

# КОНСТИТУЦИОННЫЙ МОНИТОРИНГ:

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



СЕРИЯ  
СОВРЕМЕННЫЕ  
КОНСТИТУЦИОННЫЕ  
ИССЛЕДОВАНИЯ



МОСКВА • 2014

# **КОНСТИТУЦИОННЫЙ МОНИТОРИНГ:**

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

УДК 342(470+571):303.62  
ББК 67.400(2Рос)  
К 65

Подготовлено и издано 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 экспертной группы; *Заикин С.С.*, *Слащилин А.А.*, координаторы.

Авторский коллектив (экспертная группа Проекта):  
раздел I: *Благовещенский Ю.Н.*, *Сатаров Г.А.*;  
раздел II: *Иванов Л.О.* — глава IV; *Краснов М.А.* — глава II; *Медушевский А.Н.* — введение, заключение, глава I; *Морщакова Т.Г.* — глава IV; *Умнова И.А.* — глава III; *Шаблинский И.Г.* — глава V.

К 65     **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. — 184 с. — (Серия «Современные конституционные исследования»).  
ISBN 978-5-94357-069-8

В книге представлены результаты исследовательского проекта Института права и публичной политики, задачей которого являлось подведение итогов конституционного развития страны за двадцать лет. Принципиальная содержательная новизна предложенной концепции и методики конституционного мониторинга позволила перейти от описания к количественному измерению параметров российского конституционализма, получив доказательные выводы о тенденциях его развития, существующих деформациях и возможных путях их преодоления. В основу положен анализ пяти ключевых конституционных принципов — плюрализма, разделения властей, федерализма, независимости судебной власти и гарантий политических прав и свобод. Книга обобщает результаты широкого экспертного вопроса, раскрывающего степень реализации конституционных принципов по основным сферам конституционного регулирования и зонам конституционной практики — в законодательстве, судебных решениях, деятельности органов государственной власти и неформальных практиках.

Книга предназначена для ученых-правоведов, политологов, социологов, студентов и преподавателей специализированных юридических и гуманитарных вузов, всех читателей, интересующихся проблемами российского конституционализма.

УДК 342(470+571):303.62  
ББК 67.400(2Рос)

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	
<b>КОНСТИТУЦИЯ РОССИИ: ОТ ОПИСАНИЯ К ПОНИМАНИЮ</b> .....	<b>5</b>
<b>ТЕЗАУРУС: КЛЮЧЕВЫЕ ПОНЯТИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ</b> .....	<b>10</b>
РАЗДЕЛ I	
<b>МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ</b> .....	<b>13</b>
МЕТОДИКА АНАЛИЗА ДАННЫХ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА .....	<b>13</b>
Разработка анкеты .....	<b>17</b>
Индикаторы для анализа данных экспертного опроса .....	<b>18</b>
Общий анализ отклонений конституционной практики от Конституции .....	<b>35</b>
РАЗДЕЛ II	
<b>РЕЗУЛЬТАТЫ ПИЛОТНОГО ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА</b>	
<b>МАРТ 2013 года</b> .....	<b>45</b>
ТАБЛИЦЫ РЕЗУЛЬТАТОВ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА .....	<b>45</b>
ТАБЛИЦЫ КОЭФФИЦИЕНТОВ ОТКЛОНЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПРАКТИКИ ОТ ПОЛОЖЕНИЙ КОНСТИТУЦИИ .....	<b>57</b>
<b>ГЛАВА I. ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПЛЮРАЛИЗМ КАК КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП И СОЦИАЛЬНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ</b> .....	<b>65</b>
1. Принцип плюрализма: ключевые понятия и направления анализа .....	<b>65</b>
2. Явные и латентные противоречия в реализации принципа плюрализма (обоснование вопросов экспертного опроса) .....	<b>68</b>
3. Определение достоверности результатов опроса по принципу плюрализма .....	<b>70</b>
4. Структура и параметры выявленных конституционных отклонений .....	<b>72</b>
5. Конституционные отклонения по принципу плюрализма в сравнительном освещении .....	<b>75</b>
6. Природа конституционной дисфункции: соотношение формальных и неформальных практик в реализации принципа плюрализма .....	<b>76</b>
7. Соответствие результатов опроса реальности: отклонения в реализации принципа плюрализма по сферам конституционного регулирования и зонам практики .....	<b>78</b>
8. Функциональный подход: механизм реализации принципа плюрализма с учетом специальных аспектов конституционного регулирования .....	<b>80</b>
<b>ГЛАВА II. ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ</b> .....	<b>83</b>
1. Разделение властей: ключевые понятия и задачи экспертного опроса .....	<b>83</b>
2. Обоснование общей логики и структуры вопросов .....	<b>87</b>
3. Интерпретация результатов экспертного опроса .....	<b>89</b>
4. Анализ результатов опроса по зонам конституционной практики .....	<b>92</b>
5. Анализ наиболее существенных отклонений .....	<b>93</b>
6. Выводы по итогам анализа .....	<b>95</b>

<b>ГЛАВА III. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА ФЕДЕРАЛИЗМА.....</b>	<b>99</b>
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
<b>ГЛАВА IV. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ НЕЗАВИСИМОСТИ И САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ .....</b>	<b>123</b>
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
<b>ГЛАВА V. РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД .....</b>	<b>144</b>
1. Ключевые понятия и обоснование структуры вопросов экспертного опроса.....	144
2. Анализ результатов экспертного опроса .....	146
3. Выводы по итогам исследования .....	154
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	
<b>РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ КАК ОБЪЕКТ ТОЧНОГО ИЗМЕРЕНИЯ .....</b>	<b>156</b>
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
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	
Приложение 1. Инструкция по заполнению анкеты.....	170
Приложение 2. ЭКСПЕРТНАЯ АНКЕТА .....	172

## ГЛАВА V. РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД<sup>63</sup>

### 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 ассоциаций<sup>64</sup>. 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,

<sup>63</sup> См. часть 5 Таблиц результатов экспертного опроса и Таблиц коэффициентов отклонения

<sup>64</sup> 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?<sup>65</sup>

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 внеслись 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-

<sup>65</sup> 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»<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> 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 правового 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...»<sup>67</sup>

<sup>67</sup> 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 россиеведению: Сборник научных трудов / РАН. ИНИОН. Центр россиеведения; Гл. ред. И. И. Глебова. М., 2010.