

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ И ПУТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ: РОССИЙСКИЙ КОНТЕКСТ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД



СЕРИЯ
СОВРЕМЕННЫЕ
КОНСТИТУЦИОННЫЕ
ИССЛЕДОВАНИЯ



МОСКВА • 2014

ИНСТИТУТ ПРАВА И ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

СЕРИЯ «СОВРЕМЕННЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ»

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ И ПУТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ: РОССИЙСКИЙ КОНТЕКСТ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Москва • 2014

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

Доклад подготовлен и издан в рамках проекта
«Двадцать лет демократического пути: укрепление
конституционного порядка в современной России» (2011–2013)

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

Состав экспертной группы: *Благовещенский Ю.Н.*, *Васильева С.В.*; *Виноградов В.А.*; *Джагарян А.А.*; *Иванов Л.О.*; *Коротеев К.Н.*; *Краснов М.А.*; *Маркова Е.Н.*; *Морщакова Т.Г.*; *Сатаров Г.А.*; *Соболева А.К.*; *Троицкая А.А.*; *Умнова И.А.*; *Храмова Т.М.*; *Шаблинский И.Г.*

Консультанты: *Абросимова Е.Б.*; *Пастухов В.Б.*; *Смилов Д.*

К-65 **Конституционные** принципы и пути их реализации: российский контекст: Аналитический доклад / Отв. ред. А. Н. Медушевский. — М.: Институт права и публичной политики, 2014. — 76 с. — (Серия «Современные конституционные исследования»).

ISBN 978-5-94357-068-1

В докладе суммированы выводы коллективного исследовательского проекта, в рамках которого с позиций когнитивного правоведения и социологического подхода проанализированы основные конституционные принципы, закрепленные в современной Конституции России, и результаты их реализации за последние 20 лет. Систематизированы рекомендации по направлениям конституционной модернизации в таких жизненно важных областях, как конституционный порядок; право и справедливость; плюрализм и демократия; социальное государство и рыночная экономика; разделение властей; федерализм и местное самоуправление; конституционное правосудие; гарантии политических прав и свобод личности. В рамках разработанной Институтом концепции и методики Конституционного мониторинга и обобщения результатов первого экспертного опроса (2013) раскрыты возможности количественного измерения степени конституционных отклонений при реализации принципов по таким сферам, как законодательство, судебные решения, деятельность органов государственной власти и неформальные практики.

Доклад представляет интерес для экспертного сообщества, всех тех, кому интересны итоги и перспективы конституционных преобразований в России.

УДК 342(470+571)
ББК 67.400(2Рос)

При цитировании материалов ссылка на издание
и правообладателя обязательна.

© Институт права и публичной политики, 2014
ISBN 978-5-94357-068-1

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
I. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ КАК ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ: ПРЕДМЕТ, МЕТОД И ЗАДАЧИ ПРОЕКТА	8
1. Объект, предмет и метод исследования.....	8
2. Методика эмпирического исследования.....	10
3. Анализ полученных данных и концепция конституционного мониторинга.....	12
II. ЦЕННОСТИ, ПРИНЦИПЫ И ЦЕЛИ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ: ТЕНДЕНЦИИ ИЗМЕНЕНИЙ	15
1. Структура и параметры трансформации конституционных принципов.....	15
2. Динамика развития и причины дисфункций институционального дизайна.....	20
3. Причины институциональных диспропорций и вектор конституционных изменений.....	23
III. ПРОТИВОРЕЧИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	27
1. Структурные параметры конституционно-правового регулирования.....	27
2. Непоследовательность в доктринальной и судебной интерпретации конституционных принципов.....	32
3. Влияние экстраконституционных факторов на правовое развитие.....	36
IV. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ ЗА ИСТЕКШИЙ ПЕРИОД (ИТОГИ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА)	39
1. Полученные результаты: реализация пяти конституционных принципов в сравнительной перспективе.....	38
2. Правовые нормы и институты: неформальные практики как основной источник конституционных дисфункций.....	43
3. Взаимодействие формальных и неформальных практик: феномен конституционного параллелизма.....	44
V. МЕХАНИЗМЫ И ПАРАМЕТРЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ДИСФУНКЦИЙ	48
1. Неудовлетворительный характер реализации конституционных принципов: механизмы блокирования.....	48
2. Кумулятивный эффект взаимодействия конституционных деформаций.....	51
3. Вклад неформальных практик в трансформацию российского конституционного порядка.....	53
VI. НАПРАВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ	55
1. Общие концептуальные основы модернизации политико-правового режима.....	55
2. Институциональный дизайн и разделение властей.....	60
3. Механизмы конституционного контроля и параметры легитимности власти.....	67
VII. ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ЗАДАЧИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ	72

