрализм)	0,182	0,246	0,498	0,635
4. Конституционный принцип разделения властей	0,233	0,342	0,362	0,585
5. Федерализм	0,401	0,447	0,737	0,751
3. Политические права и свободы	0,333	0,476	0,632	0,761

В таблице 19 значения отклонений вычислены для шестнадцати групп проблем конституционной практики, приписанных всем возможным сочетаниям сфер конституционного регулирования и зон конституционной

практики. Например, в клетке таблицы на пересечении строки «5. Федерализм» и столбца «3. Работа других органов власти» стоит значение отклонения, равное 0,737. Это означает, что практика правоприменительной деятельности «других органов власти» в сфере конституционного регулирования федерализма характеризуется отклонением, равным 0,737. Тем самым данные таблицы 19 позволяют характеризовать каждую из четырех сфер конституционного регулирования (строки таблицы) значениями отклонений для различных зон конституционной практики, в которых осуществляется конституционное регулирование в этой сфере. Одновременно каждую из зон конституционной практики (столбцы таблицы) можно описывать значениями отклонений для всех проблем данной зоны, относящихся к различным сферам конституционного регулирования.

Рассмотрим сначала все строки таблицы 19. Мы видим, что в них значения отклонений для различных зон конституционной практики внутри этих сфер упорядочены одинаково: значения возрастают слева направо, от «Законодательства» к «Неформальным практикам». Иное дело — сопоставление столбцов таблицы. Здесь наблюдаются небольшие отклонения в упорядочении значений. Но есть одно общее для всех зон конституционной практики: значения отклонений для сфер «Политическое и иное многообразие» и «Конституционный принцип разделения властей» в совокупности ниже, чем значения отклонений для сфер «Федерализм» и «Политические права и свободы».

Некоторые сферы конституционного регулирования, в соответствии с конструкцией экспертной анкеты, обладают своими отдельными аспектами конституционного регулирования, каждый из которых представлен несколькими вопросами или столбцами табличных вопросов. Рассмотрим оценки отклонения конституционной практики от норм Конституции для трех наборов таких аспектов.

В разделе анкеты, посвященном сфере конституционного регулирования «Независимость и самостоятельность судебной власти», в нескольких вопросах сопоставлялись различные юрисдикции. Оценки отклонений для них приведены на диаграмме рисунка 9.

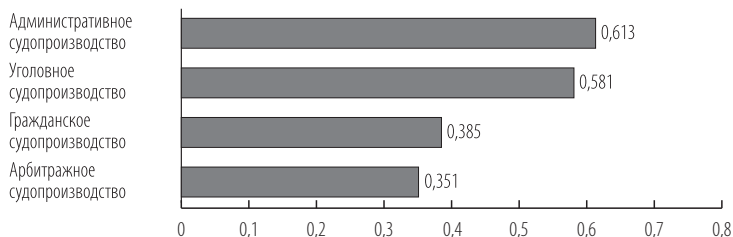


Рис. 9. Значения отклонений конституционной практики от норм Конституции РФ для различных видов юрисдикций

В разделе анкеты, посвященном сфере конституционного регулирования «Конституционный принцип разделения властей» рассматривались различные направления воздействия Президента РФ, его Администрации и органов исполнительной власти на работу других ветвей власти. Результаты вычисления соответствующих отклонений приведены на диаграмме рисунка 10.

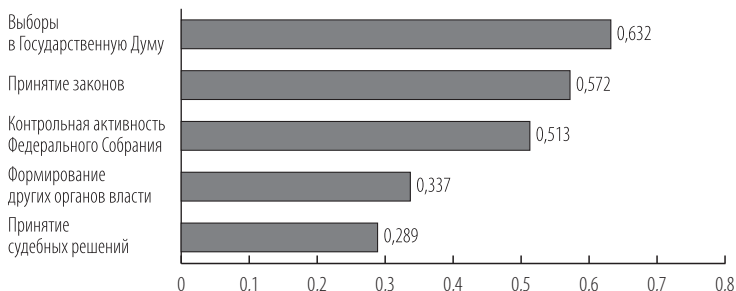


Рис. 10. Значения отклонений конституционной практики от норм Конституции РФ для направления воздействия Президента РФ, его Администрации и органов исполнительной власти на работу других ветвей власти

В последнем разделе анкеты, посвященном федерализму, была возможность сопоставить федеральное и региональное законодательство как два аспекта конституционной практики при обеспечении федерализма. Значения отклонений оказались различающимися незначительно: для федерального законодательства — 0,389, а для регионального законодательства — 0,432.

4. Выводы

В трех предыдущих параграфах различные аспекты конституционной практики были оценены по степени отклонения конституционной практики от норм Конституции на различных уровнях: проблем конституционной практики, задач конституционного моделирования, зон конституционной практики, сфер конституционного регулирования, а также взаимодействия между двумя последними аспектами. Первый вывод, который можно сделать на основании проведенного анализа: все уровни анализа демонстрируют непротиворечивый результат, что делает приведенные далее выводы достаточно надежными.

Сопоставление результатов анализа проблем конституционной практики, а также задач и сфер конституционного регулирования показывает, что наибольший разрыв между конституционной практикой и нормами Конституции наблюдается в сфере «Политические права и свободы». Внутри нее на предельно низком уровне находится реализация на практи-

ке конституционного принципа народовластия. На низком уровне реализации конституционных требований находится также такая сфера конституционного регулирования, как «Федерализм».

Другие сферы конституционного регулирования также имеют проблемы и задачи, характеризующиеся высоким отклонением конституционной практики от норм Конституции. Так, в сфере разделения властей выделяется такая задача, как «воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Государственную Думу». В сфере политического и иного многообразия (плюрализма) выделяется (что согласуется с предыдущими выводами) «принцип равенства партий и общественных объединений». В сфере независимости и самостоятельности судебной власти высокими отклонениями отличаются «правило, согласно которому неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого», «независимость судебной власти в практике взаимоотношений руководителей судов и руководителей других органов власти» и «обеспечение посредством неформальных практик независимости судей от влияния председателей (заместителей председателей) судов».

Сопоставление результатов анализа задач конституционного регулирования, а также проблем и сфер конституционной практики показывает, что существует большой разрыв в отклонениях конституционной практики от норм Конституции между различными зонами конституционной практики. На различных полюсах находятся законодательство и неформальные практики: последние отличаются существенно более высокими отклонениями. Это означает, что самый существенный вклад в различия между требованиями Конституции и их реализацией на практике вносят неформальные аспекты функционирования публичной власти.

РАЗДЕЛ II

РЕЗУЛЬТАТЫ ПИЛОТНОГО ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА МАРТ 2013 ГОДА

ТАБЛИЦЫ РЕЗУЛЬТАТОВ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА*

* Пояснение: числа в клетках Таблиц результатов означают процент экспертов, давших данный ответ на соответствующий вопрос от общего числа ответивших на данный вопрос экспертов.

1. Реализация конституционного принципа политического, идеологического, духовного, культурного и иного многообразия (плюрализма)

Вопрос 1.1. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует конституционному запрету на установление одной идеологии?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти*	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени	22,4	18,4	9,2	6,6
2. Скорее соответствует, чем нет	56,6	61,8	36,8	28,9
3. Скорее не соответствует	18,4	17,1	48,7	31,6
4. Не соответствует, скорее противоречит	2,6	2,6	5,3	32,9

* Примечание: Напоминаем, что под другими органами власти понимаются органы исполнительной власти разных уровней, правоохранительные органы, включая прокуратуру, Администрация Президента РФ. Их работа – нормативная и распорядительная деятельность.

Вопрос 1.2. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует принципу равенства партий и общественных объединений?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени	11,8	6,6	0,0	0,0
2. Скорее соответствует, чем нет	47,4	43,4	15,8	9,2
3. Скорее не соответствует	28,9	39,5	56,6	42,1
4. Не соответствует, скорее противоречит	11,8	10,5	27,6	48,7

Вопрос 1.3. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует праву граждан на создание независимых партий и общественных объединений?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени	26,3	13,2	10,5	9,2
2. Скорее соответствует, чем нет	52,6	56,6	30,3	23,7
3. Скорее не соответствует	18,4	25,0	42,1	34,2
4. Не соответствует, скорее противоречит	2,6	5,3	17,1	32,9

Вопрос 1.4. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует конституционному принципу свободы научной и культурной деятельности?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени	40,8	19,7	13,2	11,8
2. Скорее соответствует, чем нет	53,9	67,1	59,2	44,7
3. Скорее не соответствует	2,6	10,5	22,4	34,2
4. Не соответствует, скорее противоречит	2,6	2,6	5,3	9,2

Вопрос 1.5. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует конституционному принципу светского государства?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени	28,9	21,1	10,5	7,9
2. Скорее соответствует, чем нет	57,9	56,6	39,5	19,7
3. Скорее не соответствует	11,8	18,4	39,5	47,4
4. Не соответствует, скорее противоречит	1,3	3,9	10,5	25,0

Вопрос 1.6. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует конституционному принципу свободы совести?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени	36,8	25,0	14,5	9,2
2. Скорее соответствует, чем нет	50,0	59,2	56,6	44,7
3. Скорее не соответствует	10,5	9,2	15,8	28,9
4. Не соответствует, скорее противоречит	2,6	6,6	13,2	17,1

Вопрос 1.7. В какой степени деятельность органов государства в отношении различных религиозных объединений соответствует принципу плюрализма?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени	30,3	21,1	10,5	7,9
2. Скорее соответствует, чем нет	56,6	57,9	44,7	31,6
3. Скорее не соответствует	13,2	15,8	34,2	42,1
4. Не соответствует, скорее противоречит	0,0	5,3	10,5	18,4

2. Реализация конституционного принципа разделения властей

Вопрос 2.1. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Государственную Думу выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

Варианты ответов	1. При выборах	2. При принятии законов	3. В контрольной деятельности ГД
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках	13,2	9,2	10,5
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки	23,7	30,3	34,2
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки	39,5	40,8	35,5
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки	23,7	19,7	19,7

Вопрос 2.2. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Совет Федерации выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

Варианты ответов	1. При формировании	2. При рассмотрении законов	3. В контрольной деятельности СФ
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках	18,4	17,1	14,5
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки	25,0	28,9	38,2
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки	30,3	35,5	27,6
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки	26,3	18,4	19,7

Вопрос 2.3. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Конституционный Суд РФ выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

Варианты ответов	1. При формировании КС	2. При рассмотрении дел
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках	39,5	15,8
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки	28,9	56,6
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки	21,1	23,7
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки	10,5	3,9

Вопрос 2.4. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Верховный Суд РФ выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

Варианты ответов	1. При формировании ВС	2. При рассмотрении дел
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках	39,5	13,2
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки	31,6	57,9
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки	22,4	21,1
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки	6,6	7,9

Вопрос 2.5. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Высший Арбитражный Суд РФ выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

Варианты ответов	1. При формировании ВАС	2. При рассмотрении дел
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках	40,8	21,1
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки	36,8	56,6
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки	15,8	18,4
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки	6,6	3,9

Вопрос 2.6. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти в целом на нижестоящие суды общей юрисдикции выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

Варианты ответов	1. При формировании судов	2. При рассмотрении дел
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках	31,6	17,1
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки	39,5	46,1
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки	22,4	28,9
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки	6,6	7,9

Вопрос 2.7. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Государственную Думу, выходящее за пределы, предусмотренные Конституцией, имеет место в разных сферах государственной деятельности?

Варианты ответов	Сферы деятельности	
	1. Законодательство	2. Неформальные практики
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках	18,4	3,9
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки	43,4	22,4
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки	30,3	43,4
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки	7,9	30,3

Вопрос 2.8. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Совет Федерации, выходящее за пределы, предусмотренные Конституцией, осуществляется в разных сферах государственной деятельности?

Варианты ответов	Сферы деятельности	
	1. Законодательство	2. Неформальные практики
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках	19,7	5,3
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки	43,4	30,3
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки	31,6	35,5
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки	5,3	28,9

Вопрос 2.9. В какой степени выходящее за предусмотренные Конституцией пределы воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Конституционный Суд РФ осуществляется через следующие сферы государственной деятельности?

Варианты ответов	Сферы деятельности		
	1. Законодательство	2. Работа других органов*	3. Неформальные практики
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках	34,7	24,0	10,5
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки	49,3	52,0	39,5
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки	14,7	22,7	35,5
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки	1,3	1,3	14,5

* Примечание: Напоминаем, что под другими органами власти понимаются органы исполнительной власти разных уровней, правоохранительные органы, включая прокуратуру, Администрация Президента РФ. Их работа – нормативная и распорядительная деятельность.

Вопрос 2.10. В какой степени выходящее за предусмотренные Конституцией пределы воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Верховный Суд РФ осуществляется через следующие сферы государственной деятельности?

Варианты ответов	Сферы деятельности		
	1. Законодательство	2. Работа других органов	3. Неформальные практики
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках	38,2	14,7	6,6
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки	46,1	56,0	44,7
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки	15,8	28,0	35,5
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки	0,0	1,3	13,2

Вопрос 2.11. В какой степени выходящее за предусмотренные Конституцией пределы воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Высший Арбитражный Суд РФ осуществляется через следующие сферы государственной деятельности?

Варианты ответов	Сферы деятельности		
	1. Законодательство	2. Работа других органов	3. Неформальные практики
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках	40,8	20,0	7,9
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки	47,4	62,7	55,3
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки	11,8	17,3	23,7
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки	0,0	0,0	13,2

Вопрос 2.12. Какова степень выходящего за пределы, предусмотренные Конституцией, воздействия Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти в целом на нижестоящие суды общей юрисдикции, осуществляемого через следующие сферы государственной деятельности?

Варианты ответов	Сферы деятельности		
	1. Законодательство	2. Работа других органов	3. Неформальные практики
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках	43,4	13,3	9,2
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки	42,1	48,0	36,8
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки	13,2	33,3	36,8
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки	1,3	5,3	17,1

Вопрос 2.13. В какой степени выходящее за пределы, предусмотренные Конституцией, воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти в целом на назначения председателей высших судов осуществляется через следующие сферы государственной деятельности?

Варианты ответов	Сферы деятельности		
	1. Законодательство	2. Работа других органов	3. Неформальные практики
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках	42,7	23,0	8,0
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки	33,3	44,6	40,0
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки	20,0	28,4	36,0
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки	4,0	4,1	16,0

Вопрос 2.14. В какой мере принцип разделения властей (по горизонтали) реализуется в субъектах Федерации?

Варианты ответа	1. В действующих законах	2. В решениях судов	3. В работе исполнительной власти	4. В неформальных практиках
1. Полностью реализуется	13,2	5,3	1,3	1,3
2. Скорее реализуется, чем нет	57,9	60,5	23,7	10,5
3. Скорее не реализуется	27,6	31,6	60,5	52,6
4. Не реализуется, скорее положение дел противоречит этому принципу	1,3	2,6	14,5	35,5

3. Реализация конституционного принципа федерализма

Вопрос 3.1. В какой степени в деятельности государства реализуется конституционный принцип федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

Варианты ответов	1. В действующих законах	2. В решениях судов	3. В работе исполнительной власти	4. В неформальных практиках
1. Соответствует в высокой степени	17,1	14,5	2,6	1,3
2. Скорее соответствует, чем нет	38,2	36,8	23,7	17,1
3. Скорее не соответствует	34,2	43,4	50,0	39,5
4. Не соответствует, скорее противоречит	10,5	5,3	23,7	42,1

Вопрос 3.2. В какой степени действующая практика разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов соответствует принципу федерализма в том виде, как он задан Конституцией РФ?

Варианты ответов	1. В федеральных законах	2. В законах субъектов РФ	3. В решениях федеральных судов	4. В неформальных практиках
1. Соответствует в высокой степени	19,7	11,8	13,2	5,3
2. Скорее соответствует, чем нет	42,1	44,7	40,8	21,1
3. Скорее не соответствует	27,6	35,5	38,2	50,0
4. Не соответствует, скорее противоречит	10,5	7,9	7,9	23,7

Вопрос 3.3. Оцените степень реализации процедурного механизма согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с органами государственной власти субъектов РФ, установленного в соответствии с конституционной моделью совместного ведения Федерации и субъектов РФ.

Варианты ответа	Выбор
1. Реализуется в высокой степени	3,9
2. Скорее реализуется, чем нет	26,3
3. Скорее не реализуется	57,9
4. Не реализуется – скорее противоречит	11,8

Вопрос 3.4. В какой степени действующий порядок формирования органов власти субъектов Федерации соответствует принципу федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

Варианты ответов	1. В федеральных законах	2. В законах субъектов РФ	3. В решениях федеральных судов	4. В неформальных практиках
1. Соответствует в высокой степени	10,5	9,2	10,5	6,6
2. Скорее соответствует, чем нет	44,7	46,1	43,4	13,2
3. Скорее не соответствует	36,8	40,8	40,8	47,4
4. Не соответствует, скорее противоречит	7,9	3,9	5,3	32,9

Вопрос 3.5. В какой мере в практике работы Совета Федерации РФ реализуется конституционный принцип федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией, включая защиту законных интересов и прав субъектов Российской Федерации?

Варианты ответа	Выбор
1. Реализуется в высокой степени	4,0
2. Скорее реализуется, чем нет	21,3
3. Скорее не реализуется	64,0
4. Не реализуется – скорее противоречит	10,7

Вопрос 3.6. В какой мере в решениях Конституционного Суда РФ реализуется конституционный принцип федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

Выберите один ответ из следующего списка

Варианты ответа	Выбор
1. Реализуется в высокой степени	18,4
2. Скорее реализуется, чем нет	40,8
3. Скорее не реализуется	34,2
4. Не реализуется – скорее противоречит	6,6

Вопрос 3.7. В какой мере деятельность государства в бюджетной и налоговой сферах соответствует конституционному принципу федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

Варианты ответов	1. В федеральных законах	2. В законах субъектов РФ	3. В решениях федеральных судов	4. В неформальных практиках
1. Соответствует в высокой степени	13,2	7,9	8,0	5,3
2. Скорее соответствует, чем нет	40,8	42,1	45,3	21,1
3. Скорее не соответствует	34,2	40,8	40,0	46,1
4. Не соответствует, скорее противоречит	11,8	9,2	6,7	27,6

Вопрос 3.8. В какой мере управление собственностью, находящейся на территориях субъектов Федерации соответствует конституционному принципу федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

Варианты ответов	1. В федеральных законах	2. В законах субъектов РФ	3. В решениях федеральных судов	4. В неформальных практиках
1. Соответствует в высокой степени	18,7	10,7	10,7	4,1
2. Скорее соответствует, чем нет	54,7	54,7	49,3	29,7
3. Скорее не соответствует	25,3	32,0	38,7	39,2
4. Не соответствует, скорее противоречит	1,3	2,7	1,3	27,0

4. Реализация конституционных принципов независимости и самостоятельности органов судебной власти

Вопрос 4.1. В какой степени суды в Российской Федерации обеспечивают конституционный принцип, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью?

Варианты ответов	Конституционный принцип суды обеспечивают		
	1. Исходя из «буквы закона»	2. Исходя из духа конституционного принципа	3. Исходя из неформальных практик*
1. Практически полностью обеспечивают	8,0	5,3	8,0
2. Скорее обеспечивают, чем нет	58,7	36,0	26,7
3. Скорее не обеспечивают	29,3	40,0	48,0
4. Практически не обеспечивают	4,0	18,7	17,3

* Примечание: Сюда входят и особенности неформальной общей судебной практики.

Вопрос 4.2. В какой степени судебная деятельность реализует конституционный принцип состязательности и равноправия сторон?

Варианты ответов	1. В арбитражных судах	2. В судах общей юрисдикции при рассмотрении гражданских дел	3. В судах общей юрисдикции при рассмотрении уголовных дел
1. Реализует в высокой степени	32,9	6,6	1,3
2. Скорее реализует, чем нет	44,7	55,3	25,0
3. Реализует в слабой степени	18,4	34,2	56,6
4. Не реализует, скорее препятствует	3,9	3,9	17,1

Вопрос 4.3. В какой степени судами при рассмотрении уголовных дел соблюдается правило, согласно которому обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность?

Варианты ответов	Ответ
1. Практически полностью соблюдается	6,6
2. Чаще соблюдается, чем нет	47,4
3. Чаще не соблюдается	34,2
4. Практически не соблюдается	11,8

Вопрос 4.4. В какой степени судом при рассмотрении уголовных дел соблюдается правило, согласно которому неустраняемые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого?

Варианты ответов	Ответ
1. Практически полностью соблюдается	1,3
2. Скорее соблюдается, чем нет	25,0
3. Скорее не соблюдается	56,6
4. Практически не соблюдается	17,1

Вопрос 4.5. В какой степени судами общей юрисдикции соблюдается право на справедливое разбирательство независимым и беспристрастным судом?

Варианты ответов	Виды дел		
	1. Гражданские дела	2. Уголовные дела	3. Дела об обжаловании решений и действий (бездействий) органов власти и должностных лиц
1. Практически полностью соблюдается	5,3	3,9	2,7
2. Скорее соблюдается, чем нет	65,3	38,2	36,0
3. Скорее не соблюдается	26,7	47,4	49,3
4. Практически не соблюдается	2,7	10,5	12,0

Вопрос 4.6. В какой степени на принятие судебных решений влияет позиция обвинения по сравнению с позицией защиты при уголовном судопроизводстве?

Варианты ответов	Ответ
1. Позиция обвинения доминирует практически всегда и повсеместно	22,4
2. Позиция обвинения перевешивает весьма ощутимо	42,1
3. Позиция обвинения перевешивает несколько чаще, чем позиция защиты	34,2
4. Позиции обвинения и защиты равноправны	1,3

Вопрос 4.7. В какой степени сложившаяся практика взаимоотношений руководителей судов (в том числе по вопросам разрешения конкретных дел) с должностными лицами из других органов власти соответствует принципу независимости судебной власти?

Варианты ответов	Органы власти				
	1. Администрация Президента	2. Региональные власти	3. Прокуратура	4. СК и МВД	5. ФСБ
1. Соответствует в высокой степени	5,3	5,3	4,0	2,7	1,3
2. Скорее соответствует, чем нет	24,0	30,7	44,0	49,3	36,0
3. Скорее не соответствует	36,0	42,7	36,0	29,3	40,0
4. Не соответствует, скорее противоречит	34,7	21,3	16,0	18,7	22,7

Вопрос 4.8. В какой степени в ходе судопроизводства разных видов реализуется функция независимого судебного контроля за соответствием применяемого законодательства Конституции РФ?

Варианты ответов	Виды судопроизводства			
	1. Арбитражное	2. Гражданское	3. Административное	4. Уголовное
1. Практически полностью реализуется	12,0	5,3	5,3	6,8
2. Скорее реализуется, чем нет	40,0	46,7	33,3	31,1
3. Скорее не реализуется	40,0	38,7	46,7	44,6
4. Практически не реализуется	8,0	9,3	14,7	17,6

Вопрос 4.9. В какой степени реализуется на практике независимость Конституционного Суда РФ при осуществлении конституционного нормоконтроля?

Варианты ответов	Ответ
1. Практически независим	14,5
2. Скорее независим	34,2
3. Скорее зависим	39,5
4. Практически подконтролен	11,8

Вопрос 4.10. В какой степени практика следования судей в своих решениях квазинормативным указаниям Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, в том числе их правовым позициям, соответствует принципу подчинения судей только Конституции и закону?

Варианты ответов	Ответ
1. Соответствует в высокой степени	6,6
2. Скорее соответствует, чем нет	40,8
3. Скорее не соответствует	34,2
4. Не соответствует, скорее противоречит	18,4

Вопрос 4.11. Какова, при рассмотрении конкретных дел, степень независимости судей от влияния председателей (заместителей председателей) судов (в связи с полномочиями этих руководителей по определению судейской карьеры, распределению дел, а также в связи с возможностью дачи конкретных указаний судьям)?

Варианты ответов	Ответ
1. Судьи практически независимы	1,3
2. Скорее независимы, чем зависимы	18,4
3. Скорее зависимы	55,3
4. Судьи практически подконтрольны	25,0

Вопрос 4.12. В какой мере практика работы органов судейского сообщества соответствует возложенным на них задачам по защите независимости судей, их прав и законных интересов?

Варианты ответов	Ответ
1. Соответствует в высокой степени	6,7
2. Скорее соответствует, чем нет	48,0
3. Скорее не соответствует	42,7
4. Не соответствует, скорее противоречит	2,7

5. Реализация политических прав и свобод

Вопрос 5.1. В какой мере деятельность российских государственных органов и должностных лиц соответствует конституционной норме, гарантирующей свободу массовой информации?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени	22,4	5,3	2,6	1,3
2. Скорее соответствует, чем нет	57,9	55,3	26,3	17,1
3. Скорее не соответствует	15,8	34,2	53,9	42,1
4. Не соответствует, скорее противоречит	3,9	5,3	17,1	39,5

* Примечание: Под другими органами власти здесь понимаются органы исполнительной власти разных уровней, правоохранительные органы, включая прокуратуру, Администрация Президента.

Вопрос 5.2. В какой мере деятельность российских государственных органов и должностных лиц соответствует конституционной норме, запрещающей цензуру?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени	35,5	14,5	1,3	1,3
2. Скорее соответствует, чем нет	55,3	61,8	32,9	19,7
3. Скорее не соответствует	9,2	23,7	48,7	47,4
4. Не соответствует, скорее противоречит	0,0	0,0	17,1	31,6

Вопрос 5.3. В какой мере деятельность государственных СМИ* соответствует конституционным нормам, гарантирующим свободу массовой информации?

Варианты ответов	Ответ
1. Соответствует в высокой степени	1,3
2. Скорее соответствует, чем нет	32,9
3. Скорее не соответствует	50,0
4. Не соответствует, скорее противоречит	17,8

* Примечание: Под государственными СМИ понимаются такие, которые либо учреждены органами власти, либо собственником которых являются юридические лица, контролируемые органами власти через контрольные пакеты акций или иные механизмы.

Вопрос 5.4. В какой мере деятельность государственных СМИ соответствует конституционным нормам, запрещающим цензуру?

Варианты ответов	Ответ
1. Соответствует в высокой степени	0,0
2. Скорее соответствует, чем нет	39,5
3. Скорее не соответствует	48,7
4. Не соответствует, скорее противоречит	11,8

Вопрос 5.5. В какой мере деятельность российских государственных органов и должностных лиц соответствует конституционной норме о праве граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания и митинги?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени	7,9	2,6	0,0	0,0
2. Скорее соответствует, чем нет	34,2	28,9	13,2	14,5
3. Скорее не соответствует	39,5	44,7	55,3	30,3
4. Не соответствует, скорее противоречит	18,4	23,7	31,6	55,3

Вопрос 5.6. В какой мере деятельность российских государственных органов и должностных лиц в ходе федеральных избирательных кампаний и выборов соответствует конституционным нормам о праве граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени	17,1	7,9	2,6	0,0
2. Скорее соответствует, чем нет	47,4	30,3	17,1	34,2
3. Скорее не соответствует	27,6	44,7	44,7	52,6
4. Не соответствует, скорее противоречит	7,9	17,1	35,5	34,2

Вопрос 5.7. В какой мере реализуется конституционное требование равенства перед законом общественных объединений, действующих в политическом пространстве России?

Варианты ответов	Ответ
1. Реализуется в высокой степени	1,3
2. Скорее реализуется, чем нет	23,7
3. Скорее не реализуется	53,9
4. Не реализуется, скорее противоречит	21,1

Вопрос 5.8. В какой мере органы государственной власти обеспечивают гарантии функционирования оппозиционных политических сил?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов	4. Неформальные практики
1. Практически полностью обеспечивает	7,9	2,6	1,3	13,2
2. Скорее обеспечивает, чем нет	35,5	30,3	13,2	32,9
3. Скорее не обеспечивает	43,4	50,0	44,7	53,9
4. Практически не обеспечивает, скорее противодействует	13,2	17,1	40,8	13,2

Вопрос 5.9. В какой мере в деятельности государственных органов реализуется конституционный запрет присвоения власти?

Варианты ответов	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов	4. Неформальные практики
1. Реализуется в высокой степени	34,2	26,3	11,8	11,8
2. Скорее реализуется, чем нет	44,7	48,7	46,1	30,3
3. Скорее не реализуется	17,1	19,7	27,6	35,5
4. Не реализуется – скорее противоречит	3,9	5,3	14,5	22,4

Вопрос 5.10. В какой мере в Российской Федерации реализуется конституционный запрет на принятие законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина?

Варианты ответов	Ответ
1. Реализуется в высокой степени	6,6
2. Скорее реализуется, чем нет	38,2
3. Скорее не реализуется	48,7
4. Не реализуется – скорее противоречит	6,6

Вопрос 5.11. В какой мере в Российской Федерации реализуется конституционный принцип народовластия в перечисленных ситуациях или направлениях (видах) деятельности?

(Распределение частот ответов соответствует строкам таблицы)

Варианты ответов	1. Реализуется в высокой степени	2. Скорее реализуется, чем нет	3. Скорее не реализуется	4. Не реализуется, скорее противоречит
1. Существующий способ* наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации	6,6	15,8	48,7	28,9
2. Существующий способ наделения полномочиями депутатов Государственной Думы	7,9	39,5	36,8	15,8
3. Существующий способ наделения полномочиями членов Совета Федерации	3,9	15,8	48,7	31,6
4. Существующие подходы к рекрутированию политической элиты	1,3	12,0	49,3	37,3
5. Существующие способы регулирования протестной активности	1,3	15,8	36,8	46,1
6. Существующие способы влияния на политическую конкуренцию	1,3	7,9	44,7	46,1
7. Существующие способы влияния на СМИ	1,3	22,4	39,5	36,8

* Примечание: говоря о способе, мы имеем в виду в совокупности все аспекты деятельности власти, которые рассматривались и выше: законодательство, решения судов, работа других органов власти, неформальные практики.

ТАБЛИЦЫ КОЭФФИЦИЕНТОВ ОТКЛОНЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПРАКТИКИ ОТ ПОЛОЖЕНИЙ КОНСТИТУЦИИ*

* Пояснение: в клетках всех таблиц приведены результаты вычислений *коэффициента отклонения* (конституционной практики от положений Конституции). Этот коэффициент вычисляется для каждого вопроса как доля респондентов, которые, отвечая на данный вопрос, выбрали один из двух вариантов отрицательного ответа (вроде «Скорее не соблюдается» или «Практически не соблюдается»)¹².

1. Реализация конституционного принципа политического, идеологического, духовного, культурного и иного многообразия (плюрализма)

Вопрос 1.1. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует конституционному запрету на установление одной идеологии?

В целом	В том числе			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти*	4. Неформальные практики
0,398	0,211	0,197	0,539	0,645

* Примечание: Напоминаем, что под другими органами власти понимаются органы исполнительной власти разных уровней, правоохранительные органы, включая прокуратуру, Администрация Президента РФ. Их работа – нормативная и распорядительная деятельность.

Вопрос 1.2. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует принципу равенства партий и общественных объединений?

В целом	В том числе			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
0,664	0,408	0,500	0,842	0,908

Вопрос 1.3. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует праву граждан на создание независимых партий и общественных объединений?

В целом	В том числе			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
0,444	0,211	0,303	0,592	0,671

Вопрос 1.4. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует конституционному принципу свободы научной и культурной деятельности?

В целом	В том числе			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
0,224	0,053	0,132	0,276	0,434

¹² Более подробно см. главу «Методика анализа данных экспертного опроса».

Вопрос 1.5. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует конституционному принципу светского государства?

В целом	В том числе			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
0,395	0,132	0,224	0,500	0,724

Вопрос 1.6. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует конституционному принципу свободы совести?

В целом	В том числе			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
0,260	0,132	0,158	0,289	0,461

Вопрос 1.7. В какой степени деятельность органов государства в отношении различных религиозных объединений соответствует принципу плюрализма?

В целом	В том числе			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
0,349	0,132	0,211	0,447	0,605

2. Реализация конституционного принципа разделения властей

Вопрос 2.1. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Государственную Думу выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

В целом	В том числе		
	1. При выборах	2. При принятии законов	3. В контрольной деятельности ГД
0,596	0,632	0,605	0,553

Вопрос 2.2. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Совет Федерации выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

В целом	В том числе		
	1. При формировании	2. При рассмотрении законов	3. В контрольной деятельности СФ
0,526	0,566	0,539	0,474

Вопрос 2.3. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Конституционный Суд РФ выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

В целом	В том числе	
	1. При формировании КС	2. При рассмотрении дел
0,296	0,316	0,276

Вопрос 2.4. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Верховный Суд РФ выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

В целом	В том числе	
	1. При формировании ВС	2. При рассмотрении дел
0,289	0,289	0,289

Вопрос 2.5. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Высший Арбитражный Суд РФ выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

В целом	В том числе	
	1. При формировании ВАС	2. При рассмотрении дел
0,224	0,224	0,224

Вопрос 2.6. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти в целом на нижестоящие суды общей юрисдикции выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

В целом	В том числе	
	1. При формировании дел	2. При рассмотрении дел
0,329	0,289	0,368

Вопрос 2.7. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Государственную Думу, выходящее за пределы, предусмотренные Конституцией, имеет место в разных сферах государственной деятельности?

В целом	В том числе	
	1. Законодательство	2. Неформальные практики
0,559	0,382	0,737

Вопрос 2.8. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Совет Федерации, выходящее за пределы, предусмотренные Конституцией, осуществляется в разных сферах государственной деятельности?

В целом	В том числе	
	1. Законодательство	2. Неформальные практики
0,507	0,368	0,645

Вопрос 2.9. В какой степени выходящее за предусмотренные Конституцией пределы воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Конституционный Суд РФ осуществляется через следующие сферы государственной деятельности?

В целом	В том числе		
	1. Законодательство	2. Работа других органов*	3. Неформальные практики
0,301	0,160	0,240	0,500

* Примечание: Напоминаем, что под другими органами власти понимаются органы исполнительной власти разных уровней, правоохранительные органы, включая прокуратуру, Администрация Президента РФ. Их работа – нормативная и распорядительная деятельность.

Вопрос 2.10. В какой степени выходящее за предусмотренные Конституцией пределы воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Верховный Суд РФ осуществляется через следующие сферы государственной деятельности?

В целом	В том числе		
	1. Законодательство	2. Работа других органов	3. Неформальные практики
0,313	0,158	0,293	0,487

Вопрос 2.11. В какой степени выходящее за предусмотренные Конституцией пределы воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Высший Арбитражный Суд РФ осуществляется через следующие сферы государственной деятельности?

В целом	В том числе		
	1. Законодательство	2. Работа других органов	3. Неформальные практики
0,220	0,118	0,173	0,368

Вопрос 2.12. Какова степень выходящего за пределы, предусмотренные Конституцией, воздействия Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти в целом на нижестоящие суды общей юрисдикции, осуществляемого через следующие сферы государственной деятельности?

В целом	В том числе		
	1. Законодательство	2. Работа других органов	3. Неформальные практики
0,357	0,145	0,387	0,539

Вопрос 2.13. В какой степени выходящее за пределы, предусмотренные Конституцией, воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти в целом на назначения председателей высших судов осуществляется через следующие сферы государственной деятельности?

В целом	В том числе		
	1. Законодательство	2. Работа других органов	3. Неформальные практики
0,362	0,240	0,324	0,520

Вопрос 2.14. В какой мере принцип разделения властей (по горизонтали) реализуется в субъектах Федерации?

В целом	В том числе			
	1. В действующих законах	2. В решениях судов	3. В работе исполнительной власти	4. В неформальных практиках
0,566	0,289	0,342	0,750	0,882

3. Реализация конституционного принципа федерализма

Вопрос 3.1. В какой степени в деятельности государства реализуется конституционный принцип федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

В целом	В том числе			
	1. В действующих законах	2. В решениях судов	3. В работе исполнительной власти	4. В неформальных практиках
0,622	0,447	0,487	0,737	0,816

Вопрос 3.2. В какой степени действующая практика разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов соответствует принципу федерализма в том виде, как он задан Конституцией РФ?

В целом	В том числе			
	1. В федеральных законах	2. В законах субъектов РФ	3. В решениях федеральных судов	4. В неформальных практиках
0,503	0,382	0,434	0,461	0,737

Вопрос 3.3. Оцените степень реализации процедурного механизма согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с органами государственной власти субъектов РФ, установленного в соответствии с конституционной моделью совместного ведения Федерации и субъектов РФ.

0,697

Вопрос 3.4. В какой степени действующий порядок формирования органов власти субъектов Федерации соответствует принципу федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

В целом	В том числе			
	1. В федеральных законах	2. В законах субъектов РФ	3. В решениях федеральных судов	4. В неформальных практиках
0,539	0,447	0,447	0,461	0,803

Вопрос 3.5. В какой мере в практике работы Совета Федерации РФ реализуется конституционный принцип федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией, включая защиту законных интересов и прав субъектов Российской Федерации?

0,747

Вопрос 3.6. В какой мере в решениях Конституционного Суда РФ реализуется конституционный принцип федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

0,408

Вопрос 3.7. В какой мере деятельность государства в бюджетной и налоговой сферах соответствует конституционному принципу федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

В целом	В том числе			
	1. В федеральных законах	2. В законах субъектов РФ	3. В решениях федеральных судов	4. В неформальных практиках
0,541	0,461	0,500	0,467	0,737

Вопрос 3.8. В какой мере управление собственностью, находящейся на территориях субъектов Федерации соответствует конституционному принципу федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

В целом	В том числе			
	1. В федеральных законах	2. В законах субъектов РФ	3. В решениях федеральных судов	4. В неформальных практиках
0,418	0,267	0,347	0,400	0,662

4. Реализация конституционных принципов независимости и самостоятельности органов судебной власти

Вопрос 4.1. В какой степени суды в Российской Федерации обеспечивают конституционный принцип, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью?

В целом	В том числе		
	1. Исходя из «буквы закона»	2. Исходя из духа конституционного принципа	3. Исходя из неформальных практик*
0,524	0,333	0,587	0,653

* Примечание: Сюда входят и особенности неоформленной общей судебной практики.

Вопрос 4.2. В какой степени судебная деятельность реализует конституционный принцип состязательности и равноправия сторон?

В целом	В том числе		
	1. В арбитражных судах	2. В судах общей юрисдикции при рассмотрении гражданских дел	3. В судах общей юрисдикции при рассмотрении уголовных дел
0,447	0,224	0,382	0,737

Вопрос 4.3. В какой степени судами при рассмотрении уголовных дел соблюдается правило, согласно которому обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность?

0,461

Вопрос 4.4. В какой степени судом при рассмотрении уголовных дел соблюдается правило, согласно которому неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого?

0,737

Вопрос 4.5. В какой степени судами общей юрисдикции соблюдается право на справедливое разбирательство независимым и беспристрастным судом?

В целом	В том числе		
	1. Гражданские дела	2. Уголовные дела	3. Дела об обжаловании решений и действий (бездействия) органов власти и должностных лиц
0,496	0,293	0,579	0,613

Вопрос 4.6. В какой степени на принятие судебных решений влияет позиция обвинения по сравнению с позицией защиты при уголовном судопроизводстве?

0,776

Вопрос 4.7. В какой степени сложившаяся практика взаимоотношений руководителей судов (в том числе по вопросам разрешения конкретных дел) с должностными лицами из других органов власти соответствует принципу независимости судебной власти?

В целом	В том числе				
	1. Администрация Президента	2. Региональные власти	3. Прокуратура	4. СК и МВД	5. ФСБ
0,595	0,595	0,595	0,595	0,595	0,595

Вопрос 4.8. В какой степени в ходе судопроизводства разных видов реализуется функция независимого судебного контроля за соответствием применяемого законодательства Конституции РФ?

В целом	В том числе			
	1. Арбитражное	2. Гражданское	3. Административное	4. Уголовное
0,548	0,480	0,480	0,613	0,622

Вопрос 4.9. В какой степени реализуется на практике независимость Конституционного Суда РФ при осуществлении конституционного нормоконтроля?

0,513

Вопрос 4.10. В какой степени практика следования судей в своих решениях квазинормативным указаниям Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, в том числе их правовым позициям, соответствует принципу подчинения судей только Конституции и закону?

0,526

Вопрос 4.11. Какова, при рассмотрении конкретных дел, степень независимости судей от влияния председателей (заместителей председателей) судов (в связи с полномочиями этих руководителей по определению судебной карьеры, распределению дел, а также в связи с возможностью дачи конкретных указаний судьям)?

0,803

Вопрос 4.12. В какой мере практика работы органов судебной системы соответствует возложенным на них задачам по защите независимости судей, их прав и законных интересов?

0,453

5. Реализация политических прав и свобод

Вопрос 5.1. В какой мере деятельность российских государственных органов и должностных лиц соответствует конституционной норме, гарантирующей свободу массовой информации?

В целом	В том числе			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
0,530	0,197	0,395	0,711	0,816

Вопрос 5.2. В какой мере деятельность российских государственных органов и должностных лиц соответствует конституционной норме, запрещающей цензуру?

В целом	В том числе			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
0,444	0,092	0,237	0,658	0,789

Вопрос 5.3. В какой мере деятельность государственных СМИ* соответствует конституционным нормам, гарантирующим свободу массовой информации?

0,629

* Примечание: Под государственными СМИ понимаются такие, которые либо учреждены органами власти, либо собственником которых являются юридические лица, контролируемые органами власти через контрольные пакеты акций или иные механизмы.

Вопрос 5.4. В какой мере деятельность государственных СМИ соответствует конституционным нормам, запрещающим цензуру?

0,605

Вопрос 5.5. В какой мере деятельность российских государственных органов и должностных лиц соответствует конституционной норме о праве граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания и митинги?

В целом	В том числе			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
0,747	0,579	0,684	0,868	0,855

Вопрос 5.6. В какой мере деятельность российских государственных органов и должностных лиц в ходе федеральных избирательных кампаний и выборов соответствует конституционным нормам о праве граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти?

В целом	В том числе			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
0,661	0,355	0,618	0,803	0,868

Вопрос 5.7. В какой мере реализуется конституционное требование равенства перед законом общественных объединений, действующих в политическом пространстве России?

0,750

Вопрос 5.8. В какой мере органы государственной власти обеспечивают гарантии функционирования оппозиционных политических сил?

В целом	В том числе			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов	4. Неформальные практики
0,740	0,566	0,671	0,855	0,868

Вопрос 5.9. В какой мере в деятельности государственных органов реализуется конституционный запрет присвоения власти?

В целом	В том числе			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов	4. Неформальные практики
0,365	0,211	0,250	0,421	0,579

Вопрос 5.10. В какой мере в Российской Федерации реализуется конституционный запрет на принятие законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина?

0,553

Вопрос 5.11. В какой мере в Российской Федерации реализуется конституционный принцип народовластия в перечисленных ситуациях или направлениях (видах) деятельности?

0,782

В том числе

1. Существующий способ* наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации	0,776
2. Существующий способ наделения полномочиями депутатов Государственной Думы	0,526
3. Существующий способ наделения полномочиями членов Совета Федерации	0,803
4. Существующие подходы к рекрутированию политической элиты	0,867
5. Существующие способы регулирования протестной активности	0,829
6. Существующие способы влияния на политическую конкуренцию	0,908
7. Существующие способы влияния на СМИ	0,763

* Примечание: говоря о способе, мы имеем в виду в совокупности все аспекты деятельности власти, которые рассматривались и выше: законодательство, решения судов, работа других органов власти, неформальные практики.

ГЛАВА I. ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПЛЮРАЛИЗМ КАК КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП И СОЦИАЛЬНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ¹³

Введение. Принцип плюрализма (идеологического и политического многообразия) актуализировался в текущем политическом контексте в связи с акциями протеста и выступлениями оппозиции. В дискуссиях представлены различные трактовки как самого принципа, так и возможных форм его реализации на практике. Это делает важным обобщение и анализ данных экспертного опроса, проведенного Институтом права и публичной политики в 2013 году.

Структура раздела включает следующие параметры: 1) ключевые понятия, характеризующие принцип плюрализма; 2) выявление явных и латентных противоречий, характеризующих реализацию принципа плюрализма и их отражение в вопросах анкеты; 3) определение достоверности результатов экспертного опроса по принципу плюрализма; 4) общая структура и динамика конституционных отклонений в сфере плюрализма; 5) место конституционных отклонений по принципу плюрализма в сравнении с отклонениями по другим принципам; 6) природа конституционной дисфункции: соотношение формальных и неформальных практик в реализации принципа плюрализма; 7) отклонения в реализации принципа плюрализма на уровне конституционного регулирования и практики; 8) реализация принципа плюрализма с учетом специальных аспектов конституционного регулирования.

1. Принцип плюрализма: ключевые понятия и направления анализа

Признание принципа плюрализма (идеологического многообразия) означает право каждого человека, политической партии и общественной организации свободно разрабатывать, исповедовать и проповедовать идеи, теории, концепции о духовном, социальном и политическом устройстве общества, предлагать рекомендации по их изменению и защищать соответствующие воззрения в рамках принятых законов. В правовом государстве соблюдение принципа гарантируется на конституционном уровне.

1. Конституция России вполне четко фиксирует данный принцип: «1. В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. 2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. 3. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. 4. Общественные объединения равны

¹³ См. часть I Таблиц результатов экспертного опроса и Таблиц коэффициентов отклонения.

перед законом. 5. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни» (ст. 13).

Речь идет, следовательно, о фиксации запрета установления какой-либо одной идеологии в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ), причем это запрещение относится к государственным органам, правящим политическим партиям и высшим должностным лицам. Развитием принципа идеологического многообразия является культурное многообразие — свобода научной и культурной деятельности, политическое многообразие и многопартийность, закрепляемые Конституцией (ч. 3 ст. 13), свобода создания и деятельности общественных объединений, равенства всех партий и общественных объединений перед законом, запрет на вмешательство государственных органов во внутреннюю жизнь политических партий и общественных объединений (ст. 30 Конституции РФ). Важным элементом системы идеологического и культурного многообразия является принцип светского государства, закрепленный в статье 14: «1. Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. 2. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом». Этот принцип предполагает отказ от установления какой-либо религии в качестве государственной или обязательной (ч. 1 и 2 ст. 14 Конституции РФ), а также свободы совести и вероисповедания (ст. 28 Конституции РФ). Из этих положений вытекает идея защиты государства на равных основаниях как религиозных, так и светских убеждений, нейтрализм государства и невмешательство в дела всех конфессий при условии соблюдения ими конституционных норм, а также определенные позитивные обязательства государства в отношении обеспечения свободы выражения религиозных чувств.

2. Принцип плюрализма, как он закреплен в Конституции РФ, соответствует международным стандартам в области прав человека, включая требование правовой определенности, согласно которому всякий закон должен соответствовать принципу правового государства — обладать достаточной степенью точности и конкретности и не противоречить принципу верховенства права¹⁴. Принцип плюрализма пересекается, следовательно, с другими важнейшими принципами: справедливости, равенства, народовластия, правового государства, многопартийности, независимого

¹⁴ См.: Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: Избранные права. М.: Институт права и публичной политики, 2002.

правосудия, и выражается через них¹⁵. Он во многом определяет и стандарты справедливого правосудия — идею его независимости, состязательности и транспарентности¹⁶.

3. Применение принципа плюрализма предполагает, однако, выстраивание иерархии конституционных ценностей с учетом особенностей конкретной политико-правовой ситуации в обществе. Демократия, как показывает исторический опыт ее осуществления, должна защищаться от тех сил, которые, используя принцип плюрализма, выступают фактически за его отмену. Правовому государству поэтому не безразличны цели и задачи партий и общественных объединений: запрещению (ч. 5 ст. 13) подлежат те общественные объединения, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя; нарушение целостности государства; подрыв его безопасности; создание вооруженных формирований; разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. По всем этим вопросам актуально сопоставление Конституции и законодательства Российской Федерации, а также российской судебной и административной практики с положениями Европейской конвенции и решениями Европейского Суда по правам человека, изучение их реализации на практике.

В последнее время, однако, конституционный принцип плюрализма подвергается атаке со стороны консервативной части общества и экспертного сообщества. В ряде конституционных проектов и поправок к Конституции выдвигаются идеи отмены самого принципа или его важнейших элементов: предложения по введению государственной идеологии, отмене светского государства, отказу от идеи нейтральности государства в отношении общественных объединений, партий или конфессий. Это ставит под вопрос реализацию положений о культурном и политическом многообразии — свободе научной и образовательной деятельности, предполагает расширение государственного контроля над деятельностью партий, общественных объединений и НКО, соответствующую ориентацию политики права и правоприменительной деятельности. В какой мере новые законодательные инициативы идут в соответствии с Конституцией, а в какой мере отклоняются от аутентичного смысла ее норм или предлагают их селективное применение? В этом состоит проблема интерпретации конституционных отклонений в данной области.

¹⁵ См.: Основы конституционного строя: двадцать лет развития. М.: Институт права и публичной политики, 2013.

¹⁶ Стандарты справедливого правосудия / Под ред. Т. Г. Морщаковой. М.: Мысль, 2012.

2. Явные и латентные противоречия в реализации принципа плюрализма (обоснование вопросов экспертного опроса)

Признавая безусловную ценность и прямой характер действия конституционных норм, выражающих принцип плюрализма, экспертное сообщество разделяется в вопросе о том, как эти нормы должны применяться на практике и какова степень их реализации в действующей политико-правовой системе Российской Федерации. В связи с этим вопросы, касающиеся принципа плюрализма были призваны отразить три круга проблем.

Во-первых, выяснить, в какой мере конституционные принципы реализуются в различных сферах конституционных практик (по основным конституционным принципам) и, следовательно, установить специфику реализации одного из них — принципа плюрализма в самой широкой его трактовке. Основная проблема здесь — определение предусмотренной Конституцией и законами меры защиты принципа плюрализма в сравнении с другими принципами.

Во-вторых, в какой мере каждый принцип (в данном случае, конституционный принцип плюрализма) реализуется на уровне отдельных его элементов. С этим связано появление вопросов, отражающих позитивные и негативные гарантии соблюдения. К первым (позитивным) относятся нормы о соблюдении принципа плюрализма в следующих областях правового регулирования: обеспечение светского государства и свободы совести; обеспечение равенства религиозных объединений перед законом; свобода научной и культурной деятельности; равенство партий и общественных объединений перед законом; право граждан на создание независимых партий и общественных объединений; нейтральность государства в отношении политических партий и общественных организаций; независимость СМИ и гарантии их от вмешательства государства; гарантия прав индивида на выражение оппозиционных идей и оппозиционную деятельность. Ко вторым (негативным или запретительным) — относятся конституционные гарантии о реализации запрета на установление одной идеологии; запрета на вмешательство государственных органов во внутреннюю жизнь политических партий и общественных объединений, нарушения государством нейтральности в отношении религиозных конфессий, запрета на установление цензуры в СМИ. Основная проблема этой группы вопросов — выяснение степени реализации основных элементов принципа плюрализма.

В-третьих, предстояло выяснить, как осуществляется реализация принципа плюрализма в различных зонах конституционной практики. В связи с этим, вопросы (и ответы) включали анализ законодательства, решений судов и деятельности органов власти. Основная проблема — установить, в какой из этих зон конституционные отклонения достигают наименьшей, а в какой — наибольшей степени. Ответы разбиты по пяти-

балльной шкале оценок, причем все они оказались в рубриках, схематично определяемых как «хорошо», «удовлетворительно» и «плохо».

Основной предмет дискуссии при составлении вопросов экспертного опроса касался именно формулировки третьего круга проблем — соотношение формальных (явных) и неформальных (латентных) противоречий и практик. Первоначально планировалось использовать (наряду с законодательными, судебными практиками и практиками органов исполнительной власти) понятие «иных конституционных практик», замененное позднее понятием «неформальных практик». Известная неопределенность данного понятия заключается в том, что неформальные практики могут иметь различную правовую природу — развиваться в рамках формальных практик и не противоречить им, быть нейтральны в отношении их и, наконец, однозначно противостоять им (то есть иметь выраженную антиконституционную природу). Далее, необходимо различать неформальные практики государственных институтов или органов власти и негосударственных — спонтанно возникающих институтов гражданского общества. Наконец, стало ясно, что высокий уровень юридической неопределенности возникает как раз на стыке формальных и неформальных практик, когда последние могут использоваться для преодоления либо укрепления квазиконституционных способов ведения дел.

В отношении принципа плюрализма соотношение явных и латентных практик может быть проиллюстрировано следующими *трудными вопросами*: 1) В какой мере предусмотренный Конституцией и законами принцип плюрализма реализуется в деятельности правящей партии, государственных органов и должностных лиц; 2) Насколько основные акторы гражданского общества и политического процесса (партии, общественные объединения, профсоюзы, НКО и т. п.) руководствуются конституционным принципом плюрализма и соответствуют ему в своей внутренней организации, преследуемых целях и методах деятельности; 3) До какой степени государство имеет право вмешиваться в деятельность партий и общественных объединений в случае неявного (и, следовательно, трудно уловимого в законодательных нормах и судебной практике) нарушения последними принципа плюрализма в своей собственной деятельности (создание вождистских партий, тоталитарных сект, подавления внутренней демократии в профсоюзном движении, косвенное разжигание ненависти в обществе, использование непрозрачных схем финансирования, хулиганских действий или нарушения административных норм при проведении митингов, демонстраций и шествий); 4) Каковы конституционные границы этого вмешательства, выход за пределы которых подвергает сомнению сам принцип плюрализма?

Ответы на эти и подобные вопросы было решено вывести за рамки опроса в силу ограниченности его объема и трудности формализации во-

просов. Они должны, однако, присутствовать в исследовании на стадии обобщения его результатов, поскольку, следуя за Г. Еллинеком и классиками русской юриспруденции начала XX века, следует признать, что их решение определяет вывод о степени защиты субъективных публичных прав как квинтэссенции российского конституционного порядка.

3. Определение достоверности результатов опроса по принципу плюрализма

Решение проблемы достоверности результатов проведенного экспертного опроса включает следующие вопросы: адекватность понимания поставленных вопросов в предложенных формулировках; степень единства общих оценок и критериев их выработки экспертами (респондентами); объяснение дифференциации позиций респондентов при оценке различных сфер конституционных практик и ситуации внутри них. При решении этих вопросов мы опирались на представленное обоснование методики анализа данных социологического опроса.

1. *Формулировка вопросов*, несмотря на возможность некоторых отклонений, связанных с ограниченностью выборки, была в целом относительно понята респондентами. Об этом свидетельствуют таблицы синхронизации ответов по разным сферам анализа, раскрывающие корреляции мнений респондентов¹⁷. На основании ранжирования сфер по данным 7 случайно выбранных экспертов и вычисления коэффициента корреляции Спирмена между общим ранжированием и отдельными экспертами можно констатировать, что разрыв оценок респондентов не свидетельствует об отсутствии принципиального единства критериев оценок — респонденты примерно одинаково ранжируют разные сферы конституционного регулирования и разные зоны конституционной практики. Представленные респондентами ответы по принципу плюрализма поэтому можно оценить как адекватные тому смыслу вопросов, которые закладывали в них авторы анкеты.

2. *Общая оценка ситуации с реализацией конституционных принципов*. Все респонденты в целом схоже видят ситуацию с реализацией конституционных принципов в стране, независимо от анализируемой сферы конституционного регулирования. Сходно решается вопрос о степени отклонений практики от конституционных норм. Об этом свидетельствует обобщение данных о «значениях средних оценок и отклонений», анализ данных которых позволяет предположить, что по уровню реализации Конституции дела, по мнению респондентов, обстоят примерно одинаково во всех сферах конституционного регулирования. Оценки реализации принципа плюрализма в целом более высокие, чем по ряду

¹⁷ См. таблице 8 в главе «Методика анализа данных экспертного опроса».

других принципов. Общая оценка при этом достаточно пессимистична («хорошо» или «удовлетворительно» по школьной пятибалльной шкале оценок).

3. *Дифференциация позиций респондентов с переходом от одной сферы к другой* в целом незначительна, хотя позволяет представить некоторое различие по пяти сферам конституционного регулирования (в рамках упорядочения по возрастанию средних оценок). Этот анализ позволяет предположить, что по уровню реализации конституционных норм ситуация выглядит примерно одинаково в сфере обеспечения принципа плюрализма и разделения властей; несколько хуже (но примерно одинаково) в сферах федерализма и судебной власти и еще хуже — с обеспечением политических прав и свобод. Таким образом, прослеживается тенденция к росту критики существующей системы по мере перехода от анализа более общих конституционных принципов (плюрализм) к более конкретным и от законодательства к анализу судебной системы и правоприменительной практики, особенно «неформальных практик», включающих манипулирование законодательными актами, процессуальными нормами и административными предписаниями, наиболее заметное на уровне соблюдения прав и свобод граждан.

4. *Дифференциация позиций респондентов при оценке ситуации внутри отдельных сфер* конституционного регулирования также чрезвычайно информативна. Наиболее конфликтными вопросами, вызвавшими наивысший разброс мнений среди респондентов, оказались как раз те из них, которые связаны с более «абстрактными» сферами: принципом плюрализма и разделением властей и их реализации в неформальных практиках. Менее конфликтными вопросами оказываются те, которые относятся к законодательному регулированию и более «прагматическим» сферам — от федерализма до судебной власти. Это либо те вопросы, по которым подавляющее большинство респондентов признает незначительность уровня конституционных отклонений (законодательное обеспечение принципа плюрализма), либо те, по которым существует негативная консолидация — чрезвычайно высокий уровень отклонения, граничащий с антиконституционными практиками. Это означает существование в экспертном сообществе различных (хотя в целом пессимистических) оценок реализации общих конституционных принципов при достаточно выраженном негативном единстве в отношении их реализации на уровне субъектов Федерации, деятельности судов и правоприменительной практики. Этот вывод подтверждается, по-видимому, данными, показывающими рост единства оценок экспертов в этом направлении, коррелирующий с их общим концептуальным взглядом на Конституцию и ее реализацию. Наибольший уровень негативного единства представлен респондентами по вопросам реализации принципа разделения властей и обеспечения прав и свобод.

5. *Принцип плюрализма в этой шкале* занимает промежуточное место. Как показывают данные таблицы коэффициентов отклонений, общее значение последних по большинству параметров принципа плюрализма не достигает критически важной отметки в 0,5 и колеблется между отметками 0,2 и 0,4. Исключение составляет ситуация с соблюдением права граждан на создание независимых партий и общественных движений (0,444) и, особенно, равенства партий и общественных объединений (0,664). Возникает определенное противоречие: каким образом совместить отсутствие единства оценок реализации принципа плюрализма с практически единодушным признанием неэффективности реализации прав и свобод? Ведь речь идет об очень близких принципах, реализация которых не может быть не связана. Ответ, предположительно, следует искать в трех причинах: преобладание теоретических оценок респондентов над практически-ми; осознание того факта, что дисфункция конституционных принципов идет скорее не столько на уровне законодательства, сколько на уровне правоприменительной деятельности; неопределенность понятия «неформальных практик», которые (несмотря на сделанные в опросе разъяснения) могут интерпретироваться респондентами различным образом.

4. Структура и параметры выявленных конституционных отклонений

Общий анализ конституционной практики по результатам экспертного опроса позволяет выявить структуру и параметры конституционных отклонений. Для их анализа важно определить содержание понятия «отклонение»; провести группировку проблем по степени отклонений; выявить их проявление по зонам конституционной практики для выяснения наиболее контрастных вопросов. По каждому из этих направлений принцип плюрализма представляет свою систему параметров, выраженных в определенной динамике.

1. *Содержание понятия конституционное «отклонение»* определяется представленной Методикой анализа данных экспертного опроса. Методика анализа ответов респондентов на вопросы анкеты позволяет дать каждой проблеме конституционной практики величину F — отклонение конституционной практики от Конституции. Эта величина меняется в пределах от 0 до 1, чем выше степень отклонения, тем больше значение величины F . Величина отклонения F может приписываться разным аспектам конституционной практики. Исходя из этого, можно провести группировку поставленных в опросе проблем, разделив их на две больших группы — с наименьшим (F менее 0,2) и наибольшим (F более 0,8) уровнем отклонений¹⁸.

¹⁸ См. таблицах 16 и 17 в главе «Методика анализа данных экспертного опроса».

2. Применяя этот подход к принципу плюрализма, *выявляем структуру и параметры, характеризующиеся прежде всего небольшим уровнем отклонений*. Принципиально, что в группе проблем с малыми отклонениями половину занимают проблемы, связанные со сферой плюрализма. К числу этих проблем относится, во-первых, обеспечение *посредством законодательства*: конституционного принципа свободы научной и культурной деятельности; конституционной нормы, запрещающей цензуру; конституционного принципа свободы совести; принципа плюрализма в отношении различных религиозных объединений; конституционной нормы, гарантирующей свободу массовой информации; принципа свободы научной и культурной деятельности. В этой группе фигурируют, далее, проблемы, связанные с обеспечением *посредством судебных решений* конституционного принципа свободы совести и конституционного запрета на установление одной идеологии. Другие 5 проблем с небольшими отклонениями (из 14) относятся уже к сфере «конституционного принципа разделения властей». Любопытно, что и здесь респонденты не усматривают существенных отклонений в обеспечении *посредством законодательства* практики по таким направлениям, как: воздействие Президента РФ и его Администрации на Высший Арбитражный Суд; на нижестоящие суды, на Верховный Суд; на Конституционный Суд, а также воздействие Президента и его Администрации через органы исполнительной власти на Высший Арбитражный Суд. В этой группе приоритет, таким образом, оказывается у формальных законодательных и судебных практик.

3. *Во второй группе проблем (с большими отклонениями)* 11 из 17 проблем из сферы «Политические права и свободы» тесно связаны с обеспечением принципа плюрализма и, можно сказать, являются его воплощением и исполнением на практике. Сюда относятся, прежде всего, проблемы обеспечения *посредством деятельности органов исполнительной власти* права граждан избирать и быть избранными; реализация конституционного принципа народовластия через существующий способ наделения полномочиями членов Совета Федерации. Это, далее, обеспечение *посредством работы других органов власти* принципа равенства партий и общественных объединений; гарантий функционирования оппозиционных политических сил; реализация конституционного принципа народовластия *через существующие способы регулирования* протестной активности; реализация конституционного принципа народовластия *через существующие подходы к рекрутированию* политической элиты; обеспечение права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания и митинги; реализация конституционного принципа народовластия *через существующие способы влияния* на политическую конкуренцию.

Наконец, сюда входит (и это наиболее представительная группа проблем с высоким уровнем отклонения) группа проблем, касающихся обеспе-

чения *посредством неформальных практик*: конституционной нормы, гарантирующей свободу массовой информации; конституционной нормы о праве граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания и митинги; права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти в ходе федеральных избирательных кампаний и выборов; а также обеспечения *посредством работы других органов власти* гарантий функционирования оппозиционных политических сил и принципа равенства партий и общественных объединений. Сюда относятся также такие проблемы, как федерализм: обеспечение посредством неформальных практик конституционного принципа федерализма; обеспечение в рамках действующего порядка формирования органов власти субъектов Федерации принципа разделения властей (по горизонтали) в субъектах Федерации. В отношении судебной власти существует проблема обеспечения посредством неформальных практик независимости судей от влияния председателей (заместителей председателей) судов. Следовательно, к этой группе (с наибольшим уровнем отклонений) отнесены в основном институциональные и неформальные практики в деятельности различных ветвей власти, которые представлены как по принципу плюрализма, так и другим принципам.

4. *Сравнение по зонам конституционной практики показывает еще более контрастную картину.* В первой группе проблем (с малыми отклонениями) 11 из 14 проблем относятся к законотворчеству. Во второй группе проблем (с высокими отклонениями) 9 из 17 проблем — это зоны неформальных практик. Можно поэтому принять вывод о том, что неформальные практики вносят гораздо больший вклад в структуру отклонений конституционной практики от норм и принципов Конституции РФ, чем законодательство как одна из сфер конституционной практики. Статистическое исследование показывает неслучайную, на наш взгляд, концентрацию внимания респондентов на проблематике принципа народовластия. Последний действительно является связующим звеном между принципом плюрализма и сферой реализации политических прав и свобод.

5. *Структура отклонений по принципу плюрализма выявляет тенденцию к их росту по мере приближения к практической реализации конституционных норм.* Параметрами отклонений выступают не столько общие законодательные нормы, формальные институты и судебные практики (коэффициент отклонений по которым в целом не превышает значения 0,3), сколько менее нормативно урегулированные практики, причем доминирующую роль играют именно неформальные практики органов государственной власти (коэффициент отклонения по которым колеблется вокруг отметки 0,5, а в жизненно важной области обеспечения равенства партий и общественных объединений достигает максимальных значений — 0,8 и 0,9). *Свои системы в интерпретации принципа плюрализма*

начинаются, вероятно, с различного (для общества и власти) содержательного наполнения принципа народовластия, определения факторов его реализации и их практического осуществления в деятельности судов и органов исполнительной власти различного уровня. Эти сдвиги качественно вырастают по мере ослабления нормативного регулирования административной практики и перехода ее в сферу неформальных спонтанных ответов на текущие жизненные вызовы.

5. Конституционные отклонения по принципу плюрализма в сравнительном освещении

Для целей данного раздела исследования представляет значение вопрос о том, в какой мере отклонения в реализации принципа плюрализма сопоставимы с отклонениями по другим принципам? Идет ли речь о сходной или принципиально отличной тенденции в его интерпретации? Ответ может быть найден в сравнении задач конституционного регулирования по величине отклонений; выявлении черт сходства и различия в оценках респондентов.

1. *Сравнение задач конституционного регулирования по величине отклонений* позволяет сгруппировать оценки их реализации респондентами на три категории — «хорошо», «удовлетворительно» и «плохо» (по степени конституционных отклонений). Хотя эти показатели выступают более усредненными, нежели представленные в группировке проблем, они в целом нагляднее представляют ту же тенденцию. Представлено и сходное противоречие в оценках задач, связанных с реализацией принципа плюрализма. Формулировки задач конституционного регулирования, соответствующие оценке «хорошо» (то есть те, по которым зафиксированы наименьшие показатели отклонения) включают в себя три параметра из сферы принципа плюрализма: обеспечение свободы совести; реализация принципа плюрализма в научной и культурной деятельности; в деятельности органов государственной власти по отношению к различным религиозным объединениям. В то же время половину списка задач, получивших оценки «удовлетворительно» и «плохо» (то есть те, по которым зафиксированы наибольшие показатели отклонения) включают параметры сферы «политические права и свободы», причем рекордный негативный показатель получила реализация принципа народовластия. Непосредственно из сферы плюрализма низшую оценку получила только реализация принципа равенства партий и общественных объединений.

2. *Сопоставление оценки респондентами реализации принципа плюрализма с данными, полученными по другим принципам*, показывает как сходство, так и различие. *Сходство* состоит в том, что, как и в случае с принципом плюрализма, при интерпретации принципа разделения властей его реализация на конституционном уровне в целом оценива-

ется более позитивно, а исключением выступает только один элемент — воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Государственную Думу (по этому параметру фиксируется высокий уровень отклонения). Это говорит о том, что *респонденты в целом более позитивно относятся к общему законодательному регулированию плюрализма и разделения властей, но выделяют в их реализации особые «зарезервированные зоны», своего рода «заповедники», где исполнительная власть чувствует себя более самостоятельной и готовой непосредственно вмешиваться в законодательный процесс и правоприменительную деятельность, балансируя на грани конституционности*. В первом случае (принципа плюрализма) это реализация принципа народовластия и, в частности, принципа равенства партий и общественных объединений, во втором (принципа разделения властей) — отношения Президента и его Администрации с Думой. Оба эти направления вмешательства, очевидно, взаимосвязаны на практике — регулирование партий позволяет получить управляемый парламент, законодательная работа которого, в свою очередь, проходит под внимательным контролем Администрации, что во многом обесценивает идею народного представительства, а вместе с ней и плюрализма.

3. *Различие трактовки принципа плюрализма с другими принципами* заключается в том, что, в отличие от первого, реализация некоторых других признается экспертами-респондентами полностью неудовлетворительной. Это относится, прежде всего, к принципу народовластия (самый высокий уровень отклонения), федерализма (который целиком попал в раздел с наибольшим уровнем отклонений), а также к некоторым очень существенным параметрам сферы «политических прав и свобод» и независимого суда («независимость и самостоятельность судебной власти»), негативная оценка реализации которых ставит под сомнение адекватное функционирование соответствующих принципов.

Возникает проблема, не получившая разрешения в ответах респондентов: можно ли позитивно оценить реализацию принципа плюрализма в том случае, если другие важнейшие принципы, генетически связанные с ним, либо не реализуются полностью, либо не реализуются в их ключевых составляющих элементах?

6. Природа конституционной дисфункции: соотношение формальных и неформальных практик в реализации принципа плюрализма

Для понимания того, почему конституционный принцип плюрализма не работает или ограничен в своем практическом применении, принципиальное значение имеют вопросы соотношения юридической нормы и социальной реальности; измерения конституционных отклонений по уровню

ням конституционной практики, выяснение причин контрастности оценок респондентов в рамках одного из принципов — плюрализма.

1. Анализ конституционных отклонений наиболее информативен для выводов о *соотношении юридической нормы и социальной реальности*. Из выявленных 22 вопросов, по которым уровень отклонения значительно превышает средний, преобладает сфера «политические права и свободы», где отклонения выявлены по всем типам зон реализации, но преобладающими выступают две из них: «неформальные практики» и «правоприменительная деятельность органов исполнительной власти разных уровней». Этой картине не полностью соответствует результат анализа отклонений по другим принципам, зонами опасной дисфункции которых признаны только две: деятельность органов исполнительной власти разных уровней и неформальные практики. Подобный подход представлен респондентами в анализе реализации принципа плюрализма. Он присутствует в анализе реализации других принципов — разделения властей, федерализма и судебной власти. В то же время отклонения в реализации этих принципов по другим зонам (законодательство и судебные решения) признаются минимальными, что свидетельствует, скорее, о конституционном оптимизме, нежели пессимизме респондентов. Так, отклонения в реализации принципа плюрализма на уровне законов и судебных решений оказывается близки к минимальной величине.

2. Но требует объяснения в таком случае *соотношение дисфункции по уровням конституционной практики*: на чем основаны нарушения принципа на практике — могут ли они быть связаны только с действиями органов исполнительной власти? Если да, то почему законодательство и судебная власть не определяют рамок и не ставят препятствий такой квазиконституционной административной практике? Ответ не очевиден. Складывается впечатление, что отмеченная односторонность выводов респондентов может быть в известной мере задана общей логикой анкеты, стержень которой — в сопоставлении норм и практики. Приняв эту гипотезу, можно предположить, что респонденты, возможно, исходили из некоей априорной презумпции соотношения «хороших» норм и «плохой» практики. Косвенным подтверждением данного наблюдения служит практически полное отсутствие пересечений вопросов по зонам конституционной практики (за исключением пересечения принципов разделения властей и судебной власти в зонах неформальной практики и органов исполнительной власти). Этим можно объяснить следующий парадоксальный результат: если преобладающая часть отрицательных оценок приходится на «политические права и свободы» (свыше двух третей), то среди вопросов с малой долей отрицательных оценок (почти четыре пятых респондентов) преобладают сферы «плюрализм» и «разделение властей».

Данная картина, нарисованная экспертами в отношении принципа плюрализма, представляется чрезмерно схематичной. Она имеет суще-

ственные изъяны с позиций научного объяснения: не удастся выявить значимых конституционных отклонений на уровне законотворческой деятельности, судебной интерпретации законов, содержательных отличий в реализации различных принципов на уровне правоприменения, а тем более — многообразия «неформальных практик» (которые не обязательно связаны с правоприменением, но также с законотворчеством, идущим в разрез с конституционными нормами или их интерпретацией законодательными и судебными органами). Получается, что конституционный принцип плюрализма действует на уровне законодательства, но не действует (или нарушается) на уровне реализации в деятельности органов государственной власти, причем преимущественно именно в неформальных практиках. Необходимый, но недостаточный вывод. Правомерен поэтому вопрос о различии понимания природы конституционной дисфункции (отклонения) респондентами при анализе ими разных уровней конституционного регулирования.