ВВЕДЕНИЕ

В данном Аналитическом докладе представлены результаты исследований, проведенных Институтом права и публичной политики в рамках научного проекта «Двадцать лет демократического пути: укрепление конституционного порядка в современной России» (далее — Проект), осуществлявшегося в 2011–2013 годах. Они позволили подвести итоги, выявить проблемы и определить перспективы становления нового правового порядка, основы которого были заложены в период крушения СССР и закреплены в действующей Конституции Российской Федерации 1993 года. По историческим меркам двадцать лет со дня принятия Конституции — срок, конечно, небольшой, однако масштаб и качественный характер произошедших перемен позволяют говорить об этом времени как об эпохе, в ходе которой сформировались новые ценности, принципы и нормы, определившие цивилизационный выбор России — ее движение по пути гражданского общества, прав человека и правового государства.

Этот исторический выбор оказался вполне адекватным ситуации в мире, отвечает интересам России как демократического государства и интересам ее народа. Однако многие принципы и нормы российской Конституции, заимствованные из более развитых демократий, либо остались не реализованными, либо не полностью раскрыли свой потенциал. Это обстоятельство не позволяет считать завершённой консолидацию российского общества в отношении ценностей, заявленных в Конституции, и соблюдении ее принципов, а также говорить о преодолении разногласий среди основных политических сил в вопросах стратегии конституционно-правового развития страны.

Что способствовало возникновению трудностей в этой сфере: юридическая неадекватность самих конституционных норм, неготовность общества к их принятию, или определенные политические факторы? Что нужно сделать для последовательной реализации норм? Какими должны быть технологии и инструменты преобразований?

Поиск ответов на эти вопросы составил задачу и определил общий замысел проведенного исследования.

Предметом исследования в рамках Проекта стали фундаментальные конституционные принципы, отражающие структуру и логику конституционного развития страны. На основе методов когнитивной юриспруденции, сравнительного правоведения, социологии права и политического анализа был проведен систематический анализ ценностей, принципов и норм правового регулирования, прослежена логика их формирования и семантической эволюции, изучена степень их реализованности на практике, раскрыты основные тенденции постсоветского политико-правового развития после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. Результаты реализации Проекта отражены в публикациях Института права и публичной политики: коллективной монографии «Основы конституционного строя России: двадцать лет развития» (М., 2013); книге «Конституционный мониторинг: концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 года» (М., 2014), а также в сопутствующих пяти выпусках Аналитического бюллетеня Института «Мониторинг конституционных процессов в России» (2011–2012). В этих изданиях представлены система ключевых понятий Проекта, эмпирическая база исследования, аргументация выводов. Использование в ходе работы законодательства, материалов судебной практики, политических и административных решений последних десятилетий позволило экспертам подвести итоги конституционного развития и определить перспективы и цели будущих конституционных преобразований, а также технологии и инструменты их осуществления. Стало ясно, что понимание генезиса конституционных принципов и степени их реализации — не только формальная дань юбилею Конституции, но и одна из наиболее актуальных проблем текущей политической повестки дня.

В ходе реализации Проекта на разных его этапах были использованы следующие формы исследовательской работы: проблемно-ориентированное исследование конституционных принципов (в первой части Проекта); экспертный опрос по проблемам реализации конституционных принципов (вторая часть Проекта); круглые столы (фокус-группы) для углубленной интерпретации и выяснения репрезентативности полученных данных о позиции экспертного сообщества; критический анализ и обобщение результатов аналитической группой (третья часть Проекта). Это позволило уточнять и корректировать выводы Проекта по мере его осуществления.

В концентрированном виде полученные выводы исследования отражены в данном итоговом докладе. Новизна и оригинальность представленного в нем подхода, по сравнению с ранее описанными в литературе подходами, в том, что, во-первых, на сегодняшний день это наиболее систематическое и обобщающее исследование конституционных принципов — их формирования и реализации; во-вторых, разработанная методика конституционного мониторинга и экспертного опроса впервые позволяет перейти от простого описания принципов к количественно выраженным и математически проверяемым показателям измерения степени их реализации, что открывает перспективы доказательных выводов о динамике конституционных отклонений; в-третьих, итогом исследования стала система рекомендаций по основным направлениям конституционной модернизации, результаты осуществления которой могут быть верифицированы на доказательном уровне. В целом доклад выражает консолидированную позицию исследовательской группы (экспертов и аналитиков), заключающуюся в том, что предложенная методика позволяет получить достоверные данные о степени реализации конституционных принципов, а выводы отражают реальные тенденции российского конституционализма на современном этапе.