3. В правильности этого соображения убеждает тот факт, что при неопределенности средних показателей, ответы на некоторые вопросы сферы плюрализма позволяют говорить о *контрастности распределения баллов и выделять различные кластеры респондентов* по степени критичности их оценок. Обращает на себя внимание тот факт, что *высокий уровень контрастности присутствует в позиции респондентов по ряду вопросов, характеризующих именно сферу плюрализма*. Среди них вопросы: В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует конституционному запрету на установление одной идеологии **в неформальных практиках**? В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует праву граждан на создание независимых партий и общественных объединений **в неформальных практиках**? В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует конституционному принципу светского государства **в неформальных практиках**? В какой мере в деятельности государственных органов реализуется конституционный запрет присвоения власти **в решениях судов и неформальных практиках**? *Наибольшая контрастность при рассмотрении принципа плюрализма присутствует, следовательно, в оценке неформальных практик его реализации, причем практически по всем значимым направлениям.*

7. Соответствие результатов опроса реальности: отклонения в реализации принципа плюрализма по сферам конституционного регулирования и зонам практики

Инструментами определения степени соответствия реальности результатов опроса по принципу плюрализма выступают такие методики, как анализ отклонений по сферам конституционного регулирования и по зонам

конституционной практики, а также определение значения отклонений по группам проблем конституционной практики, которые позволяют скорректировать и уточнить общие выводы по итогам анализа принципа плюрализма.

1. *Анализ отклонений по сферам конституционного регулирования* еще более рельефно отражает выявленную ранее тенденцию. Все проанализированные пять сфер могут быть разделены на три группы. В первую, с наименьшим уровнем отклонений, включены принципы плюрализма и разделения властей; во вторую (со средним уровнем отклонений) — принципы независимости и самостоятельности судебной власти, а также принцип федерализма; в третью (с наивысшим уровнем отклонений) — политические права и свободы.

2. *Анализ по зонам конституционной практики* позволяет построить их иерархию по степени нарастания отклонений: законодательство, решения судов, работа исполнительной власти, неформальные практики. Он четко демонстрирует драматический разрыв между крайними параметрами — законодательством и неформальными практиками. Этот разрыв, однако, нуждается в объяснении. Идет ли речь о неформальных практиках как заведомо антиконституционных и в этом случае — противостоящих всем остальным конституционным практикам, или как суммарном выражении отклонений по каждой из названных практик? Иными словами, существуют ли неформальные практики реализации формальных практик или речь идет о простом отрицании последних. Ключевое значение для ответа на этот вопрос имеет, по-видимому, обращение к сопоставлению абсолютных значений выражения отклонений по каждой зоне и выяснение того, при переходе к какой из них возникает качественный разрыв. Можно констатировать, что при общем росте абсолютных значений по всем перечисленным зонам, наибольший разрыв возникает на уровне работы исполнительной власти. *Следовательно, дисфункция конституционных норм в сфере плюрализма идет на уровне правоприменительной практики органами исполнительной власти.* Их вклад в негативную составляющую «неформальных практик» оказывается наиболее заметным. Однако это наблюдение содержит и долю оптимизма: *формирующаяся неформальная совокупность правил еще не перешла стадию корректировки формальной Конституции. Возможность скорректировать неформальные практики исполнительной власти все еще сохраняется.*

3. *Значения отклонений по группам проблем конституционной практики* (как комбинированного выражения сфер регулирования и зон практики) позволяет решить ту же задачу на уровне отдельных сфер. По всем сферам доминируют отклонения в зоне «неформальных практик». Но если вынести их за скобку, то сравнение выявляет некоторую специфику по отдельным блокам проблем. Так, в области проблем плюрализма

резкий (порядковый) рост отклонения представлен в зоне работы органов власти. Сходная (и даже более значительная) динамика роста продемонстрирована по блокам проблем федерализма, политических прав и свобод. Отличие представляет блок проблем разделения властей, где наибольший рост отклонений наблюдается в зоне судебных решений, а не работы органов власти. Возможно, это связано со спецификой объекта регулирования или с тем, что отклонения в зоне органов власти в этой сфере невозможны без опоры на предварительную судебную практику. Обращает на себя внимание высокий показатель отклонений в зоне законодательства в области проблем федерализма, хотя наибольший уровень разрыва здесь также приходится на зону органов власти.

4. В целом, *область проблем плюрализма характеризуется не только низкими общими показателями отклонений, но и их незначительностью* (по сравнению с другими группами проблем) *в зонах законодательства и решений судов при общей высокой динамике отклонений на уровне зон органов власти и неформальных практик*. Из этого может быть сделан вывод о том, что принцип плюрализма оказывается наиболее защищенным от конституционных отклонений — как самими конституционными нормами, имеющими прямой характер действия, так и тем, что отклонения в этой области происходят опосредованно, через неадекватное функционирование других принципов (народовластие, федерализм) или в нарушениях их реализации в политическом пространстве при регулировании прав и свобод (избирательное законодательство, многопартийность и тому подобные вопросы). Это подтверждается, в частности, тем, что для всех зон конституционной практики наиболее высокое значение отклонений представлено именно для совокупности сфер «Федерализм» и «политические права и свободы».

Таким образом, можно сделать предположение, что сравнительно низкие интегрированные показатели отклонений по плюрализму выражают вольное или невольное перенесение респондентами этой проблемы на другие принципы, реализация которых характеризуется значительно более высокими показателями отклонений в разных областях регулирования. Вывод о соответствии результатов анкетирования социальной реальности подтверждается общим юридическим и социологическим анализом (в том числе предшествующими изданиями Института права и публичной политики по Проекту).

8. Функциональный подход: механизм реализации принципа плюрализма с учетом специальных аспектов конституционного регулирования

Функциональный подход предполагает анализ механизмов конституционной дисфункции. *Наблюдения по принципу плюрализма могут быть*

уточнены с учетом анализа специальных аспектов конституционного регулирования, присущих его отдельным значимым сферам и практикам по различным видам юрисдикции.

1. Обращение к выяснению *значения отклонений в сфере плюрализма и разделения властей*, связанных с воздействием Президента РФ, его Администрации и органов исполнительной власти на работу других органов власти показывает, что наибольший уровень отклонений приходится на формирование самой законодательной власти — выборы в Государственную Думу, а также последующее принятие законов. Это позволяет предположить, что неформальные практики во многом определяют последующие формальные практики, в частности, в зоне законодательства, что ведет к постепенному распространению конституционной девиации на всех уровнях. Неформальные практики на уровне деятельности органов государственной власти могут поэтому опираться на законодательные нормы, полученные с нарушением конституционных процедур их создания. Принятие ряда последних законов «двойного назначения», оспаривающихся с позиций принципа плюрализма, могут служить примером такого законотворчества (новейший пример — обсуждение Думой закона, вводящего уголовную ответственность за оскорбление чувств верующих).

2. Обращение к выяснению *значения отклонений конституционной практики для различных видов юрисдикций* раскрывает сходные тенденции деформации судебной практики. Оно показывает, что наибольший уровень отклонений представлен в уголовном и административном судопроизводстве. Объяснения этого могут быть различны. Справедливо отмечено, что для уголовной и административной юрисдикций (в отличие от гражданской и арбитражной) общим является тот факт, что одной из сторон в них всегда является государство и, следовательно, оно способно оказывать большее влияние. Но важен и другой момент, связанный с реализацией принципа плюрализма через административную и уголовную юрисдикции.

3. Высокий негативный рейтинг *уголовного судопроизводства*, помимо характеристики качества последнего, выражает опасения судебных репрессий, селективного правосудия и политизации применения уголовно-процессуальных норм (примером чего является ряд определивших общий климат в публично-правовом пространстве дел (так называемых «знаковых дел»), формально связанных с экономическими преступлениями, подрывом национальной безопасности или раскрытием государственной тайны, обвинениями в пособничестве терроризму, диффамацией, клеветой, оскорблением чувств верующих,).

Эти тенденции не только *искажают функциональную реализацию принципа плюрализма*, но и содержат *опасность постепенной подмены смысла соответствующих конституционных норм* — идеоло-

гического многообразия, светского государства, многопартийности, оппозиционной деятельности.

Ключевые понятия:

Плюрализм; идеологическое многообразие; многопартийность; светское государство; свобода совести; гражданское неповиновение; государственная идеология; свобода общественных объединений; равенство партий перед законом; запрет общественных объединений и партий государством; цензура; конституционные отклонения; формальные и неформальные конституционные практики; субъективные конституционные права.

Список основных публикаций:

Медушевский А. Н. Когнитивная теория права и юридическое конструирование реальности // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 5 (84). С. 30–42.

Медушевский А. Н. Конституционные принципы 1993 года: формирование, итоги и перспективы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1 (92). С. 30–44.

Медушевский А. Н. Конституция как символ и инструмент консолидации гражданского общества // Общественные науки и современность. 2013. № 3. С. 44–56.

Медушевский А. Н. Право и справедливость в политических дебатах постсоветского периода // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2 (87). С. 14–33.

Медушевский А. Н. Проблемы модернизации конституционного строя: нужно ли пересматривать Основной Закон России? // Вестник Института Кеннана в России. 2013. Вып. 23. С. 28–39.

Медушевский А. Н. Размышления о современном российском конституционализме. М.: РОССПЭН, 2007.

Мониторинг конституционных процессов в России: Аналитический бюллетень. М.: Институт права и публичной политики, 2011–2012. № 1–4.

Основы конституционного строя: двадцать лет развития / Под ред. А. Н. Медушевского. М.: Институт права и публичной политики, 2013.

ГЛАВА II. ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ¹⁹

1. Разделение властей: ключевые понятия и задачи экспертного опроса

Анализировать реализацию принципа разделения властей — значит анализировать взаимоотношения между органами трех традиционных ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной — для того, чтобы выяснить, насколько самостоятельны эти органы, не подавляет ли одна ветвь власти другую или другие, вообще — насколько сбалансирована система разделения властей в данном государстве. Речь, разумеется, не идет о понимании данного принципа как необходимости работы органов государственной власти, относящихся к разным ее ветвям, так сказать, в автономном режиме. Напротив, мы исходим из того, что поскольку источник власти один (народ), постольку и порождаемая им *власть едина*. В то же время мы не разделяем довольно распространенную точку зрения, согласно которой принцип разделения властей есть не более чем основа для «государственного разделения труда». Смысл принципа разделения властей состоит вовсе не в «рационализации» труда по управлению государством, а в том, *чтобы блокировать стремление государства к превращению «в гранитную плиту, раздавливающую личность»*. Принцип разделения властей дает в руки общества рычаги для контроля за государственной властью, *превращает народный суверенитет из декларации в работающий механизм*.

Таким образом, **разделение властей мы понимаем как сочетание самостоятельности органов одной ветви власти при реализации своей компетенции и взаимодействия с органами других ветвей власти²⁰ в рамках единого процесса осуществления власти.**

В современных государствах наиболее распространена модель, предполагающая специальный институт, призванный, среди прочего, к мини-

¹⁹ См. часть 2 Таблиц результатов экспертного опроса и Таблиц коэффициентов отклонения.

²⁰ Фактически именно это имел в виду Леон Дюги, когда писал: «Нам казалось и кажется еще и теперь, что на практике абсолютно невозможно помешать всякому действию одного органа на другой, что жизнь страны неизбежно требует постоянного и взаимного действия органов одного на другой, и даже постоянного сотрудничества различных органов, и что сами члены Учредительного Собрания очень часто вынуждены были отказываться от своих принципов [Дюги имеет в виду, что «отцы» первой Конституции Франции 1791 года понимали разделение властей довольно прямолинейно как «различные части суверенитета». — М.К.] перед фактами» (Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / Пер. с фр. А. С. Ященко, В. А. Краснокутского, Б. И. Сыромятникова; С предисл. к русскому переводу проф. П. Новгородцева и автора. М.: Типография т-ва И. Д. Сытина, 1908. С. 441.

мизации конфликтов и тупиков при взаимодействии органов разных ветвей власти. Этот институт — **глава государства**. Хотя сама теория разделения властей в конце XVII — начале XVIII веков рождалась, главным образом, как идея недопустимости единовластия (абсолютной власти) *короля* (по современной конституционно-правовой классификации — главы государства), сегодня анализ реализации принципа разделения властей предполагает не выявление степени ограничения главы государства, а исследование взаимоотношений разных ветвей власти друг с другом, в первую очередь, законодательной и исполнительной.

Однако при экспертном опросе упор сделан именно на главу государства — Президента РФ. И это необходимо объяснить.

Некоторые конституционалисты — те, кто узко понимают принцип разделения властей, — считают, что эта система существует только в президентской модели, где глава государства возглавляет исполнительную власть. Но даже те исследователи, которые хотели бы выйти за пределы узкого понимания, пытаются доказать, что элементы разделения властей есть и в парламентской модели²¹. Однако, на наш взгляд, не совсем верно с такими мерками подходить к принципу разделения властей, то есть воспринимать его как сугубо «техническую конструкцию». Мы вообще не разделяем своего рода буквалистского подхода к разделению властей, ставшего в последнее время довольно распространенным. На наш взгляд, этот принцип концентрирует в себе идею не просто ограничения властных прерогатив какого-то института публичной власти, а, вынуждены повторить, великую цивилизационную идею обустройства власти, склоняющей свою голову перед обществом. *Ограничение государственной власти как средство подконтрольности ее обществу — вот в чем смысл принципа разделения властей.*

Соответственно, на первый план выходит понятие не «разделение», а «самостоятельность органов» (в этом смысле статья 10 Конституции РФ сформулирована очень точно, ибо после провозглашения данного принципа добавляет: «Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны»). Поэтому даже там, где правительство формируется парламентом и полностью подотчетно и подконтрольно ему, разделение властей из-за одного только этого обстоятельства не исчезает, ибо правительство и вообще исполнительная власть не являются примитивными «исполнителями» парламентской воли. Кстати, сам принцип разделения властей может быть и не провозглашен в конституции какого-то государства, но явно в нем действовать. Причем зачастую судебные ин-

²¹ См., например: *Альберт Р.* «Выгоды», доступные президентским республикам, в условиях парламентских демократий // Сравнительное конституционное обозрение. № 3 (82). 2011. С. 32—58; *Барбер Н. У.* Разделение властей и Конституция Великобритании // Право: Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 1. С. 3—17.

станции демократических и правовых государств основывают свои решения, исходя как раз из этого принципа.

Принцип разделения властей останется, однако, пустым звуком, если пренебречь тем, какими средствами, с помощью каких рычагов органы, относящиеся к одной ветви власти, могут сдерживать неизбежную экспансию органов, относящихся к другим ее ветвям. Иными словами, главное в системе разделения властей — это *система сдержек и противовесов* (хотя более адекватный перевод понятия «checks and balances», как представляется, должен быть таков: «система сдерживания и балансирования»). Вот почему нам пришлось учитывать специфику России, где уже в самой ее Конституции, по большому счету, сдержек и противовесов *как системы* практически не существует.

Такой вывод об отсутствии системы сдержек и противовесов обязан, как ни парадоксально, институту, который формально не входит ни в одну из ветвей государственной власти, а как бы возвышается над всеми публично-властными институтами. Речь, нетрудно понять, идет о **Президенте РФ**.

Президент как глава государства, по российской Конституции, является ее гарантом и потому призван не только представлять Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях, но и охранять ее суверенитет и конституционный строй. Логично предположить, что для выполнения этих основных функций Президент РФ должен быть *политически нейтральным институтом*. Политическая нейтральность, конечно, свойственна и судам, но последние, во-первых, жестко ограничены в своей деятельности процессуальными нормами; во-вторых, обязаны действовать исключительно правовыми (в узком смысле этого понятия, то есть лишь указанными в законах) методами; в-третьих, не вправе рассматривать и разрешать какую-то проблему по собственной инициативе (этим вообще судебная власть отличается от «политических» ветвей власти).

В таком случае возникает вопрос: как «политически не ангажированный» институт главы государства может создавать дисбаланс властных прерогатив при реализации принципа разделения властей? В этом и состоит одна из главных проблем современной российской государственности: Президент одновременно играет две основных роли. Первая — роль, так сказать, миротворца, хранителя устоев государственности, нейтрализующего внешние и внутренние угрозы ей. Вторая — роль активного политического актора. И эту, вторую, роль он отнюдь не присваивает себе сам. Она вытекает непосредственно из конституционных норм²².

Надо отметить, что такое противоречие между двумя основными ролями главы государства вообще характерно для полупрезидентской (сме-

²² См. об этом подробнее: *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008.

шанной) модели. Но в европейских странах с такой моделью данное противоречие сглаживается тем, что в конституционных конструкциях закреплены весьма существенные властные prerogatives парламентов (нижних палат) в отношении формирования и отставки правительств. И хотя эти страны, в свою очередь, тоже различаются по степени влияния президентов на политическую сферу (где-то, например в Португалии, Болгарии, Польше, Финляндии и др., президенты больше схожи с главами парламентских государств, а где-то, например во Франции и Хорватии, они политически весьма активны), тем не менее мы не можем говорить о таком явном доминировании президентов, как в России и ряде государств — бывших советских республиках.

Сказанное объясняет, почему экспертам в данном блоке опроса были заданы вопросы не о взаимном влиянии органов государственной власти, принадлежащих к разным ветвям власти, друг на друга (в таком ракурсе вопрос поставлен в нашем экспертном опросе только в отношении регионов), а о степени воздействия только *Президента РФ, его Администрации, а также органов исполнительной власти* на палаты парламента и суды.

Таким образом, мы не стали делать вид (лукавить), будто не знаем, что принцип разделения властей в современной России весьма эфемерен благодаря непропорциональному доминированию Президента во всех областях публичной жизни. Президент не вправе вторгаться в компетенцию иных органов, неформально навязывать им свою позицию. И когда он делает это (вследствие того, что заинтересован не столько в охране конституционного строя, сколько в проведении своей политики), то *нарушает именно принцип разделения властей, хотя формально, как уже сказано, не является одной из ветвей власти*, перечисленных Конституцией РФ.

В таком случае нас могут спросить: «Зачем вообще нужно было включать блок таких вопросов, коль скоро авторы “знают” положение вещей»? Во-первых, это — только наша гипотеза, которая требовала подтверждения или опровержения. Во-вторых, даже при существующей конституционной конструкции воздействие Президента на парламентские и судебные органы может весьма сильно колебаться. И степень таких колебаний было необходимо выяснить. Тем более, если мониторинг проводить регулярно. Наконец, в-третьих, мы попытались так сформулировать вопросы, чтобы эксперты оценивали воздействие Президента не столько в рамках его прямых конституционных полномочий (например, подписание или отклонение законов), сколько за их пределами.

Другой вопрос — почему экспертам везде предлагается оценить «степень нарушения конституционного принципа разделения властей в том виде, как он определен Конституцией»? Ведь только что было сказано, что в самих конституционных нормах о построении и функционирова-

нии органов государственной власти заложен дисбаланс властных прерогатив в пользу Президента, уничтожающий (или крайне ослабляющий) эффект принципа разделения властей. Допускаем, что такая формулировка вопроса не вполне точна. Но мы полагались на квалификацию экспертов (и, в целом, оправданно), которые воспримут слова «как он определен Конституцией», адресуясь не к конкретным нормам, регулирующим взаимоотношения между органами власти, а к норме, закрепляющей сам этот принцип в статье 10 Конституции РФ.

Необходимо также объяснить, *почему формулировки вопросов включают упоминание не только собственно Президента РФ, но и его Администрации и, главное, органов исполнительной власти*. На самом деле речь идет, можно сказать, о «расширенном Президенте» (в дальнейшем именно этот термин мы и используем). Дело в том, что если в отношении палат Федерального Собрания и судов, даже при существующем дисбалансе в сторону президентской власти, самостоятельность этих органов Конституцией все-таки предусмотрена, то исполнительная власть благодаря уже самой конституционной конструкции не является и не в состоянии быть самостоятельной. А исполнительная власть — это в данном контексте такие значимые рычаги (механизмы) воздействия, как финансовые и юрисдикционные полномочия. Поэтому Президенту нет необходимости всегда воздействовать на иные властные институты непосредственно. Гораздо эффективнее (так и происходит на практике) его воздействие посредством органов исполнительной власти и примыкающих к ней (прежде всего, органов прокуратуры).

Что же касается *Администрации Президента*, то мы упомянули ее только для того, чтобы, с одной стороны, напомнить экспертам, что противоречащее принципу разделения властей воздействие со стороны Президента в реальности осуществляется, как правило, не им самим (собственно, сам Президент — через устные поручения, аудиенции и тому подобное — действует сравнительно редко), а как раз высшими должностными лицами его Администрации. Причем Президент обычно определяет общее направление воздействия, его цели, оставляя «свободу творчества» своим подчиненным и спрашивая с них только за результат. С другой стороны, Администрация упомянута с тем, чтобы подчеркнуть как раз возможность применения неформальных методов воздействия, поскольку этот государственный орган и его должностные лица не имеют самостоятельных публично-властных полномочий.

2. Обоснование общей логики и структуры вопросов

Выше мы обрисовали, почему в качестве «объектов» воздействия были выбраны а) представительные органы — палаты Федерального Собрания (Государственная Дума и Совет Федерации) и б) суды — высшие и ниже-

стоящие суды общей юрисдикции. А здесь попробуем раскрыть, объяснить **общую логику, последовательность и структуру вопросов**, поставленных перед экспертами.

Первые шесть вопросов заданы с целью получить от экспертов *общую оценку* степени неконституционного, то есть неправового воздействия со стороны Президента на разные органы. Собственно, в этих вопросах названы все интересующие нас органы: обе палаты Федерального Собрания, три высших суда и обобщенная категория «нижестоящие суды общей юрисдикции». Дело в том, что только эти органы и составляют *две ветви власти* — законодательную и судебную. Здесь нет только нижестоящих арбитражных судов. Но, на наш взгляд, отдельный вопрос по этим судам утяжелил бы экспертный опрос, и без того довольно объемный (вместе с другими блоками вопросов), а эффект был бы мизерным, поскольку, как нам представляется, сравнительная интенсивность воздействия на эти суды невелика. Хотя бывает, что иногда и здесь проявляется «президентский интерес».

В то же время, хотя эти первые шесть вопросов сформулированы как общие, в соответствующих таблицах, где представлены варианты ответов, дифференцируются, так сказать, *зоны воздействия*. Для палат парламента эти зоны разделены на три: формирование (выборы), законотворчество и контрольная деятельность. Конечно, можно было бы оставить две зоны — формирование и деятельность. Но, как известно, у парламентов несколько функций, а принятие законов и контроль (главным образом, над исполнительной властью) являются наиболее важными и показательными. Напротив, у судов среди важных функций есть только одна: собственно рассмотрение дел и вынесение по ним решений. Поэтому эксперты видели в соответствующих вопросах только два столбца, где они должны были поставить свои оценки степени воздействия: «при формировании» и «при рассмотрении дел».

Далее следуют вопросы, касающиеся разных аспектов президентского воздействия, нарушающего принцип разделения властей. Речь идет о том, как данный принцип нарушается в самих *законах* (пример: поправки к федеральному закону о Счетной палате, согласно которым Президент представляет кандидатуры председателя, заместителя и аудиторов Счетной палаты) и в *неформальной практике*, то есть не выражаясь в официальных актах, а проявляя себя, например, в звонках из президентской Администрации, в приглашениях в Кремль тех или иных депутатов, судей высших судов и т. п. В самой неформальной практике нет ничего предосудительного, тем более что ее можно считать проявлением президентской конституционной функции *обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти*. Однако, во-первых, с теоретической точки зрения, и сама эта функция довольно спорная. А, во-вторых, далеко не всегда речь идет, действительно, об

обеспечении согласованного функционирования органов государственной власти. Нередко при неформальном воздействии Президент (должностные лица его Администрации) имеют цель получить преимущества (обеспечить максимальную поддержку президентским или одобренным Президентом инициативам, получить удовлетворяющие Президента результаты выборов в различные федеральные и региональные органы власти). В самом таком стремлении тоже нет ничего предосудительного. Однако, с одной стороны, это зачастую противоречит функции Президента как хранителя конституционного строя («гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина»). С другой стороны, получается, что политические цели Президента нередко достигаются незаконными методами.

Применительно к судам, в вопросах добавляется такой аспект (сфера деятельности), как «работа *других органов*», под которыми понимаются органы исполнительной власти и прокуратуры. Конечно, через такие органы можно воздействовать и на парламентариев, но в данном случае речь идет об органах, официально и постоянно контактирующих с судами — как в процессуальном, так и организационном смысле (например, в материально-финансовом).

Последние два вопроса посвящены: а) воздействию Президента на процесс назначения ключевых фигур в судебной системе — *председателей судов* и б) состоянию реализации принципа разделения властей в *субъектах Российской Федерации*. Последний вопрос формально никак не связан с воздействием Президента, но косвенно также характеризует его, о чем мы скажем ниже.

3. Интерпретация результатов экспертного опроса

Целью экспертного опроса по блоку «Разделение властей» была оценка состояния данного принципа в России, причем в разных его проявлениях. Такая оценка выводится нами на основании преобразования ответов экспертов в величины отклонений (этим термином мы и далее будем оперировать).

Оценим сначала **совокупную величину отклонения** в блоке «Разделение властей», которая сравнительно невелика и составляет 0,397 (для сравнения: совокупная величина отклонения в блоке «Политические права и свободы» — 0,627, а «Федерализм» — 0,537). Для наглядности представим значения величин отклонения (от 0 до 1,0, то есть от отсутствия отклонения до полного противоречия Конституции) как *десятибалльную шкалу*, применяемую в некоторых вузах для оценки студенческой успеваемости, и составим таблицу.

Таким образом, оцениваемая экспертами совокупная величина отклонения от принятого в качестве «эталонного» принципа разделения вла-

Таблица 1

Соотнесение величин отклонения с баллами по десятибалльной шкале

1,000–0,900	0–1	«плохо»
0,899–0,700	2–3	«неудовлетворительно»
0,699–0,500	4–5	«удовлетворительно»
0,499–0,300	6–7	«хорошо»
0,299–0,000	8–10	«отлично»

стей в России находится примерно посередине между баллами 6 и 7 и означает оценку «хорошо». Получается, состояние принципа разделения властей в современной России *в целом* нормальное. Неужели наше убеждение в том, что принцип разделения властей в современной России эфемерен, не подтверждается экспертами? Если судить о положении вещей по совокупной оценке отклонений, которая есть не что иное, как «средняя по больнице температура больных», то да. Но если проводить анализ *по вариантам ответов*, картина становится уже не такой оптимистичной.

Возьмем **вопрос 4.1: «В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Государственную Думу выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?»**²³. 63,2 % экспертов ответили, что при выборах в Думу воздействие Президента «часто» или «постоянно» выходит за конституционные рамки («иногда» — 23,7 %). Тогда общая величина отклонения при воздействии Президента при выборах в Думу составляет уже 0,632 (то есть, по нашей таблице, «на троечку» — «удовлетворительно»). При *принятии законов* такое воздействие нарушает принцип разделения властей также по мнению большинства (60,5 %) экспертов (что это воздействие осуществляется лишь «иногда», считают 30,3 %). Величина отклонения здесь — 0,605.

Несколько слабее президентское воздействие, по мнению экспертов, на *контрольную деятельность* Государственной Думы: 55,2 % считают, что такое воздействие осуществляется Президентом «часто» или «постоянно» («иногда» — 34,2 %). Однако можно предположить, что менее отрицательная оценка связана с тем, что Дума, уже сформированная при огромном воздействии Президента, практически *лишена мотивов* проводить контрольную деятельность (точнее даже сказать — демотивирована) или, по крайней мере, реально контролировать структуры, подведомственные Президенту (а в нашей системе власти ему фактически подведомственны все федеральные органы). И это не говоря уже о том, что у Думы, тем более отдельных депутатов, фракций нет реальных рычагов

²³ Здесь и далее в этом разделе анализируемые данные результатов опроса и значения отклонений см. в Таблицах для соответствующих вопросов.

заставить «контролируемые» объекты исправить ситуацию под угрозой отставки, увольнения и т. п.

Ближе к оценке «удовлетворительно» (хотя лучше, чем в отношении Государственной Думы) стоят экспертные ответы по вопросу о степени воздействия Президента на **Совет Федерации**.

При экспертном опросе выявилось одно интересное обстоятельство, в какой-то степени объясняющее сравнительно *низкое значение совокупной величины* отклонения по блоку разделения властей. Оно проявляется в вопросах, касающихся воздействия Президента РФ на **высшие и нижестоящие суды**. Дело в том, что здесь получены иные, в сравнении с палатами Федерального Собрания, соотношения частоты выхода Президента за рамки, установленные Конституцией. Если в отношении палат парламента наибольшее число экспертов склонялись к выбору вариантов ответов «часто» или «постоянно» при оценке практики формирования палат, то по отношению к судам наиболее часты варианты ответа «*Воздействие **иногда** выходит за конституционные рамки*», если речь шла не о формировании судов, а **о рассмотрении ими дел** (вопросы 4.3—4.6).

Почти по всем видам и уровням судов процент ответов о том, что воздействие Президента **иногда** выходит за конституционные рамки, как правило, превышает 50 %. В частности, составляет:

- в отношении Верховного Суда РФ — 57,9 %;
- в отношении Конституционного Суда РФ — 56,6 %;
- в отношении Высшего Арбитражного Суда РФ — 56,6 %;
- в отношении нижестоящих судов общей юрисдикции — 46,1 %.

Почему же такой вариант ответа набрал гораздо более высокий процент? Как раз потому, что, действительно, *отнюдь не по всем делам*, рассматриваемым судами, есть заинтересованность политических властей. Но уж если такая заинтересованность есть, то, по мнению экспертов, происходит скачок неконституционного воздействия. Так, по делам, рассматриваемым Верховным Судом РФ, лишь 13,2 % экспертов считают, что воздействие происходит в конституционных рамках; нижестоящими судами общей юрисдикции — 17,1 %; Конституционным Судом РФ — 15,8 %; наконец, Высшим Арбитражным Судом РФ — 21,1 % экспертов²⁴.

Таким образом, ответы в отношении судебной власти повлияли на общую величину отклонения в блоке «Разделение властей», поскольку в качестве отклонения учитывались *только* ответы, где фигурировали понятия «часто» и «постоянно».

²⁴ В отношении арбитражной юрисдикции вообще все ответы показывают более положительную (хотя и не радикально) картину.

4. Анализ результатов опроса по зонам конституционной практики

Пищу для анализа дали также экспертные мнения по поводу того, в рамках каких правовых процедур и институтов или, наоборот, вне их происходит наибольшее отклонение от конституционного принципа разделения властей. В этих целях в вопросах, поставленных перед экспертами, применен термин «**зоны конституционной практики**». Напомним, что в вопросах 4.7–4.13 были выделены три таких зоны: 1. Законодательство; 2. Работа других органов власти (присутствует только в вопросах, относящихся к судам); 3. Неформальные практики.

Средние числовые значения отклонений от конституционного принципа разделения властей по зонам конституционной практики таковы:

- Законодательство — 0,224.
- Работа других органов власти — 0,283 (только в отношении судов).
- Неформальные практики — 0,542.

Видно, что величины отклонений по всем «зонам конституционной практики» существенно ниже, чем в сферах «*Федерализм*» и «*Политические права и свободы*». А в сравнении со сферой «*Политическое и иное многообразие (плюрализм)*» ниже в «зонах» «*Работа других органов власти*» и «*Неформальные практики*». Это вызвано, на наш взгляд, тем, что эксперты гораздо жестче оценивают конституционную практику тогда, когда проблемные блоки сформулированы более конкретно. Блок «Разделение властей», видимо, воспринимается экспертами как более общая и менее «практическая» проблематика, нежели, например, «Политические права и свободы».

Обратим, однако, внимание на то, что по категории «Законодательство» величина отклонений существенно больше, когда речь идет о воздействии «расширенного Президента» на палаты Федерального Собрания (вопросы 4.7–4.8): по Государственной Думе — 0,382, а по Совету Федерации — 0,368.

Конечно, может закрасться подозрение, что некоторые эксперты понимали слово «Законодательство» в смысле воздействия на палаты в законотворческом процессе, а не воздействия посредством корректировки законов, затрагивающих статус палат и парламентариев. Однако, скорее всего, это не так, поскольку в первых вопросах по блоку, посвященному разделению властей, предлагалось прямо оценить степень воздействия «расширенного Президента» на палаты парламента *при принятии* законов Государственной Думой и их рассмотрении Советом Федерации. В таком случае, пожалуй, наше единственное рациональное предположение более высоких величин отклонения по «Законодательству» сводится к тому, что воздействие на Федеральное Собрание является для «расширенного Президента» *более значимым* и потому, так сказать, *более си-*

стемным, нежели воздействие на суды, хотя и через «Неформальные практики» воздействие на палаты парламента происходит активнее, чем через суды (0,691 против 0,483 соответственно). Это подтверждается и анализом частоты выбора экспертами ответа «Воздействие осуществляется в конституционных рамках» в соответствующих табличных вопросах по категории «Законодательство». Такой ответ был выбран в отношении:

- Государственной Думы — 18,4 % экспертов;
- Совета Федерации — 19,7 % экспертов;
- Конституционного Суда РФ — 34,7 % экспертов;
- Верховного Суда РФ — 38,2 % экспертов;
- Высшего Арбитражного Суда РФ — 40,8 % экспертов;
- нижестоящих судов общей юрисдикции — 43,4 % экспертов;
- назначения на должность председателей высших судов — 42,7 % экспертов.

Нетрудно увидеть, что *отсутствие отклонений* от Конституции при воздействии «расширенного Президента» на законодательное регулирование организации и деятельности парламента²⁵ оценивается экспертами примерно *в два раза менее часто*, чем при воздействии на судебную власть.

5. Анализ наиболее существенных отклонений

Если считать, что наименее удовлетворительными значениями величин отклонений являются числовые значения от 0,500 и выше, то вырисовывается следующая картина (табл. 2):

Таблица 2

Наибольшие отклонения в сфере разделения властей: органы, виды их деятельности и методы воздействия (по мере уменьшения)

Реализация принципа разделения властей в неформальных практиках в субъектах Федерации	0,882
Реализация принципа разделения властей в работе исполнительной власти в субъектах Федерации	0,750
Неформальные практики воздействия на Государственную Думу	0,737
Неформальные практики воздействия на Совет Федерации	0,645
Выборы в Государственную Думу	0,632
Принятие законов Государственной Думой	0,605
Контрольная деятельность Государственной Думы	0,553
Неформальные практики воздействия на нижестоящие суды общей юрисдикции	0,539
Неформальные практики воздействия на назначения председателей высших судов	0,520
Неформальные практики воздействия на Конституционный Суд РФ	0,500

²⁵ К такому регулированию можно отнести, прежде всего, законы о выборах депутатов Государственной Думы, о формировании Совета Федерации, о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, о различных контрольных полномочиях и контрольных органах парламента.

Итак, наибольшее отклонение от принципа разделения властей, по мнению экспертов, происходит **в регионах**. Причем нарушается этот принцип, главным образом, в процессе неформальных практик и работы органов исполнительной власти. На наш взгляд, «первенство» субъектов РФ в этом сегменте можно объяснить следующим. Главы субъектов РФ реально обладают весьма значительным объемом власти, то есть возможностями влияния на все органы государственной власти, расположенные в субъектах Федерации (причем не только региональные, но и федеральные), и в то же время в своих взаимоотношениях с «федеральным центром» (прежде всего, с Президентом РФ и его Администрацией), оказываются в подчиненном положении.

В таких условиях губернаторы выстраивают региональную систему власти, подражая федеральному центру, но при этом *имея гораздо больше возможностей* (в силу более слабого гражданского контроля, в том числе со стороны СМИ) подчинять своему влиянию местные парламенты и суды, хотя последние, за исключением мировых судей и конституционных (уставных) судов²⁶, являются федеральными.

Неудивительно, что и общая оценка состояния разделения властей в регионах — более негативная, нежели оценка такого состояния на федеральном уровне. Вряд ли это связано с тем, что в отношении состояния разделения властей вопрос экспертам сформулирован в самом общем виде, тогда как в федеральном разрезе предлагалось оценить воздействие Президента и исполнительной власти в отношении разных органов власти. Возможно, при таком же подходе к регионам мы и получили бы разные оценки воздействия губернаторов на региональные парламенты и суды, но колебания были бы небольшие (в данном случае общая оценка является как раз показательной).

Наконец, нельзя не отметить, что наибольших значений величины отклонения от принципа разделения властей в регионах достигают *в неформальных практиках и работе исполнительной власти*. Думается, это связано с тем, что в более тесных социумах гораздо более сильны неформальные связи, неформальные отношения. Особенно в среде, неофициально именуемой «начальство». Причем традиционно ведущая роль в этих микросоциумах принадлежит представителям исполнительной власти и прокуратуры.

Опрос показал, что когда речь идет о **неформальных практиках, то и на федеральном уровне** подавление самостоятельности органов власти со стороны «расширенного Президента» тоже весьма велико. Главным образом, как уже было сказано, при неформальных практиках осуществляется нажим *на Государственную Думу (0,737) и Совет Федерации (0,645)*. Менее негативные величины в случае Совета Федерации

²⁶ Последние, впрочем, предусмотрены лишь в 23 регионах, а реально созданы только в 18.

объясняются отнюдь не тем, что в отношении членов этой палаты «расширенный Президент», так сказать, стесняется. Просто в политическом смысле эта палата менее значима, особенно после того, как ее членами перестали быть главы субъектов Федерации и председатели законодательных собраний.

Стоит отметить и сравнительно высокие значения отклонений от принципа разделения властей посредством неформальных практик при воздействии «расширенного Президента» на суды. Причем, главным образом, такой канал используется при давлении *на нижестоящие суды общей юрисдикции (0,539) и Конституционный Суд РФ (0,500)*. Это объясняется тем, что основная масса дел, в которых заинтересован центр политической власти, рассматривается именно в этих судах.

Неудивителен в ответах экспертов более высокий (по отношению к среднему) уровень отклонений от принципа разделения властей **при выборах Государственной Думы**. Думается, здесь не требуется особых пояснений, учитывая общую известность применения «административного ресурса» на таких выборах ради обеспечения «контрольного пакета» для президентской клиентелы.

Впрочем, «расширенный Президент» не обходит своим «вниманием» и процессы **принятия Государственной Думой законов** и осуществления ею **контрольной деятельности** (по отношению к последней большее число экспертов, отмечавших частое или постоянное воздействие за пределами конституционных рамок, объясняется не столько воздействием на характер контрольных мероприятий, сколько попросту их недопущением).

6. Выводы по итогам анализа

Экспертные оценки состояния принципа разделения властей в современной России, не скроем, удивили нас. Рабочая гипотеза аналитиков (перед экспертным опросом) состояла в том, что *в отступлениях именно от принципа разделения властей* — как формальных, так и, главным образом, неформальных — кроются корни других проблем («проблем конституционной практики»), в том числе тех, по которым проводился настоящий экспертный опрос. Тем не менее общая величина отклонений от принципа разделения властей в экспертном опросе оказалась сравнительно низкой, то есть в целом опрошенные эксперты считают, что нарушения принципа разделения властей не очень велики²⁷.

Правда, при более детальном анализе результатов опроса выяснилось, что эксперты значительно более негативно, нежели в среднем, оценива-

²⁷ Оцениваемая экспертами совокупная величина отклонения от принципа разделения властей в России находится примерно посередине между баллами 6 и 7 по десятибалльной шкале, что означает оценку «хорошо».

ют воздействие «расширенного Президента»²⁸ на палаты Федерального Собрания, особенно Государственную Думу. Например, 63,2 % экспертов ответили, что при выборах в Думу воздействие Президента «часто» или «постоянно» выходит за конституционные рамки (а «иногда» — 23,7 %). Общая величина отклонения при воздействии Президента при выборах в Думу составила 0,632. При принятии законов такое воздействие нарушает принцип разделения властей по мнению 60,5 % экспертов (что такое воздействие осуществляется лишь «иногда», считают 30,3 %). Величина отклонения здесь также больше средней по данной сфере — 0,605. Кроме того, более негативно оценивалось состояние принципа разделения властей на уровне субъектов Федерации (регионов).

Таким образом, более низкая *общая* величина отклонений от принципа разделения властей обязана *низкой оценке отклонений в отношении органов судебной власти*. Однако интересно, что в сфере такой конституционной практики, как «*Реализация конституционных принципов независимости и самостоятельности органов судебной власти*» величина отклонений (в среднем — 0,538) оказалась почти в два раза выше, чем по вопросам, относящимся к судебной власти в рассматриваемой сфере реализации принципа разделения властей (в среднем — 0,299). Получается, что отклонения от принципов независимости и самостоятельности органов судебной власти являются следствием не воздействия на суды со стороны «расширенного Президента», а пороков, заложенных в самой судебной системе. Однако такой вывод не только логически противоречив (например, невозможно объяснить «внутренними пороками» слабую независимость и самостоятельность судов), но и не соответствует действительности. Единственное напрашивающееся объяснение состоит в том, что эксперты, возможно, считают, будто воздействие на суды оказывает не «расширенный Президент», а какие-то иные публично-властные институты...

Чем же можно объяснить сравнительно удовлетворительную среднюю оценку состояния принципа разделения властей?

Возможно, эксперты по-разному понимают сам принцип разделения властей. Это не удивительно, поскольку в настоящее время в литературе высказывается довольно много точек зрения, демонстрирующих разное понимание этого принципа и его институционального выражения. Однако это предположение опровергается как раз различием оценок неконституционного воздействия «расширенного Президента» на палаты Федерального Собрания и на суды. Если бы налицо было разное понимание, то вряд ли в совокупности оценки в отношении законодательной и судебной властей так сильно расходились (0,547 против 0,299 соответст-

²⁸ Под этим термином понимался Президент РФ, его Администрация и органы исполнительной власти.

венно). Поэтому различие оценок можно объяснить скорее не разным пониманием принципа разделения властей, а тем, что для «расширенного Президента» более значимыми являются формирование и продукты деятельности Федерального Собрания, нежели судов и, соответственно, палаты парламента, по оценке экспертов, испытывают большее давление (неконституционное воздействие).

Есть и еще один аргумент, позволяющий считать, что отнюдь не разным пониманием экспертами принципа разделения властей вызвана в среднем невысокая величина отклонения по разделу «Реализация принципа разделения властей». Дело в том, что сами вопросы в анализируемом разделе сформулированы достаточно конкретно. Практически все они содержат формулу: «В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти [на соответствующий орган] выходит за пределы, предусмотренные Конституцией?». Правда, эти вопросы часто имеют окончание: «...и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией». Но все-таки, как представляется, вопрос не предполагал «уход в теорию».

Если говорить о каналах воздействия Президента на органы разных ветвей власти, необходимо помнить, что есть формы и, так сказать, полуофициального воздействия. Это, во-первых, *поручения Президента*, которые не упомянуты в Конституции, но которые являются официальными актами (им присваиваются регистрационные номера, их исполнение ставится на контроль соответствующим подразделением президентской Администрации). И, во-вторых, это включение руководителей (представителей) палат Федерального Собрания и судов (в основном, высших) во *всевозможные консультативные и совещательные органы при Президенте*. И хотя в соответствующих указах Президента в таких случаях говорится «по согласованию», тем не менее как включение, так и участие представителей разных органов власти в подобных структурах может быть формой воздействия на них.

Ключевые понятия:

Разделение властей; сдержки и противовесы; Президент РФ; Государственная Дума; выборы в Государственную Думу; Совет Федерации; Конституционный Суд РФ; Верховный Суд РФ; Высший Арбитражный Суд РФ; нижестоящие суды общей юрисдикции; главы субъектов РФ.

Список основных публикаций:

Альберт Р. «Выгоды», доступные президентским республикам, в условиях парламентских демократий // Сравнительное конституционное обозрение. № 3 (82). 2011. С. 32–58.

Барбер Н. У. Разделение властей и Конституция Великобритании // Право: Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 1. С. 3–17.

Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / Пер. с фр. А. С. Яценко, В. А. Краснокутского, Б. И. Сыромятникова; С предисл. к русскому переводу проф. П. Новгородцева и автора. М.: Типография т-ва И. Д. Сытина, 1908.

Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008.

Локк Дж. Сочинения: В 3 т. Т. 3. М.: Мысль, 1988.

Монтескье Ш. О духе законов // Избранные произведения / Общ. ред. и вступ. ст. М. П. Баскина. М.: Госполитиздат, 1955.

ГЛАВА III. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА ФЕДЕРАЛИЗМА²⁹

1. Введение. Оценка юридической наукой реализации конституционного принципа федерализма

В год 20-летия Конституции Российской Федерации 1993 года уместны вопросы, в какой мере конституционные основы российского федерализма в их формально-юридическом исполнении воплотились в реальную систему федеративных отношений, насколько велико отклонение от конституционного идеала, и можем ли мы говорить о будущем федерализме в современной России.

К сожалению, после многочисленных нововведений федерального законодателя, легитимность которых в принципиальных спорах подкреплялась соответствующими решениями Конституционного Суда РФ и решениями других федеральных судов, система разделения власти по вертикали изменилась настолько в пользу федерального Центра, что подавляющее большинство исследователей в сфере федерализма обоснованно поставили вопрос о централизации³⁰ и даже о сверхцентрализации государственной власти³¹. Все большее число аналитиков указывают на унитаристскую направленность в развитии государственного устройства России³², на утрату необходимых признаков федерации³³, а некоторые даже называют Россию «децентрализованным унитарным государством»³⁴.

Можно спорить о том, как точнее определить режим государственного устройства современной России, но очевиден факт эволюции федеративной России в сторону унитаризма. Весь трагизм такого перехода связан не столько с уменьшением уровня демократии в системе разделения госу-

²⁹ См. часть 3 Таблиц результатов экспертного опроса и Таблиц коэффициентов отклонения.

³⁰ См.: Умнова И. А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. № 2 (87). 2012. С. 45–55.

³¹ См.: Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 2–7, 4.

³² См.: Российский федерализм: Экономико-правовые проблемы / Отв. ред. С. Д. Валентей. СПб.: Алетейя, 2008. С. 69, 238, 240; Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М.: Юрист, 2006. С. 238; Черепанов В. А. Федеративная реформа в России. М.: Социально-политическая мысль, 2007. С. 138, 225; и др.

³³ См., например: Зуйков А. В. Размышления о российском федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 12. С. 21–25; Станских С., Фогельклу А. Проблемы реформирования федеративных отношений в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 3–6 и др.

³⁴ Филиппова Н. А. Представительство публичных интересов в федеративном государстве: особенности российской национальной модели. Екатеринбург: УрО РАН, 2009. С. 323.

дарственной власти по вертикали, сколько со значительным снижением эффективности власти и степени управляемости государством и обществом. В чем же это проявилось, и в какой мере конституционные основы федерализма, определенные в Конституции РФ 1993 года, явились причиной данной тенденции?

Прежде всего, нужно отметить, что конституционные основы федеративного устройства по российской Конституции 1993 года изначально представляли собой компромисс между федерализмом, унитаризмом и конфедерализмом.

Стержень федеративной конституционной модели был обозначен в системе разграничения предметов ведения между Федерацией и субъектами РФ (ст. 71, 72 Конституции РФ), установлении предметов совместного ведения (модель кооперативного федерализма) и закреплении принципа, в соответствии с которым вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ). На институциональном уровне была учреждена палата регионов российского парламента — Совет Федерации, призванная представлять и защищать интересы субъектов РФ.

Централистский (унитарный) характер конституционных основ проявился в том, что по сравнению с Федеративным договором и Конституцией РСФСР 1978 года (в ред. 1992 года), предметы ведения самой Федерации (Центра) были расширены, а предметы собственного ведения субъектов Российской Федерации не были гарантированы; субъекты Федерации, не являющиеся республиками, были поставлены в ограниченные процедурные рамки принятия своих основных законов — уставов.

Элементы конфедеративного устройства выразились в конституционном признании Федеративного договора в той части, в какой он не противоречит Конституции РФ 1993 года, и в закреплении в статье 11, содержащейся в главе «Основы конституционного строя», принципа, в соответствии с которым разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Таким образом, Конституция РФ 1993 года обозначила одновременно три вектора развития российской государственности: собственно федеративный, унитарный и конфедеративный.

2. Конституционный принцип федерализма: ключевые понятия и направления анализа

В процессе экспертного опроса по выяснению состояния реализации конституционного принципа федерализма использовалось обобщающее по-

нятие — «конституционный принцип федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией». Данное понятие нуждается в разъяснении.

Конституционный принцип федерализма как таковой в консолидированном виде не определяется и не раскрывается в действующей Конституции РФ 1993 года, но его идея как принципа децентрализованной организации государственной власти сложноустроенного государства раскрывается через конституционные нормы, содержащиеся главным образом в главе 1 «Основы конституционного строя» и главе 3 «Федеративное устройство».

Необходимым формально-юридическим условием признания государства федерацией является закрепление этого качества в федеральной конституции. Россия определяется как федеративное государство в статье 1 Конституции РФ.

Конституционный принцип федерализма как консолидированное понятие раскрывается, прежде всего, через систему конституционных принципов федерализма (федеративного устройства), закрепленных в Конституции РФ.

Конституционные принципы федерализма (федеративного устройства) можно определить как принципы, определяющие федеративное устройство государства. Они обуславливают тип федерации, ее структуру, особенности территориального устройства, характер разделения государственной власти между Федерацией и ее субъектами, основы разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

В части 3 статьи 5 Конституции РФ устанавливается, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. Однако это не полный перечень принципов федеративного устройства. Другими статьями Конституции РФ перечень данных принципов дополняется: суверенитет Российской Федерации (ч. 1 ст. 4), верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4), целостность и неприкосновенность территории Российской Федерации (ч. 3 ст. 4); равноправие субъектов Российской Федерации между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5); разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11);

конституционное разграничение предметов ведения Федерации и предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 71, 72 Конституции РФ) и др.

Институциональной формой конституционного воплощения принципа федерализма является формирование и деятельность Совета Федерации Федерального Собрания РФ как палаты российского парламента, в состав которой входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти (ч. 2 ст. 95 Конституции РФ).

Федеративное устройство учитывается при определении в Конституции РФ полномочий Совета Федерации (ст. 102) и Конституционного Суда РФ (ст. 125).

Важнейшей составляющей конституционных основ федерализма является определяемая в Конституции РФ система разделения государственной власти между Федерацией и ее субъектами. Необходимое условие создания системы разделения государственной власти между Федерацией и ее субъектами — ее конституционно-правовое оформление.

Конституция обозначает общие контуры разделения государственной власти по вертикали, очерчивает рамки, придающие данной системе по существу, форме и содержанию федеративные начала.

Природа федерации, уровень развития федерализма предопределяются тем, что закрепляется в качестве объектов разделения государственной власти, как размежевываются и структурируются предметы ведения по вертикали в федеральной Конституции, как и в каком объеме распределяется между Федерацией и ее субъектами ответственность за осуществление поделенной на конституционном уровне государственной власти.

С этой точки зрения, особенности федеративного государства проявляются на основе таких важнейших параметров, как состав субъектов государственной власти — участников федеративных отношений, круг предметов ведения субъектов федеративных отношений и способы их разграничения, способы структурирования предметов ведения и степень централизации вопросов на федеральном уровне, правовые формы регулирования компетенции по установленным предметам ведения, виды и формы ответственности Федерации и ее субъектов. Эти и иные связанные с ними характеристики в единстве позволяют обнаружить не только специфику конституционно установленной системы разделения государственной власти между Федерацией и ее субъектами применительно к условиям конкретного государства, но и особенности конституционной модели федерализма как таковой.

Формально-юридическая сторона определения конкретных элементов системы разделения государственной власти по вертикали между Федерацией и ее субъектами связана с четким ответом в конституционных нормах на вопросы: «между кем делить», «что делить» и «как делить».

Федеративные отношения, с точки зрения субъектов, между которыми государственная власть делится по вертикали, дифференцируются в Конституции Российской Федерации на два уровня.

Первый уровень — отношения государственной власти, формируемые непосредственно между Российской Федерацией и ее субъектами в целом, без определения конкретных носителей власти. Основная доля норм федеральной Конституции регулирует именно этот уровень федеративных отношений. О Федерации и субъектах РФ как о сторонах государственной власти говорится в положениях основ конституционного строя Российской Федерации, определяющих структуру России как федерации, принципы федеративного устройства (ст. 4, 5, 8), а также в большинстве статей главы 3 Конституции РФ, посвященной конкретным вопросам федеративного устройства Российской Федерации (ст. 71, 72, 76, 77).

Второй уровень — отношения между органами государственной власти, определяемые путем разграничения их компетенции (предметов ведения и полномочий). При этом в Конституции РФ закреплён принцип, согласно которому система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77).

В вопросе «что делить» ключевыми для формирования федеративных отношений являются, по меньшей мере, три задачи. Во-первых, разделение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Во-вторых, разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. В-третьих, разделение конкретных объектов, в отношении которых либо с помощью которых реализуются властные полномочия (собственность, природные ресурсы, финансы).

Современная российская конституционная модель федерализма решает только первую задачу, две другие переданы на усмотрение федеральных законов и иных уровней федерального регулирования. Сравнение с зарубежным опытом показывает, что в данном случае Россия не оказалась оригинальной и ее модель в целом соответствует мировым стандартам конституционного регулирования³⁵.

В отличие от разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, разделение компетенции между органами государствен-

³⁵ См.: Федерация в зарубежных странах / Отв. ред.: Д. А. Ковачев. М.: Юридическая литература, 1993; Ковачев Д. А. Предмет, способы и формы конституционного регулирования // Журнал российского права. 1997. № 2. С. 53–62, 60–62.

ной власти и распределение конкретных объектов, в отношении которых реализуются властные полномочия, требует большей конкретики, то есть степень детализации этих отношений предполагает адекватную форму правового регулирования — текущее законотворчество. Однако важным является в этом случае определение того, на каких принципах, в каких правовых формах и в каком порядке следует разграничивать компетенцию и объекты властеотношений. Отсутствие определенности в этих вопросах на базовом, то есть на федеральном конституционном уровне лишает систему разделения государственной власти по вертикали тех необходимых гарантий, которые призваны обеспечить сохранение и развитие, а не уничтожение федеративных начал текущим законодательным регулированием.

В процессе опроса экспертов по проблемам реализации конституционного принципа федерализма объектом оценки явились следующие элементы конституционной практики: федеральные законы; законы субъектов РФ; работа исполнительной власти; решения федеральных судов; неформальные практики.

Важно учитывать, что при оценке процедурного механизма согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с органами государственной власти субъектов РФ, установленного в соответствии с конституционной моделью совместного ведения Федерации и субъектов РФ; действующей практики разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; порядка формирования и статуса Совета Федерации; порядка формирования органов власти субъектов Федерации главный акцент экспертами делался на федеральные законы и неформальные практики, в то время как законы субъектов РФ, работа исполнительной власти, решения федеральных судов играют незначительную роль в определении данных сторон федеративных отношений.

Деятельность государства в бюджетной и налоговой сферах в контексте федеративных отношений и управление собственностью, находящейся на территориях субъектов Федерации, предопределяется всеми элементами конституционной практики, за исключением законов субъектов РФ, роль которых незначительна.

3. Проблемы достоверности и объективности ответов и возможные расхождения в понимании содержания вопросов

Необходимо отметить, что у экспертов, специализирующихся в определенной сфере, довольно высока степень совпадения в оценках по ключевым проблемам, что придает ценность социологическим опросам. Вместе с тем степень достоверности и объективности ответов и возможные рас-

хождения в понимании содержания вопросов предопределяется некоторыми факторами, среди которых можно выделить:

- разное понимание используемых конституционных категорий, понятий и норм;
- разное измерение роли и степени влияния конституционных практик;
- ненадлежащий учет динамики (временных этапов) реализации конституционного принципа федерализма;
- разное понимание видов неформальных практик;
- разная степень осведомленности;
- другие факторы, связанные с субъективными предпочтениями и профессией эксперта.

Разное понимание используемых конституционных категорий, понятий и норм, а также видов неформальных практик обуславливает целесообразность в опросном листе давать разъяснения (дефиниции, комментарии) по их пониманию и содержанию.

Учитывая динамику реализации конституционного принципа федерализма, следует в перспективе при социологических опросах дифференцировать вопросы по этапам, которые отличаются уровнем и качеством воплощения конституционных норм, связанных с федеративным устройством.

По остальным вышеперечисленным факторам различия относятся к неизбежным издержкам социологического исследования, преодолеть которые затруднительно в силу того, что респонденты — индивиды с присущим для них индивидуальным восприятием смысла и последствий оцениваемых явлений.

4. Анализ экспертных оценок, выявленных в результате опроса

Вопрос 3.1. В какой степени в деятельности государства реализуется конституционный принцип федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?³⁶

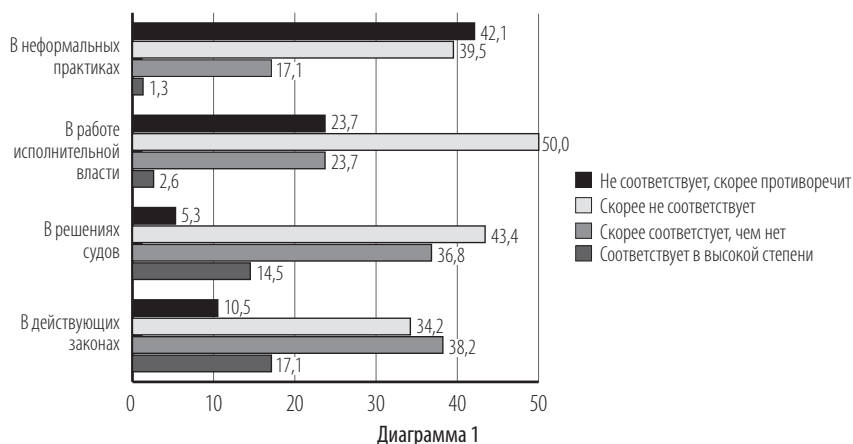
При ответе на этот вопрос эксперты выше всего оценили степень реализации в отношении действующих законов (17,1 % определили соответствие в высокой степени — «хорошо»; 38,2 % — скорее соответствует, чем не соответствует — «удовлетворительно»), по остальным формам конституционной практики показатели ниже. При этом на втором месте по качеству оценки стоят суды, на третьем — работа исполнительной власти, на четвертом — неформальные практики.

³⁶ Здесь и далее в этом разделе анализируемые данные результатов опроса и значения отклонений см. в Таблицах для соответствующих вопросов.

Обращает на себя внимание склонность экспертов к низкой оценке работы исполнительной власти — 50 % респондентов оценили ее в показателе «скорее не соответствует», что больше, чем по законам (34,2 %), решениям судов (43,4 %), неформальным практикам (39,5 %). В то же время неудовлетворительную оценку неформальным практикам дали большее число экспертов (42,1 %) по сравнению с теми, кто оценил таким образом деятельность исполнительной власти (23,7 %).

С вышеназванными показателями в определенное противоречие вступает тот факт, что число экспертов, оценивших неудовлетворительно решения судов (5,3 %), значительно меньше по сравнению с теми, кто так оценил законы (10,5 %), работу исполнительной власти (23,7 %), неформальные практики (42,1 %).

Общую картину см. на диаграмме 1.



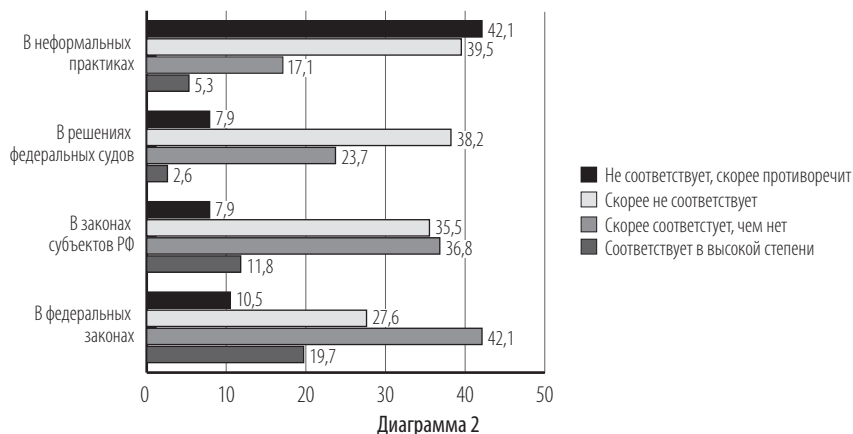
Вопрос 3.2. В какой степени действующая практика разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов соответствует принципу федерализма в том виде, как он задан Конституцией РФ?

По мнению экспертов, в сфере разграничения предметов ведения и полномочий конституционный принцип федерализма в наибольшей степени реализуется в федеральных законах и законах субъектов РФ (см. диаграмму 2).

Самые низкие показатели оказались в отношении неформальных практик: всего 5,3 % из опрошенных экспертов обозначили соответствие в высокой степени, 50,0 % процентов считают, что степень реализации скорее не соответствует и 23,7 % полагают, что практика не соответст-

вует, а скорее противоречит конституционной модели. Таким образом, 73,7 % экспертов определяют низкий уровень соответствия неформальной практики, в то время как для федеральных законов этот уровень равен 38,1 %, для законов субъектов РФ — 45,4 %, для решений федеральных судов — 47,1 %. Обращает на себя внимание, что усредненный показатель по графе «скорее соответствует, чем нет» у законов субъектов РФ выше (44,7 %) по сравнению с оценкой федеральных законов (42,1 %). Вместе с тем общий показатель по первым двум позициям (соответствует в высокой степени и скорее соответствует, чем нет) по федеральным законам выше и составляет 61,8 %, в то время как по законам субъектов РФ — 56,5 %. В отношении решений федеральных судов этот консолидированный показатель составляет 54 %.

Необходимо обратить внимание на графу «в законах субъектов РФ». Оценка показателей по данной графе носит в определенной мере условный характер, так как законы субъектов РФ напрямую зависят от того, что определяется в федеральных законах, ими не могут вноситься изменения в систему разграничения предметов ведения и полномочий.



Вопрос 3.3. Оценка степени реализации процедурного механизма согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с органами государственной власти субъектов РФ, установленного в соответствии с конституционной моделью совместного ведения Федерации и субъектов РФ.

Наибольшее число экспертов склонны считать, что механизм согласования проектов федеральных законов скорее не реализуется (57,9 %), а 11,8 % полагают, что он не реализуется — скорее противоречит. В итоге 69,7 % респондентов низко оценивают уровень реализации механизма согласования. Лишь 3,9 % экспертов высоко оценивают данный меха-

низм, 26,3 % — считают, что он скорее реализуется, чем нет. Общая динамика представлена на диаграмме 3.

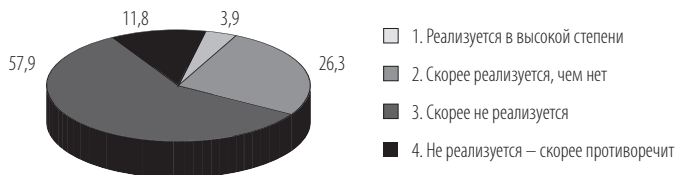


Диаграмма 3

Недостатком данной части опроса является отсутствие ранжирования по видам конституционных практик. Важно учитывать, что ключевую роль в определении процедурного механизма играют федеральные законы, однако эффективность реализации данных норм зависит от сложившихся неформальных практик, а также от того, насколько они соблюдаются на стадии исполнения.

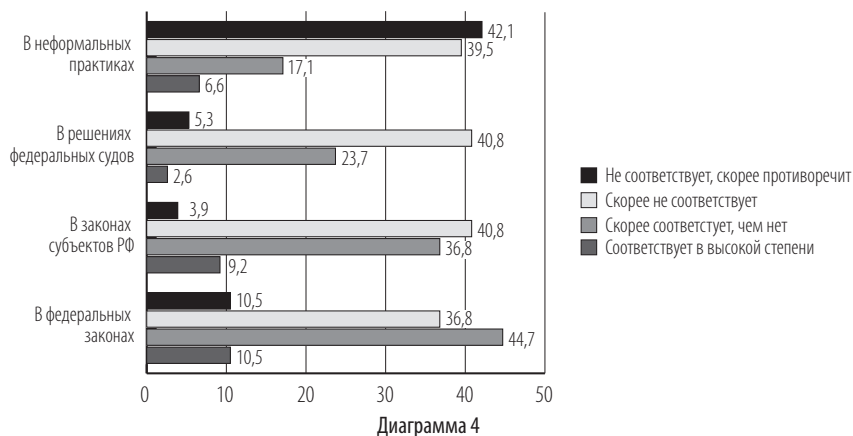
Вопрос 3.4. В какой степени действующий порядок формирования органов власти субъектов Федерации соответствует принципу федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

При ответе на этот вопрос эксперты склонны были к усредненной оценке данных показателей в отношении федеральных законов, законов субъектов РФ и решений федеральных судов. Наиболее высокая доля ответов пришлась на графы «скорее соответствует, чем нет» (федеральные законы — 44,7 %, законы субъектов РФ — 46,1 %, в решениях федеральных судов — 43,4 %) и «скорее не соответствует» (соответственно 36,8 %, 40,8 %, 40,8 %).

Довольно высокие показатели положительной оценки (то есть по двум первым критериям, соответствующим оценке «хорошо») федеральных законов (55,2 %), законов субъектов РФ (55,3 %), решений федеральных судов (53,9 %) обусловлены, как представляется, последними изменениями, внесенными Федеральными законами от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ и от 2 апреля 2013 года № 30-ФЗ в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Данными изменениями предоставлена возможность субъектам РФ самим определять порядок избрания глав субъектов РФ: прямые выборы или избрание представительным (законодательным) органом субъекта РФ.

Обращает на себя внимание высокая доля низкой оценки порядка формирования органов власти субъектов Федерации, установившегося в

неформальных практиках: 32,9 % экспертов считают, что данный порядок не соответствует, скорее противоречит принципу федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией. Общая картина оценки порядка формирования органов власти субъектов Федерации дана в диаграмме 4.



Вопрос 3.5. В какой мере в практике работы Совета Федерации Федерального Собрания РФ реализуется конституционный принцип федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией, включая защиту законных интересов и прав субъектов Российской Федерации?

Работа Совета Федерации Федерального Собрания РФ в контексте реализации конституционного принципа федерализма, включая защиту законных интересов и прав субъектов Российской Федерации, оценена экспертами довольно низко. Лишь 4 % считают, что конституционный принцип федерализма реализуется в работе Совета Федерации в высокой степени, а 21,3 % остановились на отметке «скорее реализуется, чем нет». В то же время 64 % полагают, что данный принцип скорее не реализуется и 10,7 % считают, что он не реализуется, скорее противоречит (общий показатель низкой, то есть неудовлетворительной оценки составляет 74,7 %). См. диаграмму 5.

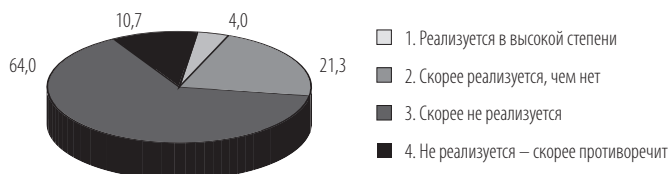


Диаграмма 5

Особенностью данной части опроса является латентный характер причин низкой оценки работы Совета Федерации. В перспективе при проведении аналогичных опросов целесообразно было бы определить факторы, влияющие на низкую оценку конституционных положений и практики их реализации. В частности, к ним следует отнести: 1) порядок формирования Совета Федерации; 2) полномочия Совета Федерации; 3) степень ответственности перед субъектами РФ за защиту их законных интересов и прав.

Вопрос 3.6. В какой мере в решениях Конституционного Суда РФ реализуется конституционный принцип федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

Мониторинг решений Конституционного Суда РФ в контексте реализации конституционного принципа федерализма свидетельствует о том, что в системе федеральных судов Конституционный Суд РФ оценивается выше, чем другие суды (сравнение диаграммы 1 и диаграммы 6).

Оценивая деятельность Конституционного Суда РФ, 18,4 % респондентов считают, что его решениями конституционный принцип федерализма реализуется в высокой степени (общий показатель по всем федеральным судам по данному критерию равен лишь 2,6 %); 40,8 % полагают, что данный принцип скорее реализуется, чем нет (по всем федеральным судам этот показатель только 23,7 %); 34,2 % экспертов отметили, что конституционный принцип федерализма «скорее не реализуется» (по всем федеральным судам — 50,0 %); 6,6 % оценили как «не реализуется — скорее противоречит» (по всем федеральным судам — 23,7 %).

В то же время нельзя не заметить, что доля экспертов, выбравших позицию «скорее не реализуется», довольно высока — 34,2 %, при этом разница с позицией «скорее реализуется, чем нет» составляет 6,6 % в пользу последнего, что совпадает с последним показателем «не реализуется — скорее противоречит». Это свидетельствует о том, что степень доверия (если не рассматривать 18,4 % экспертов, высоко оценивших работу Суда) и недоверия к Конституционному Суду РФ как проводнику конституционного принципа федерализма в настоящее время фактически уравновешены. Общую картину экспертной оценки см. в диаграмме 6.

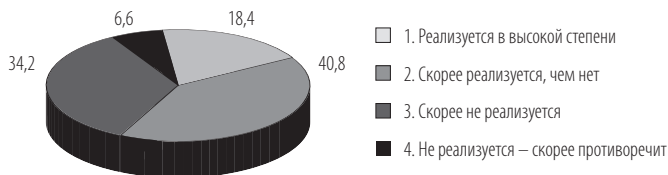


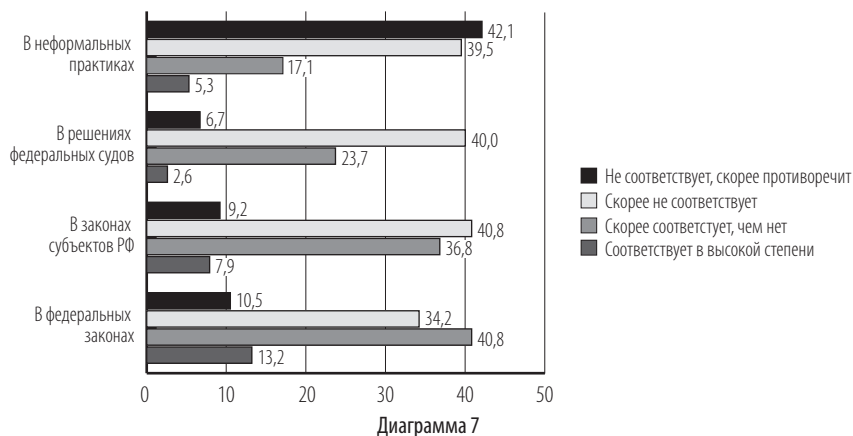
Диаграмма 6

Вопрос 3.7. В какой мере деятельность государства в бюджетной и налоговой сферах соответствует конституционному принципу федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

В этой области степень доверия федеральному закону наиболее высокая по показателю «соответствует в высокой степени»: по федеральным законам — 13,2 %, по законам субъектов РФ — 7,9 %, по решениям федеральных судов — 8,0 % и по неформальным практикам — 5,3 %.

Наибольшая доля экспертов склонна оценить деятельность государства в бюджетной и налоговой сферах в рамках показателя «скорее соответствует, чем нет». При этом степень доверия к федеральным судам здесь выше, чем к федеральным законам и законам субъектов РФ: по федеральным законам — 40,8 %, по законам субъектов РФ — 42,1 %, по решениям федеральных судов — 45,3 %.

При оценке неформальных практик эксперты склонны придерживаться показателя «скорее не соответствует» — 46,1 %. Высока доля процентов недоверия к неформальным практикам в показателе «не соответствует, скорее противоречит» — 27,6 %. Таким образом, общий процент недоверия к неформальным практикам с учетом двух названных показателей составляет 73,7 %. Общую картину распределения оценок см. в диаграмме 7.



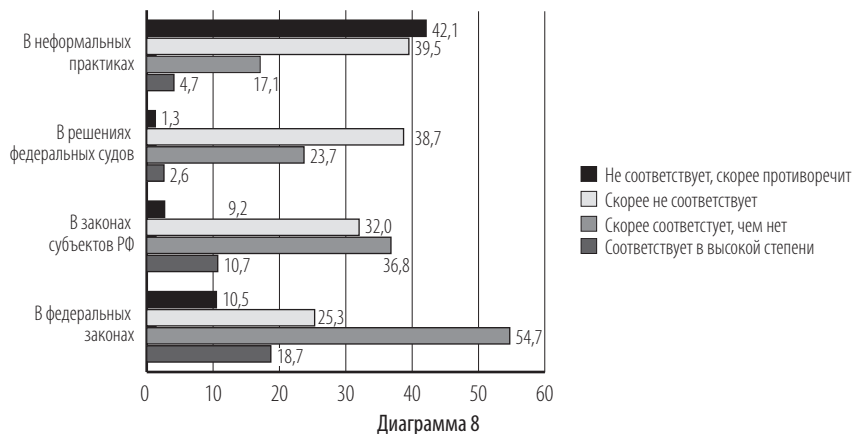
Вопрос 3.8. В какой мере управление собственностью, находящейся на территориях субъектов Федерации соответствует конституционному принципу федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

При ответе на этот вопрос эксперты дали неожиданно более высокую оценку по показателю «скорее соответствует, чем нет» по всем позициям,

то есть по федеральным законам (54,7 %), законам субъектов РФ (54,7 %), решениям федеральных судов (49,3 %) и даже неформальным практикам (29,7 %), по сравнению с оценкой:

- деятельности государства в целом (по федеральным законам — 38,2 %, по решениям федеральных судов — 23,7 % и по неформальным практикам — 17,1 %);
- действующей практики разграничения предметов ведения и полномочий (по федеральным законам — 42,1 %, по законам субъектов РФ — 44,7 %, по решениям федеральных судов — 40,8 % и по неформальным практикам — 21,1 %);
- порядка формирования органов власти субъектов Федерации (по федеральным законам — 44,7 %, по законам субъектов РФ — 46,1 %, по решениям федеральных судов — 43,4 % и по неформальным практикам — 13,2 %);
- деятельности государства в бюджетной и налоговой сферах по федеральным законам — 40,8 %, законам субъектов РФ — 42,1 %, решениям федеральных судов — 45,3 % и неформальным практикам — 21,1 %).

Недостатком данной части опроса является отсутствие среди видов оцениваемых конституционных практик работы исполнительной власти, в то время как именно на этом уровне происходит управление собственностью, в том числе путем исполнения конституционных и законодательных предписаний.



5. Обобщающая оценка итогов опроса

Обобщающие показатели итогов опроса свидетельствуют о доминировании негативного отношения к практике реализации конституционного

принципа федерализма. По мнению большинства опрошенных экспертов, сохраняется значительная степень расхождения между конституционными основами и конституционной практикой. При этом наибольшей критике подвергнуты решения федеральных судов, деятельность исполнительной власти и неформальные практики.

Вместе с тем при внимательном изучении как обобщающих итогов, так и ответов по отдельным вопросам создается впечатление о склонности экспертов к формальному усреднению оценок, а также к умеренной, сдержанной критике, что снижает уровень объективности анализа. Так, представляются завышенными оценки роли федеральных законов, а также деятельности Конституционного Суда РФ.

В отношении федеральных законов наиболее завышенной видится оценка их роли в формировании практики разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. 61,8 % экспертов оценили эту практику положительно (соответствует в высокой степени — 19,7 %, скорее соответствует, чем нет — 42,1 %). Между тем именно в этом вопросе федеральный законодатель значительно превысил пределы своих полномочий и заставил исследователей отечественного федерализма говорить о явно выраженной тенденции унитаризации системы разграничения предметов ведения и полномочий.

Необъективность оценки деятельности Конституционного Суда РФ, склонного в последние десятилетия автоматически подтверждать централистскую политику федерального законодателя, подтверждается и противоречиями, выявленными по итогам самого опроса. Разница между положительной оценкой при суммировании показателей в графах «соответствует в высокой степени», «скорее соответствует, чем нет» следующая: у Конституционного Суда РФ — 59,2 %, у других федеральных судов — 26,3 %. Представляется, что в реальности таких больших расхождений не наблюдается.

Существенно завышена (примерно в половину, как представляется) оценка деятельности государства в бюджетной и налоговой сферах в контексте реализации принципа федерализма (положительно оценили 13,2 % + 40,8 % = 54 %) и режима управления собственностью, находящейся на территориях субъектов Федерации (положительно оценили 18,7 % + 54,7 % = 73,4 %). В свете современных задач гармонизации федеративных отношений эти сферы на самом деле являются наиболее проблемными.

Авторская оценка итогов постконституционного федеративного развития не просто не позволяет говорить о доминировании позитивной тенденции укрепления федеративной государственности, а заставляет критически рассматривать все основные направления реализации конституционного принципа федерализма. В реальности практика адаптации феде-

рализма к российским условиям развития сталкивается с огромными трудностями, и картина здесь значительно сложнее, нежели может быть представлена по итогам опроса.

Многочисленные изменения и дополнения в Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах...» (в общей сложности за период с 1999 по 2013 год в данный Федеральный закон 92 раза вносились поправки, включая изменения, обусловленные постановлениями Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года и 12 апреля 2002 года); в Федеральные законы от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях»; поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ и в другие федеральные законы, определяющие полномочия и основы власти субъектов РФ, привели не столько к укреплению государственности и восстановлению единого конституционно-правового пространства, сколько к деградации федеративного устройства России и созданию угрозы существования России как федерации. Такое состояние федеративных отношений выражается в следующем.

Во-первых, Федеральный закон № 184-ФЗ фактически заменил Конституцию РФ и конституции и уставы субъектов в части определения статуса субъекта Российской Федерации. Данный Федеральный закон установил: 1) систему органов государственной власти субъектов РФ и организационную основу их деятельности; 2) территориальные основы статуса субъекта Российской Федерации; 3) полномочия по предметам совместного ведения и фактически полномочия по предметам ведения самого субъекта РФ; 4) экономическую и финансовую основы статуса субъекта РФ.

Сложившаяся правовая ситуация вступила в явное противоречие с положениями части 5 статьи 66 и части 1 статьи 137 Конституции РФ, установившими, что изменение статуса субъекта Российской Федерации, а следовательно, и сам статус должны быть определены не обычным, а федеральным конституционным законом.

Конституция РФ в части 1 статьи 37 Конституции РФ (глава 9) предусматривала, что изменения в статью 65 Конституции РФ, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации. Вместе с тем Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее со-

ставе нового субъекта Российской Федерации» с изменениями и дополнениями (в редакции от 31 октября 2005 года) не затронул вопросов статуса субъекта РФ, и данная задача оказалась нерешенной.

Во-вторых, постконституционное развитие России пошло по пути не федеративной, а административной реформы. Это выразилось, в частности, в отмене института прямых выборов глав (высших должностных лиц) субъектов РФ с восстановлением выборности лишь в 2012 году; в замене ряда региональных функций субъектов РФ властной деятельностью полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах; в чрезмерной централизации законодательных полномочий (сужении сфер законодательного регулирования субъектов РФ) и, наоборот, в не всегда обоснованной децентрализации исполнительных полномочий субъектов РФ.

Характерной особенностью эволюции федеративных отношений явилось наиболее интенсивное влияние на данный процесс административной реформы, проводимой в России в 2000–2005 годах. Это выразилось в целом ряде директивных и законодательных актов по реформированию системы исполнительной власти. Основные задачи административной реформы состояли в укреплении так называемой вертикали власти; дебиюрократизации и соответственном упрощении и сокращении структуры и аппарата исполнительной власти; четком разграничении функций и полномочий между структурными подразделениями исполнительной власти; создании политически и социально ответственного правительства, как на федеральном уровне, так и в регионах.

Кардинальной мерой по укреплению вертикали власти стало принятие по инициативе Президента РФ Федерального закона от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Данным Федеральным законом была отменена система прямых выборов избирателями глав субъектов РФ. В соответствии с новым порядком решение о наделении полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ принимается законодательным (представительным) органом государственной власти Российской Федерации по представлению Президента РФ. При этом в случае, если после представления в третий раз кандидатуры на должность высшего должностного лица (руководителя исполнительного органа) субъекта РФ законодательный (представительный) орган субъекта Федерации принял решение о ее отклонении либо не принял решение как таковое, Президент РФ наделялся правом распустить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ.

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении № 13-П от 21 декабря 2005 года³⁷ признал вышеназванный порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ не противоречащим Конституции РФ. Данная позиция Суда и ее мотивировка были подвергнуты справедливой критике в литературе³⁸.

Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 года противоречило действовавшей тогда правовой позиции Конституционного Суда РФ, высказанной им ранее в Постановлении от 18 января 1996 года № 2-П³⁹, согласно которой высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно. Последующее дополнение законодательства нормами, позволяющими политической партии, получившей большинство мандатов в законодательном органе государственной власти субъекта РФ, предлагать Президенту РФ кандидатуры высшего должностного лица субъекта РФ⁴⁰ не изменило ситуацию, поскольку окончательное решение по кандидатуре принимал Президент РФ по своему усмотрению. Таким образом, по мнению многих федералистов, Постановлением Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 года был осуществлен перевод российского федерализма на унитаристские рельсы, так как введенный порядок формирования губернаторского корпуса характерен в большей мере для унитарных государств⁴¹.

Как известно, в своем Послании Федеральному Собранию РФ от 22 декабря 2011 года Президент РФ Д. А. Медведев высказался в пользу возвращения прямых выборов глав субъектов РФ для того, чтобы «дать всем активным гражданам законную возможность участия в политической жизни». Предложение главы Российского государства получило отражение в Федеральном законе от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации

³⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 года № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

³⁸ См., в частности: *Черепанов В. А.* Указ. соч. С. 253.

³⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 года № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

⁴⁰ См.: Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 202-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “О политических партиях”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 13.

⁴¹ См.: Российский федерализм: Экономико-правовые проблемы / Отв. ред. С. Д. Валентей. С. 240.

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Однако в данном случае возникает новая проблема противоречия законодательных нововведений правовой позиции Конституционного Суда РФ, а также сохраняется вопрос о степени самостоятельности самих субъектов РФ в определении порядка формирования их органов государственной власти, ибо политической волей сверху институт выборов может быть отменен снова в любой момент.

В-третьих, разграничение полномочий по предметам совместного ведения стало проводиться путем детализированного и казуистичного размежевания полномочий, усложняющего правопонимание и правоприменение, дестабилизирующего систему разделения власти по вертикали.

По уровню детализации Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах...» в действующей редакции напоминает инструкцию, его содержание в определенной мере заменяет не только законы, но и регламенты органов государственной власти субъектов. В итоге субъекты Федерации вынуждены повторять в конституциях, уставах и текущих законах положения Федерального закона. Степень их самостоятельности в этих условиях сведена к минимуму.

Наряду с инструктивностью данного Федерального закона, субъекты Федерации стали заложником еще одного его существенного недостатка — эклектичное и хаотичное закрепление в статье 26.3 полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта. В перечне 73 полномочий вперемешку определены функции, полномочия, формы и виды деятельности, охватывающие различные сферы общественной и государственной жизни. В одном перечне содержатся законодательные, правоприменительные и организационно-исполнительные полномочия, при этом уровень конкретизации полномочий весьма различен.

Хотя корректировка и совершенствование Федерального закона № 184-ФЗ с помощью законодательства субъектов РФ юридически возможна на основе использования права опережающего правового регулирования по предметам совместного ведения, вместе с тем данное право практически не применяется в условиях действия централизованной модели федерального законодательного регулирования по предметам совместного ведения.

В-четвертых, усилился разрыв между полномочиями органов государственной власти субъектов РФ и бюджетно-финансовой основой данных полномочий, в регионах стал доминировать режим нефинансируемых «мандатов».

По состоянию на сегодняшний день перечень собственных полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения вырос с 41 до 86. При этом за органами государственной власти субъектов Федерации оказался закрепленным ряд важнейших вопросов, требующих серьезных финансовых затрат (в их числе предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и эпидемий, поддержка сельскохозяйственного производства, общее образование, социальная защита и социальное обслуживание населения и др.). Вместе с тем дисбаланс между доходной и расходной частью бюджета показывает, что меры по оптимизации разграничения предметов ведения и полномочий и утвержденная для этих целей Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года⁴² не принесли ожидаемых результатов.

Ситуация ухудшилась нестабильностью налоговых отношений. По данным Счетной палаты, с 1990-х годов в России в федеральном законодательстве неоднократно изменялись как виды, так и ставки налогов, закрепляемых за уровнями бюджетной системы. Если в начале к федеральным налогам и сборам было отнесено 16 налогов и сборов, к региональным — 5 налогов и сборов, к местным — 23 налога и сбора, то в настоящее время к федеральным налогам и сборам отнесены 8 налогов и сборов, к региональным — 3 налога, к местным — 2 налога. Устойчивым стало перераспределение налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации в пользу доходов, зачисляемых в федеральный бюджет, в результате чего в структуре налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ региональные и местные налоги занимают удельный вес не более 12 %. При этом доля безвозмездных поступлений от других бюджетов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ составляет 25 %, а в 14 субъектах РФ — свыше 50 %. Ежегодно около 70 субъектов РФ получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, доля которых в 2010 году в объеме собственных доходов ряда субъектов РФ (например, республик Алтай, Дагестан, Тыва, Камчатского края) превысила 50 %⁴³. В этих условиях межбюджетные трансферты, ставшие обыденной практикой, одним фактом своего существования подтвержда-

⁴² О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 года № 584 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 34. Ст. 3503.

⁴³ Оперативная информация Счетной палаты Российской Федерации о средствах федерального бюджета, полученных субъектами Российской Федерации и закрытыми административно-территориальными образованиями за январь—декабрь 2010 года (по данным отчетов субъектов Российской Федерации) от 10 марта 2011 года № ИСП-1/13-01. URL: http://council.gov.ru/inf_ps/ (дата обращения: 12 апреля 2011 года).

ют несоответствие общего распределения собираемых бюджетных доходов между уровнями бюджетной системы⁴⁴.

В-пятых, произошла необоснованная трансформация полномочий по предметам ведения субъекта РФ в полномочия по предметам совместного ведения. За счет расширительного толкования перечня полномочий по предметам совместного ведения было ограничено содержание статьи 73 Конституции РФ (собственные полномочия субъектов РФ). Среди полномочий по предметам совместного ведения была выделена (численно преобладающая) группа федеральных полномочий, которые характеризуются теми же юридическими свойствами, что и полномочия Российской Федерации по предметам ее исключительного ведения. В результате изменений законодательно закреплённая модель разграничения полномочий по предметам совместного ведения, по мнению отечественных федералистов, практически утратила черты, свойственные кооперативному федерализму и приобрела черты дуалистического (американского) федерализма, с той лишь существенной оговоркой, что принцип дуализма был последовательно применен только к федеральному уровню государственной власти⁴⁵.

В-шестых, в сфере политического развития снижены возможности субъектов РФ в развитии партийной демократии, использовании форм непосредственной демократии.

В условиях доминирования партии власти обозначился вектор развития партийной бюрократии, снижающей роль регионов в стимулировании и развитии политического плюрализма. Наиболее негативное влияние имело внедрение пропорциональной системы выборов и требования к численности и количеству региональных подразделений, предопределяющие существование только федеральных партий в субъектах РФ. Начало такой тенденции было обозначено Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», определяющим такие требования к количеству и качеству региональных подразделений, которые предопределили существование только федеральных партий. Ситуация ненамного изменилась после того, как федеральный законодатель установил порядок регистрации партии при заявке от 500 человек, представляющих не менее 50 % регионов страны (реализация предложения, прозвучавшего в Послании Президента РФ от 22 декабря 2011 года).

Другое изменение, не отвечающее особенностям развития субъектов РФ, выразилось во введении смешанного принципа формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ Федеральным законом от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме гражд-

⁴⁴ См.: *Леонов В. В.* Актуальные вопросы совершенствования бюджетной системы Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации. 2010. № 13(399). С. 4.

⁴⁵ См.: *Филиппова Н. А.* Указ. соч. С. 321–322.

дан Российской Федерации» (п. 5 ст. 80) и, соответственно, Федеральным законом от 24 июля 2002 года, внесшим изменения в пункт 4 статьи 4, Федерального закона «Об общих принципах...». Было установлено правило, согласно которому не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ — не менее 50 процентов депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками в соответствии с законодательством о выборах.

Введение нового порядка избрания депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ не встретило массового одобрения со стороны региональной политической элиты. Демократизм и эффективность этих нововведений вызвали сомнение у многих представителей отечественной и зарубежной юридической науки. В частности, было отмечено, что такой механизм препятствует самоорганизации политических сил в регионах и позволяет легально блокировать действие принципа самостоятельности субъектов Федерации⁴⁶. Как отмечают исследователи, до установления новых требований наиболее востребованной была мажоритарная избирательная система: к началу 2003 года законодательные органы только четырех субъектов избирались по пропорциональной или смешанной системе⁴⁷.

Изначальная неразвитость партийных систем в субъектах РФ создала целый ряд специфических проблем применения пропорциональной системы. Новая избирательная система стала вводиться в тех условиях, когда многие российские партии не имеют структурных подразделений на местах, из-за чего было затруднено формирование региональных партийных групп.

В-седьмых, существенно снизился авторитет Совета Федерации как палаты регионов российского парламента.

Порядок формирования верхней палаты российского парламента остается одной из актуальных проблем политической жизни России, поскольку эффективность осуществления представительных функций Совета Федерации во многом зависит от того, каким образом он формируется. За годы существования Совета Федерации были опробованы три способа его формирования. В действующий Федеральный закон от 5 августа

⁴⁶ См.: *Лексин И. В.* Государственное устройство России: некоторые проблемы юридической теории и практики // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 3 (88). С. 85—97.

⁴⁷ См.: *Шишкин С. И., Лаврик М. А.* Кризис регионального парламентаризма в России: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 12—17, 14.

2000 года № 113-ФЗ «О порядке формирования Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» семь раз вносились поправки, через которые законодатель пытался усилить ответственность членов Совета Федерации, упорядочить отношения с Государственной Думой и региональными органами государственной власти. Вместе с тем у многих теоретиков и у самих парламентариев существуют большие сомнения относительно того, что сформированный по заложенной в действующем федеральном законе схеме Совет Федерации состоялся успешно. С повестки дня не снят вопрос поиска такого принципа формирования данной палаты, который бы наиболее полно обеспечил его основополагающее предназначение — выражать и отстаивать интересы субъектов Российской Федерации.

Таким образом, общий характер развития федеративной государственности Российской Федерации свидетельствует о доминировании тенденции дефедерализации, усилении централизаторского вектора в его интерпретации. Основанная на действующем законодательстве система разделения государственной власти по вертикали из средства, облегчающего осуществление власти, превратилась в кандалы государственности. Неэффективная, сложно управляемая система разграничения предметов ведения и полномочий, финансов, собственности и других элементов власти стимулирует субъекты Российской Федерации не к саморазвитию и здоровой конкуренции между собой, а к дотационному паразитизму. Наблюдается дальнейший рост различий в уровне социального и экономического развития, обострение кризисных явлений в экономике, рост социального и политического напряжения.

Сложившаяся ситуация дает основание говорить не просто о деградации федеративных отношений и ослаблении управляемости государством: за почти двадцатилетний период постконституционных преобразований в России произошла деконституционализация федерализма, воплощение его конституционной модели в систему унитарного, неэффективного и недемократичного государственного устройства. Попытки исправления ситуации в последние несколько лет вселяют надежду на то, что новый вектор развития будет направлен на федерализацию России.

Ключевые понятия:

Конституционный принцип федерализма; разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; согласование проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с органами государственной власти субъектов РФ; порядок формирования органов власти субъектов Федерации; Совет Федерации; решения Конституционного Суда РФ; деятельность государства в бюджетной и налоговой сферах в контексте федера-

тивных отношений; управление собственностью, находящейся на территориях субъектов Федерации.

Список основных публикаций:

Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М.: Юрист, 2006.

Российский федерализм: Экономико-правовые проблемы / Отв. ред. С.Д. Валентей. СПб.: Алетейя, 2008.

Умнова (Конюхова) И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М.: Городец, 2004.

Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: модель и реальность // К новой модели российского федерализма / Под общ. ред. А. Рябова, А. Захарова, О. Здравомысловой. М.: Весь Мир, 2013. С. 65–89.

Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. 2-е изд. М.: Дело, 2000.

Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2(87). С. 45–55.

Черепанов В.А. Федеративная реформа в России. М.: Социально-политическая мысль, 2007.

ГЛАВА IV. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ НЕЗАВИСИМОСТИ И САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ⁴⁸

1. Принцип независимости и самостоятельности судебной власти: система ключевых понятий

Конституцией РФ установлено, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10); государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, суды Российской Федерации (ч. 1 ст. 11). Исходя из самостоятельности всех названных субъектов государственной власти, в Конституции РФ дана регламентация базисных положений организации и деятельности правосудия (ст. 118, 120—124), основ правового статуса судей (ст. 119—123, 128), учреждений федеральной судебной системы и высших судебных учреждений страны (ст. 118, 125—127, 128), а также определены цели конституирования и принципы функционирования судебной власти в качестве гаранта прав и свобод человека и гражданина.

По существу, все конституционные установления, касающиеся правосудия, в том или ином аспекте выполняют функцию обеспечения принципа независимости судей и подчинения их только Конституции РФ и федеральному закону (ч. 1 ст. 120 Конституции РФ), без чего не могли бы быть реализованы исключительные задачи судебного контроля во всех сферах жизнедеятельности общества, государства и личности.

Принцип независимости и самостоятельности судебной власти воспроизведен и конкретизирован также в актах федерального законодательства о судебной системе, о судостроительстве, о высших судах, о статусе судей, а также в отраслевых процессуальных кодексах. Данный принцип является и общепризнанным принципом международного права, его содержание подробно раскрывается во многих международных правовых актах: Международном пакте о гражданских и политических правах, Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Основных принципах, касающихся независимости судебных органов, Европейской хартии о статусе судей и ряде других. Так, Основные принципы⁴⁹ указывают на необходимость существования независимых судебных органов и обязанность всех государственных и других учреждений уважать и соблюдать эту независимость

⁴⁸ См. часть 4 Таблиц результатов экспертного опроса и Таблиц коэффициентов отклонения.

⁴⁹ Приняты VII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Одобрены в 1985 году Генеральной Ассамблеей ООН.

(п. 1); содержат запрет на неправомерное и несанкционированное вмешательство в процесс правосудия либо пересмотр судебного решения каким-либо иным органом, кроме суда (п. 4); предусматривают обязанность судебных органов решать переданные им дела беспристрастно, на основе фактов и в соответствии с законом, без каких-либо ограничений, неправомерного влияния, побуждения, давления, угроз или вмешательства... (п. 5); закрепляют обязанность государства предоставлять соответствующие средства, позволяющие суду надлежащим образом выполнять свои функции (п. 7). Согласно Европейской хартии о статусе судей, «статус судей означает обеспечение компетентности, независимости и беспристрастности, которых любой человек законно ожидает от судебных органов и от каждого судьи, которому доверена защита его прав. Он исключает любое положение и любую процедуру, способные поколебать доверие к этой компетентности, независимости и беспристрастности» (п. 1.1).

Нормы российской Конституции, предусматривающие гарантии независимости и самостоятельности правосудия, как и конкретизирующие их положения федерального законодательства в целом, соответствуют международным стандартам. Конечно, имеется в виду то толкование нормативного материала, которое вытекает из логики и системы регулирования, а не из часто бытующих в практике подходов, искажающих саму его суть. Российская Конституция требует, чтобы судья подчинялся только Конституции и правовому закону — это вытекает из возложенной на правосудие задачи обеспечивать приоритет высшей ценности личности, ее прав и свобод, а также следование общепризнанным принципам и нормам международного права. Кроме того, регулирование в области судебной деятельности запрещает принятие законов, снижающих гарантии независимости и самостоятельности судебной власти. Этим именно определены границы дискреции законодателя, который не должен использовать механизм корректировки закона в ущерб конституционным принципам устройства судебной власти. В целях мониторинга реализации Конституции необходимо исходить из подлинного ее смысла, то есть не из узко нормативистского ее прочтения и, тем более, не из искаженного ее понимания.

Как справедливо отмечается в литературе, международные документы и российское законодательство, «с одной стороны, различают, а с другой — связывают в неразрывное единство независимость в институциональном аспекте этого понятия (или самостоятельность судебных учреждений и отдельных судей по отношению к другим государственным или общественным органам) и независимость судебной власти и ее носителей в содержательном значении этого термина, или беспристрастность»⁵⁰.

В Российской Федерации в основном созданы нормативные условия институциональной независимости правосудия. Важнейшие из них заклю-

⁵⁰ Судебная власть / Под ред. И. Л. Петрухина. М.: Проспект, 2003. С. 211.

чаются в установлении законодательных положений, предусматривающих обособленность судов в организационном отношении от других институтов государственной власти; финансировании их деятельности из федерального бюджета; запрете внешнего руководства и контроля по отношению к судебной системе и вмешательства в каких бы то ни было формах в процессуальную деятельность судов; проверке судебных решений только с целью исправления судебных ошибок лишь вышестоящими судебными инстанциями и в установленных законом процедурах.

Не менее значим второй аспект принципа независимости — беспристрастность, или подчинение судьи только Конституции и закону. Здесь теория выделяет два аспекта беспристрастности: объективный и субъективный⁵¹. Объективной беспристрастности должны служить: установление особого правового статуса судей, в том числе их несменяемость и неприкосновенность; такой порядок отбора кандидатов в судьи и назначения их на должность, который диктовался бы только интересами правосудия, был бы прозрачным, исключал субъективизм и любую дискриминацию при формировании судейского корпуса; порядок приостановления и прекращения полномочий судьи, который не нарушал бы его независимого положения; наличие гарантий, исключающих возможность оказания давления на судью при принятии им решений (прежде всего, со стороны исполнительной власти), в том числе в связи с решениями о его карьере; создание государством нормальных условий для работы судьи, включая соблюдение нормативов нагрузки, ресурсную обеспеченность (финансовую, кадровую, техническую).

Субъективная беспристрастность судьи выражается в отсутствии предубеждений или тенденциозности при рассмотрении конкретного дела, вызванной приверженностью каким-то идеям, личным или семейным привязанностям, членством в политических и иных организациях. Поэтому механизм обеспечения субъективной беспристрастности судей, то есть внутренней свободы от идейных или эмоциональных факторов влияния, связан в большей степени с правом и обязанностью судей выносить решения только на основе закона и в точном соответствии с ним⁵². Судья не должен позволять себе принимать судебные решения, поддаваясь влиянию каких-либо политических или личных пристрастий. Иное означало бы нарушение беспристрастности суда.

Достаточно полный перечень требований к судье, призванный исключить возможность влияния на его беспристрастность, дан в статье 3 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», согласно которой судья при исполнении

⁵¹ См.: Судебная власть / Под ред. И. Л. Петрухина. С 213.

⁵² См.: *Абросимова Е. Б.* Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М.: Институт права и публичной политики, 2002. С. 99.

своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности; в случае возникновения конфликта интересов судья, участвующий в производстве по делу, обязан заявить самоотвод или поставить в известность о сложившейся ситуации участников процесса. Судья не вправе: быть третейским судьей, арбитром; принадлежать к политическим партиям; материально поддерживать указанные партии и принимать участие в их политических акциях и иной политической деятельности; публично выражать свое отношение к политическим партиям и иным общественным объединениям; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе принимать участие в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы; заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Как уже было отмечено, беспристрастность судей обеспечивается выполнением ими требований Конституции РФ и законов. Среди этих требований безусловным приоритетом обладают конституционные нормы, которые гарантируют гражданам равенство всех перед законом и судом; право на рассмотрение дела только тем судом, к подсудности которого оно отнесено законом; на получение квалифицированной юридической помощи; на толкование неустранимых сомнений в виновности в пользу обвиняемого; на пересмотр приговора вышестоящим судом; право не быть судимым на основе доказательств, полученных с нарушением закона; не свидетельствовать против себя самого и близких родственников; не доказывать свою невиновность; считаться невиновным, пока вина не установлена вступившим в законную силу приговором и др.

Важнейшим выражением судейской независимости является беспристрастный характер выносимого судом по конкретному делу судебного акта: именно в момент вынесения решения происходит непосредственная реализации судебной власти. Существо и характер актов независимой судебной власти предполагают, что при рассмотрении и разрешении каждого дела судья не должен принимать во внимание что-либо, помимо применимого в данном деле права. Но применимое право надо сначала установить. Конечно, судье проще ориентироваться только на подлежащий применению в данном деле закон и исходить из необходимости подчинения ему. Однако основа самостоятельности судебной власти, которая позволяет ей на равных выступать в триаде ветвей власти (наряду с законодательной и исполнительной), состоит именно в монопольной — в отличие от всех других правоприменителей — компетенции суда контролировать содержание законов, иными словами, в правоустановительной деятельности суда для данного конкретного дела. Суд, определяя применимое право, должен в любом случае выявить в нем такие сущности, которые соответ-

ствуют идеям верховенства права. И именно это превращает суды в наиболее эффективный институт, обеспечивающий это верховенство. Понятие верховенства права представляет собой гораздо более сложное явление, чем «законность» или «диктатура закона», потому что два последних исключительно призывают правоприменителя, в том числе и суд, следовать букве закона (включая и подзаконное регулирование), а не его глубокому правовому смыслу. И именно этот смысл суд каждый раз должен выявлять, потому что он не имеет права применять неправовой закон. Это с несомненностью вытекает из общих конституционных предписаний, относящихся как к главе о судебной власти⁵³, так и к тем положениям, которые ориентируют на развитие правового государства (ст. 1) и на признание и обеспечение в качестве высшей ценности личности, ее прав и свобод (ст. 2)⁵⁴.

В связи с необходимостью выявления судом содержания применимого права следует отметить опасность тенденций, диктуемых стремлением к упрощению судебской деятельности по определению применимого права, подменяющих идею самостоятельной проверки судом нормативного содержания закона чем-то более простым. При этом нельзя не возражать против, условно говоря, неадекватного поиска более простых возможностей обеспечения формального господства закона в судебной деятельности. Способов и правил такого упрощения довольно много, они широко распространены в судебной практике и в России, и во многих других странах и вызваны к жизни, безусловно, объективными факторами, в частности построением судебной системы иерархическим образом, в определенном смысле в виде вертикали, и вытекающими отсюда особенностями взаимоотношений вышестоящих и нижестоящих судов. Поэтому, исходя из принципиальной независимости правосудия, требуется специальное рассмотрение таких проблемных вопросов, как роль судебного усмотрения — в соотношении с понятием «единообразие судебной практики» и целью обеспечения «единства судебной практики».

Как известно, все судебные инстанции и высшие суды — Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ — относятся к разъяснениям практики, формулируемым в постановлениях их пленумов как к обязательным. Более того, в своих актах об отмене вступивших в законную силу судебных решений по конкретным делам вышестоящие суды ссылаются

⁵³ Например, предписаний части 2 статьи 120 Конституции, согласно которой «Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом» или части 4 статьи 125, предусматривающей, что «Конституционный Суд Российской Федерации... по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле».

⁵⁴ Подробнее об этом см.: *Морщакова Т.Г.* Судебное правоприменение в России: о должном и реальном. М.: Р. Валент, 2010. С. 78–84.

(как на основание отмены решения) на то, что нижестоящий суд не следовал этим разъяснениям, нарушая тем самым единообразие судебной практики. Заметим, что чрезвычайные процедуры пересмотра окончательных судебных актов существуют во многих странах. Однако основанием для отмены таких актов признаются свидетельствующие о судебной ошибке новые или вновь открывшиеся обстоятельства либо фундаментальные нарушения, если без отмены судебного акта нельзя устранить причиненный ошибкой вред. Но нигде в качестве основания пересмотра не служит нарушение единообразия судебной практики. Безусловно, задача создания определенных образцов толкования права важна (хотя бы для обеспечения предсказуемости судебных решений) и должна решаться. Но она вполне достигается, когда по конкретному делу вышестоящий суд корректирует проверяемое решение. В таком случае практика получает совершенно определенное указание по поводу того, как нужно толковать закон. Порой, правда, суд нижестоящей инстанции, разрешая конкретное дело, заведомо ориентируется не на самостоятельное и беспристрастное формирование собственной позиции, а именно на вынесение решения, которое совпадает с предыдущей практикой и поэтому должно быть положительно воспринято вышестоящей судебной инстанцией. Однако это уже есть не только нарушение принципа самостоятельного и независимого разрешения дела, но и, в конечном счете, принципа осуществления правосудия компетентным судом, к подсудности которого оно отнесено законом.

Особая ситуация имеет место, если во всех случаях обязательными в области толкования закона признаются указания высшей судебной инстанции, формулируемые вне процесса рассмотрения конкретного дела, то есть квазинормативные указания, выполнение которых, по существу, исключает в процессе выявления судьей правового содержания нормы возможность собственного судейского усмотрения.

Следует понимать, что отказ от свободы судейского усмотрения — по любым причинам — ведет к печальным последствиям. Норма права, даже самая совершенная, не может содержать полный, беспробельный алгоритм решения любого дела, и поэтому всегда, в том числе и из-за многозначности нормативных правил, остаются вопросы и неясности, которые суд устраняет, либо руководствуясь общеправовыми принципами, и для этого он должен самостоятельно толковать норму права, либо полагаясь на случайность, в том числе на то, как ему разъяснит это вышестоящая судебная инстанция.

2. Обоснование структуры вопросов и методов анализа

На конституционном и законодательном уровнях в Российской Федерации, как было показано выше, в целом установлены необходимые гаран-

тии независимого, справедливого и беспристрастного правосудия. Для проводимого мониторинга эта констатация важна, во-первых, как предпосылка для постановки вопросов о том, в какой степени названные правовые предписания реализуются в судебной практике, и, во-вторых, для создания необходимого инструментария (формулирования комплекса вопросов-индикаторов), с помощью которого можно было бы оценить состояние уровня «независимости и самостоятельности» судебной власти в его восприятии респондентами из числа экспертного сообщества.

1. Из широкого круга конституционных проблем судебной власти и в соответствии с целями и возможностями мониторинга для экспертной анкеты были сформулированы 12 представляющих наиболее важными вопросов, которые можно разделить на четыре группы. Первая касается проблем реализации при осуществлении правосудия принципа верховенства права (вопросы 4.1 и 4.10); вторая — реализации важнейших конституционных процессуальных гарантий, включая стандарты, закрепленные в статье 6 Конвенции о правах человека и основных свободах (вопросы 4.2—4.6); третья — степени реализации принципа независимости при осуществлении судебного нормоконтроля применительно к различным юрисдикциям (вопросы 4.8 и 4.9); четвертая — наличия институциональной независимости судей и осуществления защиты их интересов судебским сообществом (вопросы 4.7, 4.11 и 4.12).

2. В экспертной анкете в предложенных для каждого вопроса вариантах ответов, даются четыре оценочных градации, условно соответствующие оценкам: «хорошо», «три с плюсом», «три с минусом» и «плохо». Только в вопросе 4.6. градация идет в обратном порядке (первая — «плохо», четвертая — «хорошо») и все три первых позиции фиксируют различную степень отклонения от нормы. Очевидно, что вторая и третья ступени градации гораздо ближе стоят друг к другу, чем первая и последняя, и в этом смысле менее показательны (с точки зрения величины отклонения от конституционных положений). Именно в этих двух средних оценках, как правило, сосредоточена большая часть всех полученных на данный вопрос ответов, и именно в них, как можно предположить, представлена большая часть сомневающихся респондентов. Поэтому для вопросов, в которых мнения экспертов распределились относительно равномерно по всей совокупности вариантов ответов, и где нет возможности выявить явные экспертные предпочтения, авторы посчитали возможным и обоснованным прибегнуть к дополнительному сопоставлению только крайних позиций в ответах на вопросы. Это позволило внести определенное, а порой и достаточно существенное уточнение в полученную картину реализации конституционных норм. Вычисленный таким образом показатель, демонстрирующий, насколько отличаются друг от друга результаты ответов, расположенных в крайних позициях, предлагается именовать **индексом расхождения** (позиций экспертов).

Правила интерпретации данного индекса состоят в следующем. Чем больше единицы абсолютное его значение, тем в большей степени (по соответствующему параметру) практика реализации конституционных предписаний отклоняется от Конституции РФ — зона негативного отклонения. И, наоборот, чем значение индекса меньше единицы, тем практика реализации в большей степени приближается к конституционному нормативу — зона позитивного отклонения.

Общая оценка достоверности данных проведенного мониторинга по вопросам судебной власти, должна определяться тем, что исследование — в силу его целей и ограниченного объема выборки — представляет собой по существу обобщение мнений экспертов и их интерпретацию аналитиками. Поэтому и достоверность их мнений может подтверждаться сопоставимостью с другими теоретическими и эмпирическими данными, уже имеющимися в экспертном сообществе. Степень же достоверности может уточняться в других исследованиях — благодаря соответствующей выборке опрашиваемых экспертов, более корректной по объему, а также личным и профессиональным критериям их отбора. Однако именно возможность такого сопоставления дает основания для того, чтобы признать мониторинг эффективно работающим инструментом.

3. Анализ полученных данных экспертного опроса

Вопрос 4.1. В какой степени суды в Российской Федерации обеспечивают конституционный принцип, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью?⁵⁵

	Конституционный принцип суды обеспечивают		
	1. Исходя из «буквы закона»	2. Исходя из духа конституционного принципа	3. Исходя из неформальных практик
Индекс отклонения	0,333	0,587	0,653
Индекс расхождения	0,5	3,5	2,2

Как свидетельствуют ответы экспертов, суды, обеспечивая конституционный принцип приоритета прав и свобод человека, выраженный в статье 2 Конституции РФ, добиваются положительных результатов прежде всего потому, что на это ориентирована сама «буква закона», которой они следуют (66,7 % ответов); гораздо меньше (41,3 %) тех, кто считает, что такой результат обеспечивается ориентацией непосредственно на дух этого конституционного принципа (последнее, естественно, предполагает и гораздо меньшую степень способности судьи, исходя из верховенства Конституции, корректировать сам закон, если он расходится с духом конституционного принципа); и самое меньшее число экспертов (только

⁵⁵ Здесь и далее в этом разделе анализируемые данные результатов опроса и значения отклонений см. в таблицах для соответствующих вопросов.

34,7 % ответивших) считают, что этот принцип обеспечивается силой неформальных практик (то есть в силу сложившейся традиции). Значения индекса отклонений, так же как и индекса расхождений (последний даже более четко) подтверждают сделанный вывод. Самое большое (негативное) значение индекса расхождения (3,5) представлено во втором столбце, что красноречиво подтверждает минимальную ориентацию судей непосредственно на конституционный принцип. Индекс расхождения в третьем столбце, равный 2,2, занимает по величине промежуточное (среднее) положение, но в то же время также вполне ясно свидетельствует о том, что сложившаяся в судебной практике традиция совсем в малой степени соответствует должной ориентации судейского корпуса на следование непосредственно конституционному положению о приоритете прав человека (если только не предположить, что законодатель уже последовательно воплотил в нормах закона все конституционные принципы).

Вопрос 4.10. В какой степени практика следования судей при вынесении решений квазинормативным указаниям Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, в том числе их правовым позициям, соответствует принципу подчинения судей только Конституции и закону?

Индекс отклонения	0,526
Индекс расхождения	2,8

Опрос показал, что практика следования указаниям высших судов при вынесении судебных актов признается неконституционной 52,6 % опрошенных; соответственно индекс отклонения — 0,526, то есть на уровне средних показателей. При этом такую практику считают в высокой степени конституционной только 6,6 %, что говорит о достаточной проблематичности вопроса ее соответствия Конституции. Обращение к индексу расхождения (2,8) помогает в данном случае четче выявить основную тенденцию экспертного мнения, считающего, как видим, практику следования квазинормативным указаниям высших судов в их современном виде, все же отклоняющейся от конституционной модели независимого правосудия.

Вопрос 4.2. В какой степени судебная деятельность реализует конституционный принцип состязательности и равноправия сторон?

Данные опроса обнаруживают явно лучшие показатели реализации принципа состязательности в арбитражных судах (77,6 %, индекс отклонения от конституционной модели минимальный — 0,224) по сравнению с судами общей юрисдикции при рассмотрении гражданских дел (61,9 %, индекс отклонения 0,382). Особенно обращает на себя внимание очень низкий уровень реализации принципа состязательности при рассмотрении

уголовных дел (26,3 % — индекс отклонения 0,737, то есть значительный), что совпадает (как свидетельствует личный опыт авторов, полученный в ходе изучения современной судебной практики) с теми впечатлениями, которые складываются у участников судопроизводства и публики во многих судебных заседаниях.

Вопрос 4.3. В какой степени судами при рассмотрении уголовных дел соблюдается правило, согласно которому обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность?

Индекс отклонения	0,461
Индекс расхождения	1,8

Вопрос 4.4. В какой степени судом при рассмотрении уголовных дел соблюдается правило, согласно которому неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого?

Индекс отклонения	0,737
Индекс расхождения	13,1

В вопросах 4.3 и 4.4 оценивалось соблюдение в ходе осуществления правосудия по уголовным делам двух компонентов принципа презумпции невиновности, согласно которым обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность (1), а неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого (2). Как видим, индекс отклонения по первому компоненту (0,461) значительно меньше величины отклонения по второму компоненту (0,737). Объяснить это, скорее всего, можно тем, что недопустимость возложения на обвиняемого доказывания своей невиновности гораздо проще становится предметом внешней оценки и потому реже игнорируется в судах.

Кроме того, не очень сложно демонстрировать сугубо формальное соблюдение этого требования, в частности, при обязательном присутствии в судебных заседаниях прокурора — государственного обвинителя. Толкование же сомнений в пользу обвиняемого — представляет собой необходимую часть выводов суда, которые находят выражение только в приговоре, но не в публичном судебном заседании — поэтому соблюдение данного правила труднее контролируемо со стороны, и оно менее соблюдаемо судом. Однако именно это свидетельствует также о том, что фактически не выполняется и требование не возлагать на обвиняемого доказывание своей невиновности. Еще более значительно различие в оценках степени реализации двух компонентов презумпции невиновности по индексу расхождения (более чем в 7 раз). Объяснить такое различие мнений экспертов можно, видимо, тем, что, отступление от соблюдения второго обязательного последствия презумпции невиновности — правила о толковании сомнений в пользу обвиняемого — серьезно облегчает достижение нужного результата небеспристрастным судом: в отсутствие должного выполне-

ния обвинением своей обязанности по доказыванию обвинения отказ от толкования сомнений в пользу обвиняемого гораздо более значим для итоговых результатов судебного разбирательства (в частности, может весьма «эффективно» использоваться для подтверждения судом своего согласия с выводами обвинения о виновности подсудимого). При строгом же следовании правилу о толковании сомнений в пользу обвиняемого суд, реализуя свою контрольную функцию по отношению к качеству расследования, напротив, гораздо чаще должен был бы выражать свое несогласие с выводами обвинения. Таким образом, высокий индекс расхождения, подтверждающий отрицательную характеристику экспертами реального соблюдения требования о благоприятном для обвиняемого толковании сомнений, явно показывает их представление о масштабах обвинительного уклона в судебной деятельности. Оценку его распространенности и, соответственно, опасности и зафиксировал (в вопросе 4.4) высокий индекс расхождения.

Вопрос 4.5. В какой степени судами общей юрисдикции соблюдается право на справедливое разбирательство независимым и беспристрастным судом?

	Виды дел		
	1. Гражданские дела	2. Уголовные дела	3. Дела об обжаловании решений и действий (бездействия) органов власти и должностных лиц
Индекс отклонения	0,293	0,579	0,613
Индекс расхождения	0,5	2,7	4,4

Вопрос 4.5 направлен на выяснение степени реализации стандарта справедливого судебного разбирательства, сформулированного в статье 6⁵⁶ Конвенции о защите прав человека и основных свобод, являющейся составной частью правовой системы Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). Сравнение соблюдения данного стандарта в сфере гражданского, уголовного и административного судопроизводства показывает, что самый низкий индекс отклонения зафиксирован в сфере гражданского судопроизводства (0,293), то есть здесь, по мнению экспертов, в большей мере реализуется стандарт справедливого правосудия. Хотя такие оценки могут объясняться просто более острой ситуацией с его несоблюдением в процессах, где одной из сторон является государство (по уголовным и административным делам). Это коррелирует также и с заметно более высоким общим индексом отклонения, зафиксированным в сфере рассмотрения уголовных дел (0,579) и в сфере административной юстиции (0,613). Стоит также отметить, что по индексу расхождения гражданские дела находятся в позитивной зоне.

⁵⁶ Согласно части 1 данной статьи: «Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

Вопрос 4.6. В какой степени на принятие судебных решений влияет позиция обвинения по сравнению с позицией защиты в уголовном судопроизводстве?

Полученные результаты свидетельствуют, что принцип состязательности и равноправия сторон, закрепленный в части 3 статьи 123 Конституции РФ, из которого вытекает необходимость строгого разграничения процессуальных функций суда и сторон, а также процессуального равноправия обвинения и защиты в сфере уголовного судопроизводства, имеет очень высокий индекс отклонения (0,776). Притом все три позиции в вариантах ответа, фиксирующие разные степени безусловного **отклонения** от нормативного требования (2, 3 и 4), согласуются также с изложенными выше достаточно негативными оценками соблюдения принципов, вытекающих из презумпции невиновности. Такой вывод является существенным для понимания общезначимых для судебной практики объективных и субъективных причин ее отклонений от конституционной модели судопроизводства.

Вопрос 4.7. В какой степени сложившаяся практика взаимоотношений руководителей судов (в том числе по вопросам разрешения конкретных дел) с должностными лицами из других органов власти соответствует принципу независимости судебной власти?

	Органы власти				
	1. Администрация Президента	2. Региональные власти	3. Прокуратура	4. СК и МВД	5. ФСБ
Индекс отклонения	0,707	0,640	0,520	0,480	0,627
Индекс расхождения	6,5	4,0	4,0	6,9	17,5

Следует, видимо, отметить, что под «практикой взаимоотношений» здесь подразумеваются различные виды как формального взаимодействия указанных в формулировке вопроса лиц и органов в рамках участия в различных координационных советах, кадровых комиссиях, совещаниях у главы государства, глав регионов и тому подобное, так и практика неформального общения, хорошо известного в России еще со времен, описанных Н. В. Гоголем в «Ревизоре», и активно бытующего, увы, и поныне. Индексы отклонения и расхождения в данной таблице характеризуют как раз степень несовпадения целей сложившегося взаимодействия судов и других государственных органов с целями независимого правосудия.

По поводу полученных по данному вопросу результатов относительно взаимодействия с отдельными из перечисленных властными структурами следует отметить, что индексные значения отклонений не столь уж сильно различаются и не очень велики. Прокуратура, Следственный комитет и Министерство внутренних дел имеют вполне хорошие показатели по индексу отклонений — на уровне 0,500. Наибольший индекс отклонения от конституционных требований во взаимоотношениях с судами и судьями набрали Администрация Президента РФ (0,707) и региональные власти (0,640).

Однако значения индекса расхождений вносят в эту картину важные коррективы, которые, как представляется, более адекватно характеризуют иерархию отклонений в данной сфере от конституционной модели взаимоотношений разных ветвей государственной власти. Уверенное лидерство по этому показателю перешло к Федеральной службе безопасности (17,5); СК и МВД заняли второе место (6,9); Администрация Президента с позиций лидера перешла на третье место (6,5).

Вопрос отграничения и относительного веса законных и незаконных практик в таких взаимоотношениях в качестве факторов, влияющих на реализацию конституционной модели независимого правосудия, мог бы быть отдельным предметом исследования. Но и при проведении данного мониторинга соотношение законных и незаконных неформальных практик косвенно отражается в сравнительных данных о более положительном значении для реализации Конституции самого закона⁵⁷, с одной стороны, и отрицательном значении неформальных практик — с другой: последние в значительной степени демонстрируются как правонарушающие, поскольку экспертами выделено и является значимым не положительное, а именно отрицательное влияние этих практик на реализацию конституционных требований (см., например, ответы на вопрос 4.1).

Вопрос 4.8. В какой степени в ходе судопроизводства разных видов реализуется функция независимого судебного контроля за соответствием применяемого законодательства Конституции РФ?

	Виды судопроизводства			
	1. Арбитражное	2. Гражданское	3. Административное	4. Уголовное
Индекс отклонения	0,480	0,480	0,613	0,622
Индекс расхождения	0,67	1,75	2,8	2,6

В основном судебный контроль за соответствием положений законодательства Конституции РФ является прерогативой Конституционного Суда РФ, который вправе принять решение о лишении закона юридической силы. Но остальные суды также должны выполнять эту функцию, что вполне определенным образом следует из предписаний статьи 101 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которой, если суд при рассмотрении дела в любой инстанции придет к выводу о несоответствии Конституции РФ подлежащего применению закона, он должен обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке данного закона. Контрольная функция суда по отношению к содержанию законов закреплена косвенно и на конституционном уровне в статье 120, согласно которой суд не вправе применять нормативные акты, противоречащие актам более высокого уровня. Исходя из полученных данных экспертного опроса, наименьшие показатели по индексу

⁵⁷ Хотя и закон не является стопроцентно отражающим конституционные требования.

отклонения судебной практики от выполнения функции независимого судебного контроля за соответствием применяемого законодательства Конституции РФ имеют арбитражные суды и суды общей юрисдикции при рассмотрении гражданских дел (по 0,480); на третьей и четвертой позициях сферы административного (0,613) и уголовного судопроизводства (0,622).

Расчет индекса расхождений вновь вносит в эту достаточно ровную картину некоторые важные уточнения. Отметим, что только показатель арбитражных судов находится в области значений меньше единицы и заметно опережает остальные юрисдикции (хотя по индексу отклонений у него равные показатели с судами по гражданским делам). Поменялись местами сфера административного (2,8 — худший показатель) и уголовного судопроизводства (2,6 — третий показатель), что совпадает с выводами по вопросу 4.5 (справедливое судебное разбирательство) и подтверждает как общую картину соотношения отклонений в судебной практике от норм Конституции для разных юрисдикций⁵⁸, так и худшее положение с исполнением конституционных задач по судебному контролю в тех видах судопроизводства, где одной из сторон является публичная власть.

Вопрос 4.9. В какой степени реализуется на практике независимость Конституционного Суда РФ при осуществлении конституционного нормоконтроля?

Индекс отклонения	0,513
Индекс расхождения	0,8

По вопросу об уровне независимости Конституционного Суда РФ мнения экспертов разделились почти поровну, и индекс отклонения оказался равным 0,513 (то есть в зоне совсем небольшого негативного отклонения). При этом, однако, по индексу расхождений оценка независимости Конституционного Суда является более позитивной, поскольку значение данного индекса меньше единицы (0,8).

Представляется, что при всех изменениях в законе, снижающих гарантии независимости Суда, конституционное правосудие как институт судебной власти институционально более приспособлено к осуществлению независимого нормоконтроля. Этот факт, очевидный не только для экспертного сообщества, является, в частности, отражением того, что в отличие от судей других судов судьи Конституционного Суда — согласно формуле Федерального конституционного закона и их присяги — подчиняются только Конституции. Кроме того, Суд в области нормоконтроля имеет более широкую компетенцию, чем другие суды. Во всяком случае, нельзя отказать позициям экспертов в наличии объективных причин для признания большей эффективности конституционного правосудия в осуществлении этой функции.

⁵⁸ Это видно на рис. 3 главы «Методика анализа данных экспертного опроса».

Вопрос 4.11. Какова, при рассмотрении конкретных дел, степень независимости судей от влияния председателей (заместителей председателей) судов (в связи с полномочиями этих руководителей по определению судейской карьеры, распределению дел, а также в связи с возможностью дачи конкретных указаний судьям)?

Результаты ответов на данный вопрос выявили самый высокий индекс отклонения (0,803), что, безусловно, свидетельствует о наличии серьезных проблем в части реализации гарантий институциональной независимости судей внутри судебной системы.

Вопрос 4.12. В какой мере практика работы органов судейского сообщества соответствует возложенным на них задачам по защите независимости судей, их прав и законных интересов?

Индекс отклонения	0,454
Индекс расхождения	0,4

Данный вопрос не выявил значимого отклонения практики от конституционных положений (индекс 0,454). Индекс же расхождений, находящийся в области позитивных значений может быть истолкован как подтверждающий соответствие практики работы органов судейского сообщества задаче защиты прав и интересов судей. Хотя предположительно такие экспертные оценки могут быть результатом меньшей осведомленности экспертов о практике органов судейского сообщества, которая, в отличие от судебной деятельности, не является публичной. Кроме того, в сравнении с прямыми требованиями Конституции к судам, регулирование деятельности судейского сообщества содержится в актах более низкого уровня, и сама она может представляться не столь значимым фактором в системе гарантий судейской независимости в сравнении с другими статусными, институциональными и процессуальными мерами по ее обеспечению. Иначе эта картина представляется самим судьям: действующие внутри судейского сообщества правила и практики, сложившиеся на основе правового регулирования разного уровня, оцениваются представителями судейского корпуса как нарушающие их конституционные статусные гарантии, что подтверждается большим числом жалоб и запросов по поводу деятельности органов судейского сообщества, рассматриваемых в порядке конституционного судопроизводства.

4. Обобщение и систематизация итогов экспертного опроса

На основании обобщения полученных в ходе мониторинга результатов можно заключить, что самые значительные отклонения от положений Конституции имеют место при реализации принципа состязательности и

равноправия сторон, презумпции невиновности и права на справедливый суд в сфере уголовного и административного судопроизводства (это следует из ответов на вопросы 4.2, 4.4, 4.5 и 4.6). Высокая степень отклонения зафиксирована также при оценке сложившихся практик взаимодействия руководителей судов с представителями иных властных структур, а также руководителей судов с судьями (вопросы 4.7 и 4.11). Если вычислить среднее значение отклонений только по этим «болевым точкам», то получим индекс отклонения, равный 0,705, что существенно выше среднего уровня отклонений по результатам экспертной оценки всех выделенных в данном опросе параметров независимости и самостоятельности судебной власти.

Высокая степень отклонения от конституционных нормативов, выявленная в сфере указанных практик, являлась, впрочем, вполне ожидаемой, поскольку совпадает с многочисленными схожими позициями экспертов, высказанными по этим вопросам в литературе, посвященной состоянию и путям реформирования российской судебной системы⁵⁹.

Объяснение полученных в ходе мониторинга низких оценок ряда существенных параметров независимости судебной власти кроется в действии комплекса взаимосвязанных факторов. И главным из них является нереализованность в современной российской политико-правовой системе принципа разделения властей, без чего невозможно существование независимой судебной системы. Одно из сопряженных с этим пагубных последствий состоит в том, что главная роль в действующей судебной системе принадлежит не судье как носителю судебной власти, а судебной бюрократии и, в частности, председателю суда. Это определяется его статусом, производным от порядка его назначения, искажающего гарантии несменяемости и обеспечивающего большую подконтрольность; отрицательное значение имеют и его обширные полномочия по руководству судьями и определению их профессиональной судьбы. Административная роль председателя концентрирует негативные черты организации судебной власти на всех ее уровнях. Следует признать, что судебная система современной России представляет собой «вертикаль», «эффективное» согласованное функционирование которой с органами исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях обеспечивается ориентацией председателей судов на позицию высших судов, транслирующих по всей системе должное понимание законодательства и влияющих на принятие всех кадровых решений

⁵⁹ См., например: *Соломон-мл. П.Г.* Угроза судебной контрреформы в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 50–60; *Краснов М.А., Мишина Е.А.* Открытые глаза российской Фемиды. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007; *Морщакова Т.Г.* Указ. соч.

Во многом это определяется тем, что в механизме назначения председателей судов на должность главную роль играют не только и не столько Президент, сколько его Администрация и председатели высших судов. Установка председателей судов на сохранение лояльности к указанным руководителям имеет долговременное действие в связи с тем, что после первоначального назначения на должность на шесть лет в дальнейшем они могут быть назначены (но не обязательно должны!) второй раз еще на шесть лет. И это является надежным стимулом их готовности выполнять указания тех, от кого зависит как новое назначение, так и иной карьерный успех. При этом председатели судов становятся ревностными ретрансляторами исходящих «сверху» указаний по отношению ко всем судьям своего суда. Это реально обеспечивается их обширными полномочиями. Именно от председателей зависит карьера судьи, решение вопросов доплат судьям к основному заработку, распределение дел между ними, а самое главное, инициирование вопросов привлечения к ответственности и удаления с должности. Формально окончательные решения по вопросам привлечения судей к ответственности принимают квалификационные коллегии судей. Но эти органы судейского сообщества, по существу, находятся под неусыпным контролем судебной бюрократии, поскольку существуют в основном на организационной базе судов и при контроле со стороны председателей судов уровня Федерации и субъектов Федерации⁶⁰.

В ситуации незащищенности и уязвимости положения судьи внутри судебной системы у рядовых судей достаточно быстро разрушается их мотивированность и способность принимать самостоятельные решения, развивается «инстинкт самосохранения», включается своеобразный внутренний цензор, заставляющий следовать уже не праву, но приказу, пожеланиям и рекомендациям «свыше». Поскольку высокий процент отмененных в вышестоящей инстанции решений рассматривается как показатель низкого уровня работы судьи, неоднократные изменения или отмены решений могут стать поводом для обвинения его в непрофессионализме и постановки вопроса перед квалификационной коллегией судей о привлечении к дисциплинарной ответственности или лишении полномочий. Поэтому «понимающий» судья старается не отклоняться в своих решениях от заданных свыше «правильных» решений, хотя по многим рядовым и для «начальства» безразличным делам от него могут не требовать их очень долго. Но если в каком-то случае такое указание (конечно же, неформальное) получено, то судье невозможно отказаться от его исполнения без риска серьезных последствий, не исключая лишения судейского статуса.

⁶⁰ «Российский суд — такая же иерархическая административная система, как и любое министерство. Судьи в нем чиновники, у каждого есть начальник... Никаких реальных механизмов, защищающих судью от произвола вышестоящего начальства, не существует» (*Пастухов В.* Реставрация вместо реформации. Двадцать лет, которые потрясли Россию. М.: ОГИ, 2012. С. 488)

Случаи, когда судья не соглашается с навязываемой ему ролью пешки в чужих руках и пытается отстаивать свой высокий конституционный статус представителя независимой судебной власти, не меняют общего положения, а «бунт» против системы — по ее меркам, закономерно — кончается лишением должности. И это вполне типичный способ выведения из судейского корпуса его членов, не согласных со сложившимся положением⁶¹.

Лишенный подлинной независимости и самостоятельности суд не может быть ни справедливым, ни беспристрастным. Такой суд главной своей задачей ставит не защиту права, а достижение низкого процента отмены или изменения вышестоящим судом своих решений. Понятно, что лишенный реальной независимости, суд не может гарантировать контроль законности расследования преступлений и при необоснованности обвинения выносить оправдательные приговоры.

Такой суд осознает себя частью единого со службами розыска и следствия и со стороной обвинения правоохранительного механизма, в котором ему отведена карательная функция, а не защитником прав и свобод человека. Естественно, что для такого суда вынесение оправдательных приговоров — заведомый брак, поскольку они ставят под сомнение работу полицейских служб и следствия по изобличению преступников. Именно поэтому привычной и статистически подтвержденной тенденцией для российского суда как были, так и остаются мизерный процент оправдательных приговоров⁶² и заметно больший процент отмены именно оправдательных, а не обвинительных приговоров, а также гораздо больший вес прокурорских аргументов в судах всех инстанций. Поэтому также вполне объяснимо, почему до сих пор остается недостижимым осуществление правосудия на началах реальной состязательности и равноправия сторон⁶³, с предоставлением более слабой стороне защиты процессуальных преимуществ, заключающихся в презумпции невиновности, возложении

⁶¹ Ряд жалоб судей на лишение их судейского статуса за то, что они выступали с требованиями критически оценить неправильное поведение коллег, были рассмотрены Конституционным Судом. Постановлением от 28 февраля 2008 года № 3-П было признано, что по таким основаниям нельзя удалять судей с судейской должности. Это не соответствует требованиям к независимости, несменяемости и неприкосновенности судей.

⁶² В 2011 году суды Российской Федерации оправдали 1,09 % подсудимых. Для сравнения: суды присяжных заседателей за этот же период вынесли оправдательные приговоры в отношении 15,4 % подсудимых.

⁶³ «Если доверие к суду — кровь судебной системы, то состязательность — это его нерв... Состязательность делает правосудие «объемным», наполняет его жизнью. Жизнь ушла сегодня из российского правосудия. Принцип состязательности в российском судопроизводстве является фикцией, существующей только на бумаге. В суде нет борьбы мнений, потому что эти мнения никем не востребованы. Если правосудие превращается из юридического в административный процесс, то значимым в этом процессе является лишь одно мнение — руководящее» (*Пастухов В.* Указ. соч. С. 486).

обязанности доказывания вины на сторону обвинения и толковании сомнений в пользу обвиняемого.

Фактором, объективно ограничивающим независимость судебной власти, является и то обстоятельство, что судебные территории судов общей юрисдикции совпадают с границами административно-территориальных образований, в которых осуществляется функционирование законодательных и исполнительных органов власти. Это способствует такому взаимодействию и переплетению интересов региональных элит, которое превращается в тесную спайку руководителей этих трех ветвей власти, к которым, как правило, примыкают и руководители правоохранительных органов. Негативный эффект указанного взаимодействия получил ясное подтверждение в ходе мониторинга.

Необеспеченность независимости и самостоятельности российского правосудия находит свое подтверждение и в низкой степени доверия общества к судам и судьям, о чем свидетельствуют не только независимые, но и официальные источники. Так, в Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2012 года № 1735-р) отмечается: «Реализуемый комплекс государственных мер в сфере развития судебной системы при положительной динамике отдельных показателей пока не оказал решающего позитивного влияния на доверие граждан к правосудию. Это подтверждается данными, получаемыми в ходе опросов общественного мнения. В частности, согласно опросам общественного мнения только 27 % граждан России доверяют органам правосудия, при этом 38 % органам правосудия не доверяют». Часто эксплуатируемый руководителями судов тезис о том, что не эти данные опросов граждан, а постоянно растущая статистика их обращений в суды должны рассматриваться как свидетельство реально высокого уровня доверия к судебной системе, по существу, не выдерживает критики. Рост обращений зависит от внешних факторов и, прежде всего, от распространения компетенции судов на все области общественных отношений, от постоянного их усложнения и развития, от отсутствия необходимых альтернативных процедур разрешения конфликтов и т. д. Рассматривать рост обращений как показатель реального отношения к суду в условиях, когда нет других возможностей для решения спорных вопросов ни по линии государственной администрации, ни по линии гражданского общества неверно, тем более без изучения его объективных причин.

Подводя итог рассмотрению результатов проведенного мониторинга, можно с достаточной обоснованностью сформулировать две позиции: во-первых, полученные данные согласуются с другими независимыми оценками уровня реализации конституционных гарантий независимости и самостоятельности российской судебной власти и, во-вторых, они находят объективное подтверждение в самой практике ее функционирования.

Ключевые понятия:

Разделение властей; судебный контроль за содержанием законов; независимость и самостоятельность судебной власти; независимость, несменяемость и неприкосновенность судей; виды судебных юрисдикций; стандарты справедливого правосудия; беспристрастность; состязательность и равноправие сторон; презумпция невиновности; судебные территории; судебское сообщество.

Список основных публикаций:

Абросимова Е.Б. Очерки российского судоустройства: реформы и результаты. М.: Институт права и публичной политики, 2009.

Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М.: Институт права и публичной политики, 2002.

Верховенство права и проблемы его обеспечения в правоприменительной практике: Международная коллективная монография. М.: Статут, 2010.

Горбуз А.К., Краснов М.А., Мишина Е.А., Сатаров Г.А. Трансформация Российской судебной власти: Опыт комплексного анализа. СПб.: Норма, 2010.

Колоколов Н.А. Судебная власть: от лозунга к пониманию реальности. М.: Юрист, 2010.

Краснов М.А., Мишина Е.А. Открытые глаза российской Фемиды / Под общ. ред. Т.Г.Морщаковой. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007.

Михайловская И.Б. Суды и судьи: Независимость и управляемость. М.: Проспект, 2008.

Морщакова Т.Г. Российское правосудие в контексте судебной реформы. М.: Р.Валент, 2004.

Морщакова Т.Г. Судебное правоприменение в России: о должном и реальном. М.: Р.Валент, 2010.

Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / Под ред. А.Н.Медушевского. М.: Институт права и публичной политики, 2013.

Отечественные записки. 2003. № 2 [выпуск, посвященный судебной власти].

Пастухов В. Реставрация вместо реформации: Двадцать лет, которые потрясли Россию. М.: ОГИ, 2012.

Пашин С.А. Отечественный суд и государство // Государство. Общество. Управление: Сборник статей / Под ред. С.Никольского и М.Ходорковского. М.: АЛЬПИНА ПАБЛИШЕР, 2013. С. 285—312.

Петрухин И.Л. Судебная власть: контроль за расследованием преступлений. М.: Проспект, 2008.

Право и власть. Международные институциональные стандарты в российском контексте / Под ред. И. М. Клямина. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2013.

Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / Под ред. В. В. Ершова. М.: Юрист, 2006.

Сатаров Г. А., Римский В. Л., Благовещенский Ю. Н. Социологическое исследование Российской судебной власти. СПб.: Норма, 2010.

Соломон-мл. П. Г. Угроза судебной контрреформы в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 50–60.

Стандарты справедливого правосудия / Под ред. Т. Г. Морщаковой. М.: Мысль, 2012.

Судебная власть / Под ред. И. Л. Петрухина. М.: Проспект, 2003.

Судебная реформа: проблемы и перспективы: Сборник статей / Отв. ред.: И. Л. Петрухин, Б. Н. Топорнин. М.: ИГП РАН, 2001.

Ярославцев В. Г. Нравственное правосудие и судейское правотворчество. М.: Юстицинформ, 2007.

ГЛАВА V. РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД⁶⁴

1. Ключевые понятия и обоснование структуры вопросов экспертного опроса

Важнейшими принципами, определяющими, согласно Конституции РФ, отношение государства к правам человека, являются принципы, установленные статьей 2 («Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства»), частью 3 статьи 3 («Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы»), частью 4 статьи 13 («Общественные объединения равны перед законом»). Данные принципы воплощаются в конституционные права, закрепленные в главе 2 Конституции РФ. В частности, речь идет о свободе слова, праве на объединение, праве собираться мирно и без оружия, избирать и быть избранным.

К важнейшим показателям действенности Конституции следует отнести фактическую реализацию конституционных норм о политических правах и свободах. Еще Алексис де Токвиль указывал на то, что главными гарантиями от злоупотреблений со стороны центральной правительственной власти являются свобода прессы и общественных ассоциаций⁶⁵. Мы можем также сказать, что и об эволюции политического режима в России можно судить по изменениям в сфере реализации важнейших демократических свобод.

Из 9 вопросов анкеты, посвященных реализации политических прав и свобод, 6 сформулированы в табличной форме. Это позволяет выделить, дифференцировать сферы реализации конституционных норм: законодательство (то есть сфера, связанная, в основном, с деятельностью палат Федерального Собрания), работа судебной системы, деятельность других государственных органов (то есть прежде всего органов исполнительной власти), а также сфера так называемых «неформальных практик». Тут следует внести уточнение. Как можно было бы определить разницу между упомянутыми «неформальными практиками» и деятельностью «иных государственных органов»? Последняя есть вид официальной, предусмотренной нормативными актами деятельности, чаще всего заключающейся в издании подзаконных актов: решений, приказов, инструкций. «Неформальные практики» подразумевают негласные и никак не оформленные,

⁶⁴ См. часть 5 Таблиц результатов экспертного опроса и Таблиц коэффициентов отклонения

⁶⁵ См.: Токвиль А. де. Демократия в Америке: Пер. с фр. / Предисл. Г. Дж. Ласки. М.: Прогресс, 1992.

но устоявшиеся отношения между чиновниками и лицами, работающими в различных сферах жизни общества, где реализуются важнейшие права человека. Такие практики могут иметь скрытой целью ограничение этих прав, но могут иметь и совершенно иные цели. Так, скажем, устные указания представителей областной администрации главным редакторам региональных телеканалов могут быть нацелены на отсечение от телеэфира нежелательных персон. И для последних, и для СМИ эта практика, безусловно, связана с нарушением свободы массовой информации. Другая неформальная практика может, например, заключаться в том, что некоторые кандидаты, связанные с правящей группой могут избираться в Государственную Думу по спискам формально неправительственной партии благодаря неформальным соглашениям. Такие соглашения и практики прямого отношения к правам человека не имеют и, в сущности, их не нарушают. Но, так или иначе, они учитывались в данном экспертном опросе.

Первые четыре вопроса сосредоточены на проблемах защиты свободы слова и свободы массовой информации. По одному вопросу посвящено праву проводить массовые мероприятия (митинги, демонстрации и т. п.) и избирательным правам. Два вопроса связаны с правом на объединение. Есть, наконец, один вопрос, связанный с общей характеристикой ситуации с правами человека.

Налицо определенные приоритеты, которые нуждаются в пояснении.

Прежде всего, ясно, что предметом исследования была сфера именно политических прав и свобод, важнейшие из которых и отражены в вопросах. В этой связи экспертам, скажем, не задавались вопросы о свободе совести и религиозных объединений. При определенных условиях такие вопросы могут приобретать серьезное политическое значение. Но, мы полагаем, что сегодня реализация свободы совести уже (или пока) не связана с политической позицией. Почему так детализированы вопросы о положении СМИ? Почему им уделено явно повышенное внимание?

Политическая практика последних десятилетий показала, что СМИ — как электронные, так и печатные — быстрее всех иных общественных институтов чувствуют на себе изменения в поведении государства. Они, фактически, могут выступать в качестве наиболее чуткого индикатора сдвигов в политическом режиме. В конце минувшего столетия, примерно в 1987—1989 годах, именно пресса и «толстые журналы» уловили и обозначили поворот к постепенной демократизации политической жизни, вопреки даже формально сохранявшейся однопартийности. Чуть позже российские СМИ выступали уже едва ли не главной опорой нового политического режима, провозгласившего приоритет демократических ценностей. Правовой основой режима стала, как известно, Конституция России 1993 года.

Начиная с 2000 года — первого года своего правления — второй Президент РФ Владимир Путин, выражая, надо полагать, позицию всей правящей группы взял курс на установление контроля над крупнейшими те-

лекомпаниями. То, что цель именно такова, ни у кого не вызывало сомнений. Но и эта цель, и используемые для ее достижения средства изначально вызвали полярно противоположные оценки. Особые сомнения вызывало их соответствие ряду конституционных норм.

2. Анализ результатов экспертного опроса

2.1. Свобода СМИ

В ответах на первый вопрос указанные оценки и сомнения, вероятно, нашли свое отражение. Однако эти сомнения, в общем, не касались законодательства о СМИ.

Вопрос 5.1. В какой мере деятельность российских государственных органов и должностных лиц соответствует конституционной норме, гарантирующей свободу массовой информации?⁶⁶

Почти 80 % опрошенных сочли, что законодательство, обеспечивающее свободу массовой информации, вполне соответствует норме Конституции о свободе СМИ. Следует напомнить, какие акты являются наиболее важными для данной сферы. Это Закон РФ от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации», принятый на волне широкой демократизации общественной жизни. Это также Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации». Оба закона не раз получали высокие оценки экспертов, и они вполне заслуженно считаются правовой основой свободы массовой информации в России. Можно предположить, что при ответах на первый вопрос имелись в виду, прежде всего, эти акты.

Что же касается поправок, которые в течение 2001–2012 годов вносились в Закон «О средствах массовой информации» 1991 года, то они касались достаточно узких аспектов и тем. Например, согласно поправке к статье 16 Закона, внесенной в 2003 году, государственный орган получил право приостанавливать — после двух предупреждений — деятельность СМИ, нарушающего правила предвыборной агитации. Эта норма так ни разу и не была применена. В статью 4, перечисляющую виды злоупотреблений свободой массовой информации законодатели за несколько последних лет внесли целый ряд дополнений, расширяющую перечень таких злоупотреблений. К ним была отнесена, например, публикация информации о методах деятельности спецслужб в ходе контртеррористических операций. Сами по себе законодательные меры на ситуации в медиа-

⁶⁶ Здесь и далее в этом разделе анализируемые данные результатов опроса и значения отклонений см. в Таблицах для соответствующих вопросов.

среде отразились слабо. Некоторые из таких мер (например, маркировка видео- и кинопродукции в целях защиты интересов детей) были восприняты больше с иронией.

Во всяком случае, большинство экспертов пришло к выводу, что при анализе причин значительных ограничений свободы слова, проявившихся в последнее десятилетие, законодательство не играло решающей роли.

В то же время почти 80 % опрошенных полагают, что «неформальные практики» (используемые государственными органами в отношении со СМИ) скорее не соответствуют или противоречат конституционной норме, гарантирующей свободу массовой информации. Но именно эти инструменты оказались для власти наиболее удобны для установления контроля над СМИ.

Сегодня содержание собственно политического контента всех крупнейших телекомпаний страны определяется правящей группой (фактически, Администрацией Президента РФ). В этой связи нужно также отметить смену собственников ряда крупных печатных изданий, например газеты «Известия».

Обобщая другие ответы на первый вопрос, можно также отметить, что роль судов в данном контексте экспертами оценивается достаточно позитивно. Более 60 % опрошенных выразили мнение, согласно которому судебные решения соответствовали (в том числе и в высокой степени) названной конституционной норме. Мне представляется, что это большинство уже попросту забыло о роли судов в процессе смены собственников НТВ и ликвидации ТВ-6. Треть опрошенных — не забыла.

Что касается роли других органов власти (среди которых в примечании к вопросу были специально выделены Прокуратура и Администрация Президента РФ), то значительное большинство опрошенных — 71 % — оценивает ее негативно. Думается, что это примерно то же большинство, которое негативно оценивало роль «неформальных практик». Ведь активными участниками неформальных практик, в конечном счете, выступают представители все тех же государственных органов — президентской Администрации, министерств и ведомств.

Вопрос об использовании запрещенной Конституцией цензуры, в сущности, воспроизводит предыдущий общий вопрос, но акцентирует внимание на одном конкретном виде ограничений свободы массовой информации. В связи с этим мы получаем примерно те же результаты. Важна, однако, нюансировка.

Вопрос 5.2. В какой мере деятельность российских государственных органов и должностных лиц соответствует конституционной норме, запрещающей цензуру?

Число экспертов, усматривающих основания для цензуры в нормах законодательства, крайне незначительно. Более 90 % экспертов полага-

ет, что деятельность законодателя в этой сфере не отклоняется от конституционной нормы. Примерно столько же тех, кто не склонен упрекать в поощрении цензуры суды.

Значительный слой граждан готов мириться с предполагаемой цензурой и видеть в ней средство защиты неких ценностей (понимаемых обычно весьма расплывчато — стабильность, авторитет власти, общественная нравственность). В нашем случае речь идет об экспертах-юристах, знающих о конституционном запрете цензуры. Они, впрочем, не сомневаются в том, что она имеет место. Но цензурные ограничения, разумеется, действуют неформально: так полагает примерно 80 % экспертов. Тут важно, что понимается под цензурой. Вследствие слишком частого использования этого понятия, «затертости» самого слова, его точный юридический смысл нередко забывается. Статья 3 Закона «О средствах массовой информации», запрещающая цензуру массовой информации, понимает под ней требование от редакции средства массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей. Не допускается также создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры массовой информации.

Не является цензурой, например, замена редактором одного материала другим, производимая по его собственной инициативе, а не в результате давления извне (со стороны Администрации или партии власти).

Опрос не предполагал выявления и дифференциации разновидностей цензуры, считающихся наиболее актуальными. Но все они — будь то снятие с телеэфира Центральной России сюжета, показанного Дальнему Востоку, «стоп-листы», исключающие появление на телеэкране определенных персон, устные указания представителя Администрации руководителям телеканалов и т. п. — представляют собой процедуры, не основанные ни на законе, ни на административных актах. Конституционный запрет обходится неформально. Речь, таким образом, должна идти о неформальной цензуре.

Что касается цензуры в Интернете, представляется, что, несмотря на то что по уровню свободы массовой информации Российская Федерация занимает в мировой классификации место, близкое к концу списка, говорить о реальной цензуре в Сети все же рано.

Ответы на вопросы 5.3 и 5.4 о соответствии конституционным нормам, гарантирующим свободу массовой информации, деятельности государственных СМИ, показывают фактический раскол в нашем юридическом обществе. Он соответствует расколу общества в целом.

Вопрос 5.3. В какой мере деятельность государственных СМИ* соответствует конституционным нормам, гарантирующим свободу массовой информации?

* Примечание: Под государственными СМИ понимаются такие, которые либо учреждены органами власти, либо собственником которых являются юридические лица, контролируемые органами власти через контрольные пакеты акций или иные механизмы.

Вопрос 5.4. В какой мере деятельность государственных СМИ соответствует конституционным нормам, запрещающим цензуру?

Крупные социальные группы, дающие полярно противоположные оценки деятельности (роли) государственных СМИ — это будто два разных общества, две России. Соотношение этих частей, судя по результатам различных опросов общественного мнения, складывается пока в пользу тех, кого вполне устраивает политический контент «Первого канала», «России» и НТВ (деятельность которых, собственно, и направлена на достижение такого соотношения). Внутри юридического сообщества, как и можно было ожидать, соотношение позиций несколько иное. Доля экспертов, полагающих, что деятельность государственных СМИ соответствует (в том числе в высокой степени) принципу свободы массовой информации и норме, запрещающей цензуру, составляет соответственно 34,23 и 39,5 %. Доля экспертов, придерживающихся полярно противоположных позиций, составляет соответственно 67,8 и 60,5 %.

Этот раскол, на наш взгляд, носит идеологический характер. Разбор его смысла, в общем, не входит в задачи, связанные с интерпретацией результатов данного экспертного опроса. Ограничимся здесь самым общим предположением. Позитивная оценка деятельности государственных СМИ в современной ситуации означает поддержку фактической монополии на власть правящей группы во главе с ее лидером. Такая монополия, действительно, представляется благом в глазах определенного общественного слоя. Негативная оценка означает понимание возможных опасных последствий любого монополизма, тем более политического. Результаты опроса, таким образом, лишний раз манифестируют о наличии глубокого идейного расслоения российского общества.

2.2. Конституционная норма о праве собраний, митингов и демонстраций: анализ результатов опроса

Данный вывод применим и при интерпретации ответов на вопрос 5.5 — о соблюдении конституционной нормы, предусматривающей право собираться мирно и без оружия, проводить митинги и демонстрации. Отвечая на него, эксперты не могли не учитывать серии поправок в Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», принятых Государственной Думой в середине 2012 года. Поправки, ужесточающие условия проведения лю-

бых массовых мероприятий и ответственность за их нарушение выглядели как ответная мера на массовые протестные акции в конце 2011 — начале 2012 годов. И хотя **Государственная Дума (как и Совет Федерации) явно действовала по согласованию с Администрацией Президента РФ**, формально субъектами законодательной инициативы выступали именно депутаты.

Вопрос 5.5. В какой мере деятельность российских государственных органов и должностных лиц соответствует конституционной норме о праве граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания и митинги?

В этой связи главным объектом оценки экспертов стало законодательство. И тут мы видим тот же раскол, о котором говорилось выше. Около 42 % экспертов полагают, что названное законодательство соответствует Конституции (причем около 8 % считают, что соответствует в высокой степени). В то же время почти 58 % убеждены в обратном (из них 18,4 % полагают, что это законодательство прямо противоречит Конституции).

Эксперты, серьезно разошедшиеся во мнениях, оценивая законодательство о митингах, продемонстрировали куда большее единство позиций, отвечая на вопрос о роли других органов власти (прежде всего исполнительной). По мнению 86,9 % опрошенных, работа этих органов скорее не соответствует или противоречит конституционной норме. Лишь 13,2 % экспертов признали эту работу «скорее соответствующей» Конституции.

Таким образом, по-разному оценивая законодательство о митингах и демонстрациях, эксперты в подавляющем большинстве негативно оценили правоприменительную практику, включая и «неформальные практики» (86,6 % опрошенных признали их не соответствующими Конституции).

2.3. Избирательное законодательство и практика выборов: анализ результатов опроса

Судя по оценкам деятельности государства в ходе федеральных избирательных кампаний и выборов, большинство экспертов усматривают серьезный разрыв (не будем говорить пропасть) между законодательством и его фактическим исполнением.

Вопрос 5.6. В какой мере деятельность российских государственных органов и должностных лиц в ходе федеральных избирательных кампаний и выборов соответствует конституционным нормам о праве граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти?

Оценки законодательства о выборах — то есть деятельности палат Федерального Собрания — выявляют определенный раскол во мнениях, при

преобладании позитивных оценок. При том, что 64,5 % экспертов оценивают российское выборное законодательство как соответствующее Конституции (в том числе и в высокой степени), лишь 35,5 % придерживаются прямо противоположных позиций.

Но уже оценки деятельности судов (при разрешении избирательных споров) выявляют совсем другое соотношение позиций. Соответствующей эту деятельность Конституции признает 38,2 % опрошенных; не соответствующей (в том числе и противоречащей) Конституции — 61,8 %. Работа других органов власти (в данном случае, прежде всего, избирательных комиссий) оценивается еще более негативно. 80,2 % экспертов признают ее не соответствующей конституционным нормам. Противоположного мнения придерживаются лишь 19,7 %. Примерно эта же пропорция сохраняется и при оценке неформальных практик: 86,8 % считают их неконституционными, 24,2 % — занимают противоположную позицию.

Демонстрируемый экспертами разрыв в оценках избирательного законодательства и его исполнения вполне объясним. Основы этого законодательства закладывались еще в 1990-е годы и с тех пор не очень изменились. Переход от смешанной системы при выборах депутатов Государственной Думы к пропорциональной, а затем возвращение к смешанной, повышение заградительного барьера до 7 %, а затем возвращение к 5 %, отмена графы «против всех» в избирательных бюллетенях и прочие новеллы, инициированные правящей группой, не играли решающей роли. Как не играли роли и некоторые гарантии от политического монополизма, предусмотренные выборным законодательством: например, требование равных возможностей для кандидатов в эфире государственных телеканалов или представительство парламентских партий в избирательных комиссиях.

Решающую роль играли неформальные инструменты влияния на выборы. Избирательные комиссии отказывали в регистрации тем, кого правящая группа не желала видеть в избирательных бюллетенях. Государственные телеканалы блокировали доступ на экраны для тех персон, которые представлялись правящей группе по тем или иным причинам опасными. Наконец, рядовые члены участковых избирательных комиссий были готовы выполнять любые указания органов исполнительной власти, в том числе и связанные с фальсификацией результатов голосования. Об этом свидетельствовали многочисленные случаи расхождения данных, зафиксированных в копиях протоколов голосования на участках и данных, обнародованных на сайте ЦИК. Экспертное сообщество хорошо осведомлено об этой практике — безусловно, одной из «неформальных практик»⁶⁷.

⁶⁷ См., например: Фальсификации на выборах: факты, интриги, расследования. URL: <http://top.rbc.ru/society/05/03/2012/640439.shtml>.

Суды в ходе избирательных кампаний в 2011–2012 годах в подавляющем большинстве случаев принимали решения в пользу государственных органов (избирательных комиссий) либо в пользу кандидатов, маркированных брендом «Единая Россия». И более того, в 2011–2012 годах многие суды вообще отказывались принимать жалобы на фальсификации в процессе подсчета голосов, поданные избирателями. Верховный Суд РФ признал в итоге данную практику правомерной, аргументировав это тем, что правом на обжалование результатов выборов обладают только партии. Но среди семи зарегистрированных к середине 2012 года партий желание обжаловать фальсификации изъявляли лишь три, да и то не слишком активно: их ресурсов попросту не хватило бы на более чем 90 тысяч участков.

Жалобу группы избирателей, возмущенных сложившейся практикой, рассматривал в марте–апреле 2013 года Конституционный Суд. Он признал отказы судов принимать жалобы избирателей неконституционными. В частности, в его постановлении говорилось: «Сложившаяся... правоприменительная практика, полностью исключающая возможность судебной защиты избирательных прав граждан, если их нарушения имеют место на стадиях избирательного процесса, следующих за моментом голосования, и тем самым отрицающая право избирателей на обжалование итогов голосования на том избирательном участке, на котором они принимали участие в выборах, не отвечает требованиям Конституции Российской Федерации... В условиях демократического правового государства гражданину как избирателю во всяком случае не может быть отказано в праве на осуществление в тех или иных установленных законом формах, включая юрисдикционные, контроля над процедурами, связанными с подсчетом голосов и установлением итогов голосования, а также в возможности правомерного реагирования на выявленные нарушения, — в противном случае он оказывался бы в положении не равноправного субъекта, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице его органов, а лишь объекта государственной деятельности...»⁶⁸

⁶⁸ Постановление Конституционного Суда РФ № 8-П от 22 апреля 2013 года по делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А. В. Андропова, О. О. Андроновой, О. Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 8. Ст. 2292.

Представляется, что данная обширная цитата тут уместна: она довольно точно характеризует роль судов в защите избирательных прав граждан в последние годы. Впрочем, постановление Конституционного Суда практически ничего не изменило. Суды стали принимать жалобы на нарушения при подсчете голосов, однако реально все дела заканчивались отказами в удовлетворении требований заявителей (причем зачастую несмотря на признание самих нарушений).

2.4. Равенство общественных объединений перед законом и гарантии деятельности политической оппозиции: итоги опроса

Два следующих вопроса — о соблюдении конституционной нормы, требующей равенства перед законом всех общественных объединений и о гарантиях деятельности политической оппозиции, тесно взаимосвязаны. Можно даже сказать, что второй вопрос конкретизирует первый. Но в соотношениях ответов на них можно усмотреть весьма характерную разницу.

Вопрос 5.7. В какой мере реализуется конституционное требование равенства перед законом общественных объединений, действующих в политическом пространстве России?

Вопрос 5.8. В какой мере органы государственной власти обеспечивают гарантии функционирования оппозиционных политических сил?

Общий вопрос о действии нормы, требующей равенства общественных объединений выявил явное большинство тех, кто считает, что эта норма на практике не реализуется либо что практика ей скорее противоречит — 75 %. Вполне удовлетворенных этой практикой, оказалось 25 %.

Конкретный же вопрос — о гарантиях деятельности политической оппозиции со стороны государства, — который был сформулирован, как и предыдущие, в табличной форме — позволил внести важную нюансировку в это общее соотношение ответов. В частности, соотношения оценок законодательства, обеспечивающего права оппозиции, оказалось несколько иным. Позитивно к деятельности законодателей отнеслись 43,4 % опрошенных, негативно — 56,6 % (из которых 13,2 % предпочли ответ, согласно которому это законодательство скорее противодействует оппозиции). Таким образом, роль законодательства в этой сфере оценивается неоднозначно.

Но при ответах о роли судов и других государственных органов, в реализации нормы о равенстве общественных объединений эксперты приближаются в своих оценках к исходному соотношению. Так, 67 % опрошенных полагают, что суды скорее не обеспечивают указанную норму (из них 17,1 % — полагают, что даже противодействуют ей). 85,5 % — столь же негативно оценивают деятельность других государственных органов.

Тут необходимо пояснение.

Конституционная норма о равенстве общественных объединений перед законом (ч. 4 ст. 13 Конституции РФ) реализуется в целом ряде нормативных актов. В частности, в Федеральном законе от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Федеральном законе от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», Федеральном законе от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральном законе от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» и других. Среди этих актов, принятых с 1995 по 2001 год, лишь один закон — «О свободе совести и религиозных объединениях» — был предметом дискуссии, в ходе которой оценивались его статьи, отдававшие одним религиозным объединениям предпочтение перед другими (речь шла об объединениях, представлявших так называемые традиционные для России конфессии). В 1999 году Конституционный Суд должен был раскрыть конституционно-правовой смысл этих статей. В целом же данное законодательство не подвергалось критике с точки зрения соблюдения указанной конституционной нормы. Вплоть до 2012 года, когда предметом острой полемики оказался ряд поправок, внесенных в федеральные законы «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях» и в Уголовный кодекс РФ. Сущностью этих поправок стало введение нового понятия «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента». Практика применения этого законодательства (в том числе судебная практика) стала накапливаться с 2013 года, и оценить ее эксперты, участвовавшие в опросе, не могли. Но сами по себе поправки, без сомнений, стали объектом их анализа.

Вопрос 5.10. В какой мере в Российской Федерации реализуется конституционный запрет на принятие законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина?

Показательно, что ответы на общий вопрос 5.10 — о соблюдении конституционного запрета на принятие законов, умаляющих права и свободы человека — в значительной мере совпадают с другими рассмотренными выше ответами о роли законодательства в конкретных областях. Либо это законодательство оценивается, в общем, позитивно, либо мнения экспертов тут делятся примерно пополам. В данном случае мнения экспертов разделились примерно поровну при некотором преобладании негативных оценок.

3. Выводы по итогам исследования

Как мы могли бы обобщить полученные результаты? Какие обобщенные оценки представляются наиболее важными?

Первое. Налицо явный, подчас вопиющий разрыв между оценками законодательства, конкретизирующего нормы Конституции (оцениваемого как удовлетворительное или скорее удовлетворительное) и оценками практической деятельности государственных органов, в том числе различных неформальных практик (оцениваемых неудовлетворительно).

Второе. При оценке деятельности государственных органов, от которых зависит реализация политических прав и свобод преобладают варианты ответов «скорее не обеспечиваются» и «практически не обеспечивают, скорее противодействуют». Но их перевес над двумя другими вариантами («практически полностью обеспечивают» и «скорее обеспечивают, чем нет») невелик, а в некоторых случаях сводится к минимуму. А при ответах на три нетабличных вопроса (о соответствии различным конституционным нормам деятельности государственных СМИ, цензуры на государственных СМИ и законов, умаляющих права человека) варианты ответов «скорее не соответствует» и «не соответствует, скорее, противоречит» преобладают заметно. Таким образом, положение с правами человека в России явно неблагополучно. Собственно, это и отражено в таблице отклонений законодательства, официальной правоприменительной практики и неформальной практики от духа и буквы Конституции РФ. Количественные (процентные) показатели — ответы экспертов на все вопросы — интегрировались и преобразовывались в значения величин отклонений. Как это оговаривается в главе, посвященной методике проведения мониторинга, максимальное значение отклонения (1,0) означает полное противоречие Конституции. Мы видим, что из всех сфер конституционного регулирования самой проблемной эксперты видят сферу реализации прав человека.

Ключевые понятия:

Права человека; неформальная цензура; разрешительный порядок; государственные СМИ; идеологическое расслоение; Конституционный Суд.

Список основных публикаций:

Избирательный кодекс Российской Федерации — основа модернизации политической системы России: Доклад руководителя рабочей группы А. Е. Любарева. М.: Голос, 2011.

Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008.

Проект Конституции России / Отв. ред. М. А. Краснов. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2012.

Труды по руссиеведению: Сборник научных трудов / РАН. ИНИОН. Центр руссиеведения; Гл. ред. И. И. Глебова. М., 2010.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ КАК ОБЪЕКТ ТОЧНОГО ИЗМЕРЕНИЯ

Приступая к реализации данного Проекта, его инициаторы, разумеется, отдавали себе отчет в трудностях поставленной задачи — измерения степени реализации российского конституционализма по важнейшим принципам. В отличие от ряда других гуманитарных наук (экономики, социологии, структурной лингвистики) юриспруденция еще не стала точной наукой, способной перевести на язык математики и количественно выразить тенденции изменений в законодательстве, судопроизводстве и практике исполнительной власти. Она должна, однако, стремиться стать ей, если хочет не только описывать явления правового порядка, но изучать их динамику, моделировать и прогнозировать процессы правового развития.

Поэтому представленная в данном труде концепция конституционного мониторинга стала результатом интенсивных дебатов внутри аналитической группы по вопросам объекта, предмета и метода, а главное — методики сбора данных и их интерпретации.

Эта работа систематически велась Институтом права и публичной политики в течение двух последних лет в рамках конференций, круглых столов и опросов с привлечением широкого круга российских и иностранных ученых. Результатом стал представленный научному сообществу данный труд, общее значение которого — концепция мониторинга реализации конституционных принципов.

Ключевые задачи Проекта и направления исследований

В ходе реализации Проекта решалось три взаимосвязанные группы задач.

Первая группа задач — определение объекта, предмета и метода исследования — была решена в основном на первом его этапе. Было решено, что *объектом исследования выступают основные правовые принципы*, конституционное закрепление которых заложило основы современной российской политико-правовой системы. Конституционные принципы — своего рода познавательные тотальности (и одновременно единицы измерения) — соединение воедино ценностных ориентиров, фундаментальных конституционных норм, а также административной и судебной практики их осуществления. Их преимущество в качестве объекта исследования — реальность существования (они не конструируются исследователем, а берутся в готовом виде из положений Конституции), существование четко очерченных границ, нормативное закрепление и единообразное понимание (во всяком случае, в рамках европейской либе-

рально-правовой традиции). Это открывает возможности четкого сравнительно-правового анализа, использования устоявшейся в юриспруденции терминологии, а также достижения необходимого уровня формализации для количественного (статистического) обобщения данных.

Предметом исследования является степень реализации принципов на практике в формальной и неформальной деятельности трех ветвей власти. Установив, в какой мере основные конституционные принципы получают (или не получают) воплощение в законодательстве, судебных решениях, деятельности исполнительных органов власти, а также в неформальных (то есть нормативно не закрепленных) практиках — устанавливаем, до какой степени Конституция соответствует реальности, являются ее нормы работающими или, скорее, декларативными, и в какой степени они, следовательно, определяют развитие социальных и политических процессов в российском обществе.

Метод исследования определяется как *когнитивный конституционализм* — выяснение психологических мотивов содержательного конструирования тех или иных норм, их фиксации в законодательстве и интерпретации в правоприменительной деятельности. Сходным образом степень реализации принципов и отклонений в ней устанавливается на основе экспертных оценок. Результаты первой части исследования, где дано обоснование его предмета и метода, представлены в изданной ранее публикации⁶⁹.

Вторая группа задач решалась в ходе разработки методики исследования. Суть методики состоит в измерении степени реализации конституционных принципов путем экспертного опроса. Разработка методики поэтому включала создание понятий трех типов — юридических, отражающих содержание самих принципов, социологических (отражающих позиции экспертного сообщества по проблеме) и аналитических (представляющих оценку сводных данных с точки зрения целей Проекта). Общим результатом этой работы стала анкета, содержащая вопросник для проведения экспертного опроса⁷⁰ и список ключевых понятий⁷¹. Обобщенные статистически выраженные результаты применения методики отражены в двух основных документах — Таблицах результатов экспертного опроса и Таблицах коэффициентов отклонения конституционной практики от положений Конституции⁷², которые стали основой работы группы аналитиков по содержательному комментированию тенденций конституционного развития⁷³.

⁶⁹ См.: Основы конституционного строя: двадцать лет развития / Под ред. А. Н. Медушевского. М.: Институт права и публичной политики, 2013.

⁷⁰ См. текст анкеты в приложении I (с. [...]).

⁷¹ См. главу «Тезаурус: ключевые понятия исследования» в разделе I (с. [...]).

⁷² См. соответствующие главы в разделе II.

⁷³ См. главы I—V в разделе II.

Третья группа задач — анализ полученных по итогам экспертного опроса сводных количественных данных для получения ответа на главный вопрос — о степени реализации конституционных принципов, отклонениях в этой реализации от конституционных норм, дифференциации подходов внутри экспертного сообщества. На этой стадии исследования группе аналитиков было предложено оценить адекватность понимания экспертами вопросов анкеты, степень достоверности полученных данных, дать содержательный комментарий по существу выявленных тенденций, а также предложить рекомендации как по реализации конституционных принципов, так и по развитию методики конституционного мониторинга.

В ходе реализации Проекта на разных его этапах были использованы следующие формы исследовательской работы: проблемно-ориентированное исследование конституционных принципов (в первой части Проекта); проведение экспертного опроса по проблемам реализации конституционных принципов; круглые столы (фокус-группы) для углубленной интерпретации и выяснения репрезентативности полученных данных о позиции экспертного сообщества; критический анализ и обобщение результатов аналитической группой.

Вопросы метода и предложенные решения

Для перспективного обсуждения итогов проведенного исследования, целесообразно представить вопросы метода, с которыми столкнулась группа аналитиков в ходе разработки исследовательской стратегии и те ответы, которые были положены в основу исследования. Уже на пилотной стадии Проекта были поставлены семь методологических вопросов, ответы на которые определили существо предложенной методики и выводы:

1. Как соотносятся конституционные принципы и их реализация? Было решено рассматривать конституционные принципы как данность (фиксированную реальность) и ограничить экспертный опрос исключительно темой реализацией принципов, не рассматривая различие трактовок последних в юридической науке. Это было сделано как для конкретизации рамок экспертного опроса, так и для удобства формализации и количественного выражения полученных результатов. В то же время следует отметить, что ряд общих формулировок вопросов об адекватности реализации конституционных принципов в законодательной практике неявно содержал и возможность оценки экспертами самих принципов.

2. Возможно ли создание единой системы индикаторов (показателей), отражающих степень реализации конституционных принципов и поддающихся математическому (статистическому) выражению? Со времен средневекового спора реалистов и номиналистов (о реальности понятий) эта проблема получала чрезвычайно различные решения. Мы остановились на той точке зрения, что фиксация понятий в конституционном законода-

тельстве априорно означает их юридическую реальность. Юридическая реальность, однако, не обязательно означает их фактическую (социологическую) реальность. Соотношение юридической и фактической реальности представляет как раз проблему данного исследования. Было решено, что разработка таких индикаторов возможна с позиций когнитивной юриспруденции — ими являются понятия, раскрывающие смысл, структуру и функционирование каждого принципа.

3. Как добиться перевода качественных (и неизбежно эмоционально окрашенных) понятий юридической науки, характеризующих каждый из конституционных принципов в количественные параметры, открывающие перспективы ценностно-нейтрального анализа, квантификации и статистического обобщения данных? Задача была решена разработкой методики экспертного опроса, результатом которого стала совокупность ответов респондентов на сформулированные в анкете вопросы о степени фактической реализации юридических понятий и норм, их обобщение по системе параметров, представленных в Тезаурусе. Дифференциация подходов экспертов отражена в таблицах распределений частот выбора ответов на вопросы анкеты, а также в углубленном содержательном анализе тех вопросов, по которым были выявлены наибольшие различия в мнениях экспертов.

4. Как соотносятся реальные процессы и их отражение в мнении экспертного сообщества? Конечно, мы отдавали себе отчет в том, что результатом опроса становится совокупность мнений экспертного сообщества о реализации конституционных принципов, а не измерение их динамики как таковых, однако имели в виду, что современная наука не располагает более точным измерительным инструментом. Продвижение в познании реальных процессов, на наш взгляд, возможно по линии анализа данных опроса с позиций всей совокупности данных, которыми располагает современная наука. Мы исходили из того, что периодическое измерение отношения юридического сообщества к реализации принципов в случае использования адекватной и репрезентативной выборки респондентов открывает перспективы доказательного знания о реализации принципов.

5. Каким образом можно определить степень соответствия реализации принципа на практике смыслу закрепляющих его конституционных норм? Решение проблемы таково: исходя из презумпции неизменности смысла конституционных норм, можно говорить о степени отклонений от них на практике. Эта степень выражается показателем конституционных отклонений, который позволяет количественно представить размеры отступлений и, следовательно, сравнивать их степень по разным принципам — сферам конституционного регулирования и зонам практики. Принципиальное отличие предложенной концепции мониторинга от обычных социологических опросов состоит в том, что респондентами выступают именно конституционные эксперты, то есть лица, которые в силу опыта и знаний

имеют возможность профессионально оценить природу конституционных деформаций.

6. Как соотносятся формальные и неформальные практики в реализации конституционных принципов? Исходя из мотивированного (и вполне подтвержденного первой частью исследовательского Проекта) предположения о существенной (если не определяющей) роли неформальных практик в реализации конституционных принципов, мы разделили в вопросе формальные и неформальные практики, предоставив респондентам самим решить вопрос об их соотношении. За рамками данной постановки остался вопрос о дифференциации самих неформальных практик с точки зрения их соответствия конституционным нормам. Но имплицитно ответ на него все же получен с учетом данных о вкладе неформальных практик в степень конституционных отклонений.

7. Насколько достоверны полученные данные для характеристики процессов, происходящих в конституционном развитии страны? Достоверность проверялась тремя способами: во-первых, статистически (установлением коэффициента корреляции между общим ранжированием и позицией отдельных экспертов при рассмотрении различных сфер конституционного регулирования и зон конституционной практики); во-вторых, проведением углубленных исследований по качественным параметрам — дополнительных круглых столов (фокус-групп) по ключевым вопросам (плюрализм, разделение властей, многопартийность и др.); в-третьих, сопоставлением полученных результатов с оценками аналитиков (как тех, которые готовили итоговые аналитические записки, так и тех российских и иностранных ученых, которые привлекались для консультаций по отдельным проблемным вопросам).

В целом, исследовательская группа (эксперты и аналитики) исходит из того, что предложенная методика позволяет получить достоверные данные о степени реализации конституционных принципов, а полученные выводы отражают реальные тенденции российского конституционализма на современном этапе.

Качество экспертного сообщества: структура, социологический портрет и тенденции развития⁷⁴

Оценка качества экспертного сообщества для решения задач Проекта возможна с учетом репрезентативности ответов респондентов, создания коллективного социологического портрета и реконструкции логики выводов по принципу плюрализма.

1. *Вопрос общей репрезентативности ответов для характеристики взглядов экспертного сообщества.* Принципиальная пробле-

⁷⁴ Более подробно об этом см. главу «Методика анализа данных экспертного опроса».

ма: как объяснить тот факт, что из 300 разосланных анкет, были получены только 76, то есть около одной четверти? Связано отсутствие ответов с техническими причинами (сроками, выделенными на проведение мониторинга), принципиальным несогласием значительной части респондентов с содержанием вопросов либо опасениями отвечать на них. Не следует ли из этого, что респонденты, отказавшиеся принять участие в опросе (или значительная их часть) не согласны с самой логикой вопросов и вытекающими выводами? Или не готовы принять эти выводы? Ответ не выглядит очевидным и может быть скорректирован последующей практикой мониторинга.

2. *Состояние экспертного сообщества.* Анализ выборки по основным представленным параметрам показывает, что подавляющее число респондентов (приславших анкеты) являются людьми сравнительно молодого (до 30 лет) или среднего возраста (до 40 лет), а пожилые (60 лет) практически не представлены. Проживают преимущественно в Москве или других крупных городах. По профессиональной принадлежности эксперты являются по большей части преподавателями или учеными, образование получили в основном в период крушения СССР или постсоветский период и специализируются преимущественно в области конституционного права. Таким образом, перед нами *наиболее продвинутая часть интеллигенции преимущественно либеральных убеждений.*

3. *Соотношение теоретиков и практиков.* Тот факт, что среди респондентов представлены в подавляющем большинстве преподаватели и ученые, говорит об очевидном преобладании теоретиков над практиками. В основном респонденты работают в области чистой теории: число практиков (адвокатов, юристов на фирме, занятых в консалтинге или гражданской госслужбе) — пока минимально. Принципиально важно отсутствие в выборке судей и представителей правоохранительных органов, чиновников, что существенно для интерпретации ряда вопросов. Как явствует из результатов опроса, наиболее согласованными (однородными) являются мнения респондентов именно в отношении практики обеспечения прав и свобод. Но сохраняется вопрос — не детерминирована ли эта позиция в отношении практики (которая не является для них основной сферой деятельности) общей теоретической презумпцией респондентов? Интерпретация соответствующих понятий в действительности может оказаться различной с позиций теории и практики. В частности, по-другому могли бы выглядеть представления о неформальных практиках, которые воспринимаются консервативными представителями правоохранительных органов как вполне конституционные или, во всяком случае, не идущие вразрез с конституцией («антиконституционные»).

4. *Соотношение пессимистов и оптимистов.* Обращает на себя внимание тот факт, что по способам ранжирования сфер конституционного регулирования группы «пессимистов» и «оптимистов» практически не

различаются (как показывают квантильные кривые для двух групп экспертов⁷⁵). Это говорит об общем единстве подхода обеих групп к рассматриваемой проблематике. В среднем этот подход достаточно пессимистичен у обеих групп, позиции которых различаются скорее количественно (оценками степени конституционных отклонений по отдельным параметрам), нежели качественно (признанием или непризнанием самого существования подобных отклонений). В современной литературе (как научной, так и публицистической), однако, это различие имеет качественный, а не количественный характер — спор идет, прежде всего, о самом существовании таких отклонений и уже во вторую очередь об их природе. Это ставит вопрос о репрезентативности выборки респондентов.

5. *Соотношение традиционалистов и сторонников модернизации конституционного строя.* Очевидно преобладание в выборке респондентов сторонников модернизации конституционного строя.

Можно предположить, что соотношение ранее указанных параметров характеристики респондентов определяет общее преобладание теоретиков над практиками, пессимистов над оптимистами, европеизированной молодежи над традиционалистски мыслящими представителями старших поколений. Действительно, молодые люди, занимающиеся конституционным правом с позиций теории и сравнительного анализа для чтения соответствующих курсов — более критичны, чем традиционные практики, вовлеченные в работу системы, призванные защищать ее легитимность и исходящие не из должного, а из сущего. С этим, возможно, связан отмеченный парадокс в интерпретации принципа плюрализма — он признается в целом действующим на уровне законодательства и практически не признается таковым на уровне ряда других принципов и правоприменения в зоне институциональных и неформальных практик.

В целом результаты опроса респондентов, выявляя значимые процессы, не могут, однако, экстраполироваться на все экспертное сообщество. Поэтому для получения результатов, способных стать основой общих доказательных выводов об экспертном сообществе в целом и характеристике реальных процессов в области конституционного регулирования, необходимо продолжить данный мониторинг на основе более широкой (как в количественном, так и в качественном отношении) выборки группы респондентов.

Полученные результаты: реализация пяти конституционных принципов в сравнительной перспективе

1. Сравнительная реализация Конституции характеризуется в целом критической оценкой. По прошествии двадцати лет со времени ее принятия,

⁷⁵ См. рис. 6 в главе «Методика анализа данных экспертного опроса».

не получили полноценной и адекватной реализации все пять проанализированных фундаментальных принципов: плюрализма, разделения властей, федерализма, независимости судебной власти и гарантии политических прав и свобод личности.

По уровню отклонений конституционной практики от норм Конституции РФ рассмотренные сферы конституционного регулирования располагаются в следующей последовательности: политическое, идеологическое, духовное, культурное и иное многообразие (плюрализм) (0,39); принцип разделения властей (0,39); федерализм (0,53); независимость и самостоятельность судебной власти (0,53); политические права и свободы (0,62). Таким образом, исследование позволило дифференцировать три области конституционного регулирования — сравнительного благополучия (принцип плюрализма и разделения властей), сравнительного неблагополучия (принципы федерализма и судебной власти) и полного неблагополучия (принцип обеспечения политических прав и свобод).

В то же время сравнение реализации принципов по зонам конституционной практики позволило выявить те из них, которые в наибольшей степени ответственны за сбой конституционализма. Это позволяет дифференцировать сферы реализации конституционных норм: законодательство (то есть сфера, связанная, в основном, с деятельностью палат Федерального Собрания), работа судебной системы, деятельность других государственных органов (прежде всего органов исполнительной власти), а также сфера так называемых «неформальных практик». Это схематическое разделение выявляет общую логику конституционных дисфункций — их нарастание по мере перехода от более общих принципов к более конкретным нормам; от законодательного регулирования — к правоприменительной практике; от формальных правил и процедур — к неформальным.

2. Два принципа, попавшие в область сравнительного благополучия — плюрализма и разделения властей (отклонения ниже 50 %) — характеризуются в целом большей абстрактностью и нормативной стабильностью — их законодательное регулирование меньше поддается манипулированию. Это не значит, однако, что регулирование данных принципов не претерпевает существенных диспропорций и эрозии смысла. Просто эта эрозия, как показано в исследовании, идет не прямо, а через реализацию других (менее абстрактных) принципов и соответствующую правоприменительную практику. Эти общие тенденции более четко раскрываются при анализе диспропорций в реализации отдельных конституционных принципов. Так, принцип плюрализма при общей стабильности законодательного регулирования, претерпевает эрозию, когда регулирующие его нормы вступают во взаимодействие с положениями других важнейших принципов: гарантий политических прав и свобод и независимости судебной власти. Принцип разделения властей, реализация которого на общем законода-

тельным уровне оценивается в целом позитивно, оказывается блокированным на уровне воздействия президентской власти на законодательную и судебную в критически важной области формирования институтов парламентаризма, принятия политических решений и судебного контроля за их конституционностью.

Сравнение реализации этих принципов по зонам конституционной практики позволяет конкретизировать сбой конституционализма. Принцип плюрализма в его основных элементах получил реализацию по всем представленным зонам конституционной практики: в законодательстве, судебных решениях, деятельности органов власти и неформальных практиках. Однако степень этой реализации различна с точки зрения величины конституционных отклонений: если на уровне законодательных и судебных практик они признаются сравнительно небольшими, то на уровне институциональных практик — высокими. В законодательстве и судебной практике сфера плюрализма получила наибольшую конституционную защиту и оказалась в зоне минимальных конституционных отклонений.

Сходная картина представлена по принципу разделения властей, наибольший уровень отклонений по которому зафиксирован не в зонах законодательной и судебной практики, но деятельности исполнительной власти и неформальных практиках. Проведенное исследование позволило конкретизировать характер этих отклонений — они связаны с выходящим за рамки конституционности воздействием Президента (и его Администрации) на выборы Государственной Думы, формирование Совета Федерации, их законодательную деятельность, а также на судебную власть в тех пределах, в которых принимаемые решения затрагивают сферу политических интересов правящей группы.

3. Два принципа, попавшие в область сравнительного неблагоприятия — федерализм и независимость судебной власти (отклонения выше 50 %) — сталкиваются с проблемой конституционной дисфункции уже на уровне законодательного регулирования. Хотя большинство экспертов оценивают реализацию данных двух принципов в сфере законодательных практик скорее позитивно, аналитики в своих заключениях не склонны доверять столь оптимистической картине. Противоречия в законодательном регулировании, отсутствие независимого судебного контроля и тенденции современной политической практики в регионах позволяют говорить о деконституционализации федерализма и преобладании унитаристского вектора его интерпретации. На этом фоне чрезвычайно противоречивой оказывается позиция судебной власти: с одной стороны, за истекшие годы благодаря усилиям конституционалистов и судей, в стране была создана законодательная база для существования независимого и беспристрастного правосудия; с другой стороны, в ходе последующих законодательных изменений (судебной контрреформы) и особенно практики расширения формального и неформального контроля за судами их неза-

висимость и роль в контроле конституционности законов и правоприменительной практики оказалась существенно ограниченной.

Сравнение двух принципов (сфер конституционного регулирования) по зонам практики выявляет схожие тенденции нарастания отклонений по мере перехода к институциональным и административным аспектам регулирования. Принцип федерализма подвергся эрозии в направлении как законодательного, так и фактического пересмотра статуса субъектов Федерации. В результате этих изменений конституционная модель разграничения полномочий по предметам совместного ведения практически утратила черты, свойственные кооперативному федерализму, чрезмерно расширив прерогативы федерального центра в области законодательного, административного и финансового регулирования. Преобладающими стали методы не конституционного, а административного реформирования системы. Отмечается, в частности, снижение роли и противоречивость позиций Конституционного Суда РФ по вопросам контроля конституционности законов в сфере федерализма. Как для горизонтального, так и вертикального разделения властей рост конституционных отклонений и значения неформальных практик возрастает по мере перехода с центрального на региональный уровень.

Тенденциям в области разделения властей корреспондирует вывод о реализации принципа независимости правосудия: самые значительные отклонения от положений Конституции имеют здесь место при реализации судами их контрольных функций, а также принципов состязательности и равноправия сторон, презумпции невиновности и права на справедливое правосудие, в сфере уголовного и административного судопроизводства, то есть в тех видах судопроизводства, где одной из сторон является публичная власть. Высокая степень отклонения зафиксирована также при оценке сложившихся практик взаимодействия руководителей судов с представителями иных властных структур, а также руководителей судов с судьями. Уровень отклонений по этим направлениям оказывается существенно выше среднего в сфере независимости и самостоятельности судебной власти. Результатом становится констатируемое аналитиками общее падение доверия населения к судам как институтам независимого и состязательного правосудия. Обращает на себя внимание вывод об ограничении контрольных функций судов на региональном уровне, связанный как с общей тенденцией ослабления принципа разделения властей, так и с тенденцией к монополизации власти региональными элитами.

4. Представленные тенденции в реализации основных конституционных принципов получают концентрированное выражение в сфере конституционных гарантий политических прав и свобод личности, которая оказывается в области абсолютного неблагополучия (отклонение более 60 %). Общая ситуация и перспективы в этой области получают однозначно негативную оценку с учетом явного разрыва между оценками законода-

тельства, конкретизирующего нормы Конституции (оцениваемого скорее как удовлетворительное) и оценками практической деятельности государственных органов, в том числе в связи с различными неформальными практиками (оцениваемыми скорее как неудовлетворительные). Конституционное отклонение (позволяющее говорить об антиконституционных практиках) достигает здесь наивысшего уровня также в зонах институциональных и неформальных практик, осуществляемых посредством различных способов регулирования политической и партийной деятельности, направленного рекрутирования политической элиты, практики органов исполнительной власти, использования различных инструментов влияния (в значительной части неконституционных). Под вопросом оказывается ключевой элемент принципа политического плюрализма — равенство политических партий и общественных объединений и нейтральность государства в отношении них. Политическая система утрачивает обратные связи с обществом, оказывается вне действенного социального контроля и становится все менее реформируемой.

Таким образом, дисфункции конституционализма представлены по всем пяти принципам, охватывают все зоны конституционной практики, но наивысшего уровня достигают в институциональных и неформальных практиках. Пересечение направлений конституционных отклонений по основным принципам и зонам практики позволяет говорить об их кумулятивном эффекте.

Правовые нормы и институты: неформальные практики как основной источник конституционных дисфункций

Центральным результатом данного исследования следует признать конкретизацию основной области конституционных дисфункций. По всем конституционным принципам наивысший уровень отклонений зафиксирован в сферах деятельности государственных органов (то есть прежде всего органов исполнительной власти), а также сфере так называемых «неформальных практик». Можно, следовательно, с уверенностью утверждать, что основным источником эрозии пяти рассмотренных конституционных принципов являются не столько законодательные и судебные решения, сколько политика права и правоприменительная деятельность. Этот вывод вытекает из данных экспертного опроса и поддерживается группой аналитиков.

В то же время обращает на себя внимание тот факт, что именно неформальные практики оказываются объектом наиболее контрастных оценок респондентов — экспертов проведенного опроса. Группировка ответов по уровню контрастности оценок является чрезвычайно информативным показателем расхождения мнений внутри самого экспертного сообщества, выявляет присутствие альтернативных позиций и оценок, нуждается по-

этому в пристальном внимании. Наиболее высокий уровень контрастности присутствует в оценке неформальных практик двух сфер конституционного регулирования — области сравнительного благополучия (принцип плюрализма) и абсолютного неблагополучия (гарантий основных прав и свобод), что не позволяет объяснить расхождение мнений степенью реализации самих конституционных принципов. Речь идет скорее об эмпирически выявленной полярности оценок неформальных практик как общего феномена российского конституционализма. Действительно, в рамках принципа плюрализма наибольшая контрастность представлена при оценке таких неформальных практик, которые ставят под вопрос реализацию всех конституционных принципов — конституционного запрета на установление одной идеологии, права граждан на создание независимых партий и общественных объединений, принципа светского государства и, что особенно важно, конституционного запрета присвоения власти. Неформальные практики, оказывается, это целый океан правовых отношений, едва ли не столь же полноводный, как формальные конституционные практики.

Констатация данной контрастности может объясняться тремя причинами: во-первых, неопределенностью самого понятия неформальных практик (открывающей различные направления их интерпретации), во-вторых, профессиональной дифференциацией респондентов, связанных с их социальным профилем (традиционалистов и модернистов), стимулирующей их к определенной трактовке данных практик (соотношение теоретиков и практиков); в-третьих, существованием идеологического раскола внутри экспертного сообщества (на оптимистов и пессимистов), возможно, отражающего растущую политическую поляризацию общества в целом.

Обратимся к аргументам аналитиков, комментировавших данную ситуацию. Прежде всего, констатируется сложность понятия неформальных практик, позволяющего включить в него практики совершенно различного типа: конституционные, экстраконституционные и антиконституционные. При таком подходе не все неформальные практики должны быть признаны однозначно неконституционными (тем более — антиконституционными), хотя могут вести к существенным деформациям конституционных положений. Так, существенные ограничения принципа плюрализма оказалось возможным провести законами, не вступающими в формальное противоречие с конституционными нормами. Деформации в трактовке конституционных принципов разделения властей и федерализма — ограничение системы сдержек и противовесов, самостоятельности субъектов Федерации и расширение делегированных полномочий центральной и региональной администрации — также оказалось возможным провести благодаря, с одной стороны, неопределенности конституционных норм, с другой — поддержке соответствующих законодательных инициатив пра-

вительства правящей партией, доминирующей в центральном и региональных парламентах. Всем понятно, что речь идет о реальном и вполне осязаемом ограничении сферы действия основных конституционных принципов, но это решение было осуществлено с использованием преимущественно формальных практик. Речь идет, следовательно, о конституционных девиациях, связанных с определенной политикой права, а не прямых конституционных нарушениях.

Другой стороной проблемы оказывается влияние неформальных практик на формальные и, следовательно, появление такого гибридного явления, как «неформальные формальные практики». Примером может служить существенное ограничение независимости судебной власти введением института назначаемых председателей судов, который расценивается как ключевой инструмент бюрократизации судебной системы. Законодательное закрепление данного института нарушает конституционный запрет на принятие законов, ведущих к умалению независимости и состязательности правосудия и, следовательно, должно быть признано антиконституционным шагом. Таким образом, неформальное решение о «корректировке» судебной системы конвертировалось во вполне формальное (но нарушающее конституционный принцип) законодательное изменение судебной системы, определяемое как «судебная контрреформа».

Третьей стороной проблемы неформальных практик признается трудность их юридического отграничения от формальных практик. Она иллюстрируется, например, невозможностью определить границу между упомянутыми «неформальными практиками» и деятельностью «иных государственных органов». Последняя есть вид официальной, предусмотренной нормативными актами деятельности, чаще всего, издание подзаконных актов — решений, приказов, инструкций. «Неформальные практики» подразумевают негласные и никак не оформленные, но устоявшиеся отношения между чиновниками и лицами, работающими в различных сферах жизни общества, где реализуются важнейшие права человека. Одни и те же действия Администрации в рамках подзаконных актов могут получать различную квалификацию в зависимости от их функционального воздействия на реализацию конституционных норм. О степени конституционности (или антиконституционности) одних и тех же действий в этой ситуации следует судить не столько по содержанию подзаконных актов, сколько по тому, в какой мере они фактически препятствуют реализации гарантий основных политических прав в демократическом обществе. В результате необходимо разделение нормы и факта — выяснение и судебная квалификация обстоятельств, позволяющих говорить, например, о фактическом введении цензуры или запрете митингов без их формального введения.

Общий антиконституционный эффект неформальных практик, безусловно, оказывается выше там, где конституционные отклонения имеют системный характер, политическая власть выведена из-под реального со-

циального и судебного контроля. Так называемые «политиканские маневры» различных ветвей власти, включающие различные способы неформального принятия решений, есть, конечно, во всех странах и являются неотъемлемой частью феномена политики как такового. Однако их деструктивная роль существенно различна в плюралистических режимах и режимах ограниченного плюрализма: в первом случае она ограничивается функционирующей системой многопартийности и разделения властей; во втором — наоборот, ведет к гипертрофированному представительству интересов одной ветви власти или политической группы. Отсюда — совершенно различный вес устных (и недокументированных) переговоров и указаний главы государства (известный феномен звонков из Администрации Президента) в системах реального и мнимого конституционализма.

Таким образом, контрастность в оценке экспертами роли неформальных практик имеет сложную природу — определяется, с одной стороны, методологическими трудностями их выявления и юридического определения, с другой — различным идеологическим и профессиональным представлением об их вкладе в реализацию конституционных принципов. В целом, роль неформальных практик оценивается негативно — именно они, по мнению экспертов, вносят наибольший вклад в измеряемую величину конституционных отклонений по всем конституционным принципам. Из этого следует, что в структуре неформальных практик высшая доля отводится именно антиконституционным практикам.

Анализ общей структуры отклонений выявляет тенденцию к их росту по мере приближения к практической реализации конституционных норм. Параметрами отклонений выступают не столько общие формальные институты и практики, сколько менее институционализированные и нормативно урегулированные практики, причем доминирующую роль играют именно неформальные практики. Это позволяет сформулировать проблему конституционного параллелизма — соотношения формальной и неформальной конституций, растущий разрыв между которыми наглядно демонстрируется таблицами данных по конституционным отклонениям. Удастся ли преодолеть этот параллелизм, и какая из двух конституций окажется более востребованной обществом — покажет продолжение конституционного мониторинга.

ИНСТРУКЦИЯ ПО ЗАПОЛНЕНИЮ АНКЕТЫ

Вы столкнетесь с вопросами нескольких типов. Первый из них самый простой. Вот пример такого вопроса:

Вопрос 1.4. В какой степени судом при рассмотрении уголовных дел соблюдается правило, согласно которому неустраимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого?
Выберите один вариант ответа, поставив отметку в соответствующей строке

Варианты ответов	Ответ
1. Практически полностью соблюдается	
2. Скорее соблюдается, чем нет	+
4. Скорее не соблюдается	
5. Практически не соблюдается	

В этом случае при ответе Вы выбираете вариант, наиболее точно отражающий Вашу точку зрения, и строке, соответствующей Вашему варианта ответа, ставите какой-либо знак в столбце «Ответ». Для примера в табличке поставлен крестик, указывающий, что эксперт выбрал ответ 2.

Второй случай более сложный: Вам придется, отвечая на вопрос, работать с таблицей. Пример приведен ниже.

Вопрос 1.7. В какой степени сложившаяся практика взаимоотношений руководителей судов (в том числе по вопросам разрешения конкретных дел) с должностными лицами из других органов власти соответствует принципу независимости судебной власти?

Варианты ответов	Органы власти				
	Администрация Президента	Региональные власти	Прокуратура	СК и МВД	ФСБ
1. Соответствует в высокой степени					
2. Скорее соответствует, чем нет					
3. Скорее не соответствует					
4. Не соответствует, скорее противоречит					

Эта таблица означает, что Вам на самом деле придется ответить на пять вопросов, каждому из которых соответствует один из столбцов таблицы. Например, когда речь идет о столбце, поименованном «Прокуратура», то в вопросе 1.7 надо думать о должностных лицах из прокуратуры, которые могут входить во взаимоотношения с руководителями судов, о чем спрашивается в вопросе. Отвечая на эту часть вопроса, в столбце «Прокуратура» надо в соответствующей клеточке делать пометку против выбранного Вами ответа. При этом Вы заполняете каждый из таких столбцов независимо от остальных.

Наконец, Вам встретится одна таблица, в которой подобные частные вопросы соответствуют строкам, а варианты ответов — столбцам. Но мы уверены, что к этому моменту Вы будете без напряжения работать с такими таблицами.

Nota Bene! Конечно, отвечая на эти вопросы, Вы будете опираться на свои профессиональные знания и опыт. Но Вам наверняка встретятся вопросы, которые касаются обстоятельств, лежащих за пределами Вашего личного опыта. Вас не должно это смущать. Вы вправе высказывать свое мнение, свою оценку, основанную на Вашей общей осведомленности, на постоянной профессиональной коммуникации, формальной и неформальной, на той информации, которая Вам наверняка доступна. Ваш профессионализм и интуиция подскажут Вам ответ.

Хотя анкета выглядит громоздко, работа с ней не потребует у Вас много времени. Она громоздка, поскольку мы хотели сделать ее удобной для Вас при работе. Опыт показывает, что в среднем вы затратите на нее час работы. Конечно, какое-то время (у одного — больше, у другого — меньше) уйдет на знакомство с инструкцией и на первое «вживание» в вопросы, а потом работа пойдет быстро.

Мы заранее благодарим Вас за сотрудничество!

ЭКСПЕРТНАЯ АНКЕТА

1. Реализация конституционных принципов независимости и самостоятельности органов судебной власти

Вопрос 1.1. В какой степени суды в Российской Федерации обеспечивают конституционный принцип, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью?

Варианты ответов	Конституционный принцип суды обеспечивают		
	1. Исходя из «буквы закона»	2. Исходя из духа конституционного принципа	3. Исходя из неформальных практик*
1. Практически полностью обеспечивают			
2. Скорее обеспечивают, чем нет			
3. Скорее не обеспечивают			
4. Практически не обеспечивают			

* Примечание: Сюда входят и особенности неформальной общей судебной практики.

Вопрос 1.2. В какой степени судебная деятельность реализует конституционный принцип состязательности и равноправия сторон?

Варианты ответов	1. В арбитражных судах	2. В судах общей юрисдикции при рассмотрении гражданских дел	3. В судах общей юрисдикции при рассмотрении уголовных дел
1. Реализует в высокой степени			
2. Скорее реализует, чем нет			
3. Реализует в слабой степени			
4. Не реализует, скорее препятствует			

Вопрос 1.3. В какой степени судами при рассмотрении уголовных дел соблюдается правило, согласно которому обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность?

Выберите один вариант ответа, поставив отметку в соответствующей строке

Варианты ответов	Ответ
1. Практически полностью соблюдается	
2. Чаще соблюдается, чем нет	
3. Чаще не соблюдается	
4. Практически не соблюдается	

Вопрос 1.4. В какой степени судом при рассмотрении уголовных дел соблюдается правило, согласно которому неустраняемые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого?

Выберите один вариант ответа, поставив отметку в соответствующей строке

Варианты ответов	Ответ
1. Практически полностью соблюдается	
2. Скорее соблюдается, чем нет	
3. Скорее не соблюдается	
4. Практически не соблюдается	

Вопрос 1.5. В какой степени судами общей юрисдикции соблюдается право на справедливое разбирательство независимым и беспристрастным судом?

Варианты ответов	Виды дел		
	1. Гражданские дела	2. Уголовные дела	3. Дела об обжаловании решений и действий (бездействия) органов власти и должностных лиц
1. Практически полностью соблюдается			
2. Скорее соблюдается, чем нет			
3. Скорее не соблюдается			
4. Практически не соблюдается			

Вопрос 1.6. В какой степени на принятие судебных решений влияет позиция обвинения по сравнению с позицией защиты при уголовном судопроизводстве?

Выберите один вариант ответа, поставив отметку в соответствующей строке

Варианты ответов	Ответ
1. Позиция обвинения доминирует практически всегда и повсеместно	
2. Позиция обвинения перевешивает весьма ощутимо	
3. Позиция обвинения перевешивает несколько чаще, чем позиция защиты	
4. Позиции обвинения и защиты равноправны	

Вопрос 1.7. В какой степени сложившаяся практика взаимоотношений руководителей судов (в том числе по вопросам разрешения конкретных дел) с должностными лицами из других органов власти соответствует принципу независимости судебной власти?

Варианты ответов	Органы власти				
	1. Администрация Президента	2. Региональные власти	3. Прокуратура	4. СК и МВД	5. ФСБ
1. Соответствует в высокой степени					
2. Скорее соответствует, чем нет					
3. Скорее не соответствует					
4. Не соответствует, скорее противоречит					

Вопрос 1.8. В какой степени в ходе судопроизводства разных видов реализуется функция независимого судебного контроля за соответствием применяемого законодательства Конституции РФ?

Варианты ответов	Виды судопроизводства			
	1. Арбитражное	2. Гражданское	3. Административное	4. Уголовное
1. Практически полностью реализуется				
2. Скорее реализуется, чем нет				
3. Скорее не реализуется				
4. Практически не реализуется				

Вопрос 1.9. В какой степени реализуется на практике независимость Конституционного Суда РФ при осуществлении конституционного нормоконтроля?

Выберите один вариант ответа, поставив отметку в соответствующей строке

Варианты ответов	Ответ
1. Практически независим	
2. Скорее независим	
3. Скорее зависим	
4. Практически подконтролен	

Вопрос 1.10. В какой степени практика следования судей в своих решениях квазинормативным указаниям Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, в том числе их правовым позициям, соответствует принципу подчинения судей только Конституции и закону?

Варианты ответов	Ответ
1. Соответствует в высокой степени	
2. Скорее соответствует, чем нет	
3. Скорее не соответствует	
4. Не соответствует, скорее противоречит	

Вопрос 1.11. Какова, при рассмотрении конкретных дел, степень независимости судей от влияния председателей (заместителей председателей) судов (в связи с полномочиями этих руководителей по определению судебской карьеры, распределению дел, а также в связи с возможностью дачи конкретных указаний судьям)?

Выберите один вариант ответа, поставив отметку в соответствующей строке

Варианты ответов	Ответ
1. Судьи практически независимы	
2. Скорее независимы, чем зависимы	
3. Скорее зависимы	
4. Судьи практически подконтрольны	

Вопрос 1.12. В какой мере практика работы органов судебского сообщества соответствует возложенным на них задачам по защите независимости судей, их прав и законных интересов?

Выберите один вариант ответа, поставив отметку в соответствующей строке

Варианты ответов	Ответ
1. Соответствует в высокой степени	
2. Скорее соответствует, чем нет	
3. Скорее не соответствует	
4. Не соответствует, скорее противоречит	

2. Реализация конституционного принципа политического, идеологического, духовного, культурного и иного многообразия (плюрализма)

Вопрос 2.1. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует конституционному запрету на установление одной идеологии?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти*	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени				
2. Скорее соответствует, чем нет				
3. Скорее не соответствует				
4. Не соответствует, скорее противоречит				

* Примечание: Напоминаем, что под другими органами власти понимаются органы исполнительной власти разных уровней, правоохранительные органы, включая прокуратуру, Администрация Президента РФ. Их работа – нормативная и распорядительная деятельность.

Вопрос 2.2. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует принципу равенства партий и общественных объединений?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени				
2. Скорее соответствует, чем нет				
3. Скорее не соответствует				
4. Не соответствует, скорее противоречит				

Вопрос 2.3. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует праву граждан на создание независимых партий и общественных объединений?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени				
2. Скорее соответствует, чем нет				
3. Скорее не соответствует				
4. Не соответствует, скорее противоречит				

Вопрос 2.4. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует конституционному принципу свободы научной и культурной деятельности?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени				
2. Скорее соответствует, чем нет				
3. Скорее не соответствует				
4. Не соответствует, скорее противоречит				

Вопрос 2.5. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует конституционному принципу светского государства?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени				
2. Скорее соответствует, чем нет				
3. Скорее не соответствует				
4. Не соответствует, скорее противоречит				

Вопрос 2.6. В какой мере деятельность органов государственной власти соответствует конституционному принципу свободы совести?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени				
2. Скорее соответствует, чем нет				
3. Скорее не соответствует				
4. Не соответствует, скорее противоречит				

Вопрос 2.7. В какой степени деятельность органов государства в отношении различных религиозных объединений соответствует принципу плюрализма?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени				
2. Скорее соответствует, чем нет				
3. Скорее не соответствует				
4. Не соответствует, скорее противоречит				

3. Реализация политических прав и свобод

Вопрос 3.1. В какой мере деятельность российских государственных органов и должностных лиц соответствует конституционной норме, гарантирующей свободу массовой информации?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени				
2. Скорее соответствует, чем нет				
3. Скорее не соответствует				
4. Не соответствует, скорее противоречит				

* Примечание: Под другими органами власти здесь понимаются органы исполнительной власти разных уровней, правоохранительные органы, включая прокуратуру, Администрация Президента.

Вопрос 3.2. В какой мере деятельность российских государственных органов и должностных лиц соответствует конституционной норме, запрещающей цензуру?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени				
2. Скорее соответствует, чем нет				
3. Скорее не соответствует				
4. Не соответствует, скорее противоречит				

Вопрос 3.3. В какой мере деятельность государственных СМИ* соответствует конституционным нормам, гарантирующим свободу массовой информации? Выберите один вариант ответа, поставив отметку в соответствующей строке

Варианты ответов	Ответ
1. Соответствует в высокой степени	
2. Скорее соответствует, чем нет	
3. Скорее не соответствует	
5. Не соответствует, скорее противоречит	

* Примечание: Под государственными СМИ понимаются такие, которые либо учреждены органами власти, либо собственником которых являются юридические лица, контролируемые органами власти через контрольные пакеты акций или иные механизмы

Вопрос 3.4. В какой мере деятельность государственных СМИ соответствует конституционным нормам, запрещающим цензуру?

Выберите один вариант ответа, поставив отметку в соответствующей строке

Варианты ответов	Ответ
1. Соответствует в высокой степени	
2. Скорее соответствует, чем нет	
3. Скорее не соответствует	
4. Не соответствует, скорее противоречит	

Вопрос 3.5. В какой мере деятельность российских государственных органов и должностных лиц соответствует конституционной норме о праве граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания и митинги?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени				
2. Скорее соответствует, чем нет				
3. Скорее не соответствует				
4. Не соответствует, скорее противоречит				

Вопрос 3.6. В какой мере деятельность российских государственных органов и должностных лиц в ходе федеральных избирательных кампаний и выборов соответствует конституционным нормам о праве граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов власти	4. Неформальные практики
1. Соответствует в высокой степени				
2. Скорее соответствует, чем нет				
3. Скорее не соответствует				
4. Не соответствует, скорее противоречит				

Вопрос 3.7. В какой мере реализуется конституционное требование равенства перед законом общественных объединений, действующих в политическом пространстве России?

Выберите один вариант ответа, поставив отметку в соответствующей строке

Варианты ответов	Ответ
1. Реализуется в высокой степени	
2. Скорее реализуется, чем нет	
3. Скорее не реализуется	
4. Не реализуется, скорее противоречит	

Вопрос 3.8. В какой мере органы государственной власти обеспечивают гарантии функционирования оппозиционных политических сил?

Варианты ответов	В следующих сферах			
	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов	4. Неформальные практики
1. Практически полностью обеспечивает				
2. Скорее обеспечивает, чем нет				
3. Скорее не обеспечивает				
4. Практически не обеспечивает, скорее противодействует				

Вопрос 3.9. В какой мере в деятельности государственных органов реализуется конституционный запрет присвоения власти?

Варианты ответов	1. Законодательство	2. Решения судов	3. Работа других органов	4. Неформальные практики
1. Реализуется в высокой степени				
2. Скорее реализуется, чем нет				
3. Скорее не реализуется				
4. Не реализуется — скорее противоречит				

Вопрос 3.10. В какой мере в Российской Федерации реализуется конституционный запрет на принятие законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина?

Выберите один вариант ответа, поставив отметку в соответствующей строке

Варианты ответов	Ответ
1. Реализуется в высокой степени	
2. Скорее реализуется, чем нет	
3. Скорее не реализуется	
4. Не реализуется — скорее противоречит	

Вопрос 3.11. В какой мере в Российской Федерации реализуется конституционный принцип народовластия в перечисленных ситуациях или направлениях (видах) деятельности?

Варианты ответов	1. Реализуется в высокой степени	2. Скорее реализуется, чем нет	3. Скорее не реализуется	4. Не реализуется, скорее противоречит
1. Существующий способ* наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации				
2. Существующий способ наделения полномочиями депутатов Государственной Думы				
3. Существующий способ наделения полномочиями членов Совета Федерации				
4. Существующие подходы к рекрутированию политической элиты				
5. Существующие способы регулирования протестной активности				
6. Существующие способы влияния на политическую конкуренцию				
7. Существующие способы влияния на СМИ				

* Примечание: Говоря о способе, мы имеем в виду в совокупности все аспекты деятельности власти, которые рассматривались и выше: законодательство, решения судов, работа других органов власти, неформальные практики.

4. Реализация конституционного принципа разделения властей

Вопрос 4.1. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Государственную Думу выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

Варианты ответов	1. При выборах	2. При принятии законов	3. В контрольной деятельности ГД
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках			
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки			
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки			
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки			

Вопрос 4.2. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Совет Федерации выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

Варианты ответов	1. При формировании	2. При рассмотрении законов	3. В контрольной деятельности СФ
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках			
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки			
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки			
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки			

Вопрос 4.3. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Конституционный Суд РФ выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

Варианты ответов	1. При формировании КС	2. При рассмотрении дел
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках		
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки		
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки		
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки		

Вопрос 4.4. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Верховный Суд РФ выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

Варианты ответов	1. При формировании ВС	2. При рассмотрении дел
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках		
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки		
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки		
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки		

Вопрос 4.5. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Высший Арбитражный Суд РФ выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

Варианты ответов	1. При формировании ВАС	2. При рассмотрении дел
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках		
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки		
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки		
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки		

Вопрос 4.6. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти в целом на нижестоящие суды общей юрисдикции выходит за пределы, предусмотренные Конституцией, и нарушает конституционный принцип разделения властей в том виде, как он определен Конституцией?

Варианты ответов	1. При формировании судов	2. При рассмотрении дел
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках		
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки		
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки		
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки		

Вопрос 4.7. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Государственную Думу, выходящее за пределы, предусмотренные Конституцией, имеет место в разных сферах государственной деятельности?

Варианты ответов	Сферы деятельности	
	1. Законодательство	2. Неформальные практики
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках		
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки		
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки		
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки		

Вопрос 4.8. В какой степени воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Совет Федерации, выходящее за пределы, предусмотренные Конституцией, осуществляется в разных сферах государственной деятельности?

Варианты ответов	Сферы деятельности	
	1. Законодательство	2. Неформальные практики
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках		
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки		
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки		
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки		

Вопрос 4.9. В какой степени выходящее за предусмотренные Конституцией пределы воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Конституционный Суд РФ, осуществляется через следующие сферы государственной деятельности?

Варианты ответов	Сферы деятельности		
	1. Законодательство	2. Работа других органов*	3. Неформальные практики
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках			
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки			
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки			
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки			

* Примечание: Напоминаем, что под другими органами власти понимаются органы исполнительной власти разных уровней, правоохранительные органы, включая прокуратуру, Администрация Президента РФ. Их работа – нормативная и распорядительная деятельность.

Вопрос 4.10. В какой степени выходящее за предусмотренные Конституцией пределы воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на Верховный Суд РФ, осуществляется через следующие сферы государственной деятельности?

Варианты ответов	Сферы деятельности		
	1. Законодательство	2. Работа других органов	3. Неформальные практики
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках			
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки			
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки			
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки			

Вопрос 4.11. В какой степени выходящее за предусмотренные Конституцией пределы воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти на **Высший Арбитражный Суд РФ**, осуществляется через следующие сферы государственной деятельности?

Варианты ответов	Сферы деятельности		
	1. Законодательство	2. Работа других органов	3. Неформальные практики
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках			
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки			
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки			
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки			

Вопрос 4.12. Какова степень выходящего за пределы, предусмотренные Конституцией, воздействия Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти в целом на **нижестоящие суды общей юрисдикции**, осуществляемого через следующие сферы государственной деятельности?

Варианты ответов	Сферы деятельности		
	1. Законодательство	2. Работа других органов	3. Неформальные практики
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках			
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки			
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки			
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки			

Вопрос 4.13. В какой степени выходящее за пределы, предусмотренные Конституцией, воздействие Президента РФ, его Администрации и исполнительной власти в целом на **назначения председателей высших судов**, осуществляется через следующие сферы государственной деятельности?

Варианты ответов	Сферы деятельности		
	1. Законодательство	2. Работа других органов	3. Неформальные практики
1. Воздействие осуществляется в конституционных рамках			
2. Воздействие иногда выходит за конституционные рамки			
3. Воздействие часто выходит за конституционные рамки			
4. Воздействие постоянно выходит за конституционные рамки			

Вопрос 4.14. В какой мере принцип разделения властей (по горизонтали) реализуется в субъектах Федерации?

Варианты ответа	1. В действующих законах	2. В решениях судов	3. В работе исполнительной власти	4. В неформальных практиках
1. Полностью реализуется				
2. Скорее реализуется, чем нет				
3. Скорее не реализуется				
4. Не реализуется, скорее положение дел противоречит этому принципу				

5. Реализация конституционного принципа федерализма

Вопрос 5.1. В какой степени в деятельности государства реализуется конституционный принцип федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

Варианты ответов	1. В действующих законах	2. В решениях судов	3. В работе исполнительной власти	4. В неформальных практиках
1. Соответствует в высокой степени				
2. Скорее соответствует, чем нет				
3. Скорее не соответствует				
4. Не соответствует, скорее противоречит				

Вопрос 5.2. В какой степени действующая практика разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов соответствует принципу федерализма в том виде, как он задан Конституцией РФ?

Варианты ответов	1. В федеральных законах	2. В законах субъектов РФ	3. В решениях федеральных судов	4. В неформальных практиках
1. Соответствует в высокой степени				
2. Скорее соответствует, чем нет				
3. Скорее не соответствует				
4. Не соответствует, скорее противоречит				

Вопрос 5.3. Оцените степень реализации процедурного механизма согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с органами государственной власти субъектов РФ, установленного в соответствии с конституционной моделью совместного ведения Федерации и субъектов РФ.

Выберите один ответ из следующего списка

Варианты ответа	Выбор
1. Реализуется в высокой степени	
2. Скорее реализуется, чем нет	
3. Скорее не реализуется	
4. Не реализуется – скорее противоречит	

Вопрос 5.4. В какой степени действующий порядок формирования органов власти субъектов Федерации соответствует принципу федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

Варианты ответов	1. В федеральных законах	2. В законах субъектов РФ	3. В решениях федеральных судов	4. В неформальных практиках
1. Соответствует в высокой степени				
2. Скорее соответствует, чем нет				
3. Скорее не соответствует				
4. Не соответствует, скорее противоречит				

Вопрос 5.5. В какой мере в практике работы Совета Федерации РФ реализуется конституционный принцип федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией, включая защиту законных интересов и прав субъектов Российской Федерации?

Выберите один ответ из следующего списка:

Варианты ответа	Выбор
1. Реализуется в высокой степени	
2. Скорее реализуется, чем нет	
3. Скорее не реализуется	
4. Не реализуется – скорее противоречит	

Вопрос 5.6. В какой мере в решениях Конституционного Суда РФ реализуется конституционный принцип федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

Выберите один ответ из следующего списка:

Варианты ответа	Выбор
1. Реализуется в высокой степени	
2. Скорее реализуется, чем нет	
3. Скорее не реализуется	
4. Не реализуется – скорее противоречит	

Вопрос 5.7. В какой мере управление собственностью, находящейся на территориях субъектов Федерации соответствует конституционному принципу федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

Варианты ответов	1. В федеральных законах	2. В законах субъектов РФ	3. В решениях федеральных судов	4. В неформальных практиках
1. Соответствует в высокой степени				
2. Скорее соответствует, чем нет				
3. Скорее не соответствует				
4. Не соответствует, скорее противоречит				

Вопрос 5.8. В какой мере деятельность государства в бюджетной и налоговой сферах соответствует конституционному принципу федерализма в том виде, как он задан российской Конституцией?

Варианты ответов	1. В федеральных законах	2. В законах субъектов РФ	3. В решениях федеральных судов	4. В неформальных практиках
1. Соответствует в высокой степени				
2. Скорее соответствует, чем нет				
3. Скорее не соответствует				
4. Не соответствует, скорее противоречит				

КОНСТИТУЦИОННЫЙ МОНИТОРИНГ

КОНЦЕПЦИЯ, МЕТОДИКА И ИТОГИ
ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА В РОССИИ В МАРТЕ 2013 ГОДА

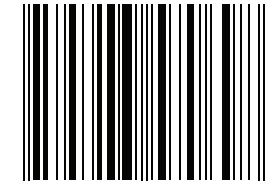
Редактор *А.Н. Медушевский*
Компьютерная верстка *В.Б. Сидорович*

ИД №02811 от 11.09.00
Подписано в печать **23.01.2014**
Формат 60×90 1/16. Бумага офсетная
Печать офсетная. Усл. печ. л. 22,5
Тираж 300 экз. Заказ № 170

Институт права и публичной политики
129010, г. Москва, пр-т Мира, д. 36

Отпечатано ООО «Информполиграф»
111123, г. Москва, ул. Плеханова, д. 3а

ISBN 978-5-94357-069-8



9 785943 570698