Структура доклада отражает как логику исследовательского замысла, так и основные использованные методы и результаты их применения. Доклад разделен на семь разделов: «Конституционные принципы как объект исследования: предмет, метод и задачи Проекта» (раздел I); «Ценности, принципы и цели конституционного развития: тенденции изменений» (раздел II); «Противоречия конституционно-правового регулирования» (раздел III); «Реализация конституционных принципов за истекший период (итоги экспертного опроса)» (раздел IV); «Механизмы и параметры конституционных дисфункций» (раздел V); «Направления конституционной модернизации» (раздел VI); «Первоочередные задачи конституционных преобразований» (раздел VII).

Предполагаемый адресат доклада — экспертное сообщество и ориентированная на реформы просвещенная бюрократия. Под *экспертным сообществом* мы понимаем совокупность индивидов, профессионально размышляющих о перспективах конституционного развития страны и способных предложить решение проблем на доказательном уровне. Сюда входят поэтому не только ученые,

но и практики в различных областях: политики, адвокаты, администраторы, судьи. Под *просвещенной бюрократией* мы понимаем часть действующей административно-политической элиты — группу лиц, принимающих стратегические решения и способных поставить этические принципы и долговременные государственные интересы выше элементарного карьерного благополучия.

I. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ КАК ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ: ПРЕДМЕТ, МЕТОД И ЗАДАЧИ ПРОЕКТА

В ходе реализации Проекта решались три взаимосвязанные группы задач: 1) определение объекта, предмета и метода исследования; 2) разработка методики эмпирического исследования; 3) анализ полученных данных и создание концепции конституционного мониторинга.

1. Объект, предмет и метод исследования

Было решено, что *объектом исследования являются основные правовые принципы*, конституционное закрепление которых заложило основы современной российской политико-правовой системы. Конституционные принципы – своего рода познавательные тотальности (и одновременно единицы измерения) – соединение в одном понятии ценностных ориентиров, фундаментальных конституционных норм, а также административной и судебной практики их реализации. Их преимущество в качестве объекта исследования в том, что они реально существуют (не конструируются исследователем, а берутся в готовом виде из положений Конституции), имеют четко очерченные границы, нормативное закрепление и единообразное понимание (во всяком случае, в рамках европейской либерально-правовой традиции). Эти характеристики открывают возможности для проведения четкого сравнительно-правового анализа, использования устоявшейся в юриспруденции терминологии, а также достижения необходимого уровня формализации в целях количественного (статистического) обобщения данных.

Предметом исследования является степень реализации конституционных принципов на практике в формальной и неформальной деятельности трех ветвей власти. Определив, в какой мере основные из них получают (или не получают совсем) 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 ли 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 в правоприменительной практике, а также степень отклонений этой практики от конституционного идеала устанавливаются на основе экспертных оценок. С этих позиций проведена реконструкция меняющейся интерпретации смысла конституционных норм (как явных, связанных с нормативными изменениями, так и неявных, связанных с преобразованием Конституции под влиянием толкования и практики применения норм, а также с неформальными практиками). 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.

Эта задача решена в коллективной монографии «Основы конституционного строя России: двадцать лет развития». В ней дано обоснование предмета и метода исследования, показана эволюция 10 основных конституционных принципов: справедливость и равенство как соразмерность; правовое государство; демократия; разделение властей (может рассматриваться как элемент более общего принципа правового государства, однако в данном исследовании интерпретируется как самостоятельный принцип в интересах направленного проблемно-ориентированного анализа); федерализм; социальное государство; светское государство; рыночная экономика; местное самоуправление. Считая, что эти принципы вполне созвучны задачам политической модернизации страны, авторы книги в то же время констатировали, что их реализация в законодательстве и судебной практике постсоветского периода далека от оптимальной, и выдвинули предложения по модернизации российских правовой и политической систем.

2. Методика эмпирического исследования

Суть методики состоит в измерении путем экспертного опроса степени реализации конституционных принципов. В связи с этим для целей исследования были разработаны понятия трех типов: юридические, отражающие содержание самих принципов; социологические, отражающие позиции экспертного сообщества по проблеме; аналитические, представляющие оценку сводных данных с точки зрения целей Проекта.

Кроме того, потребовалось решение ключевых методологических вопросов: соотношение конституционных принципов и их реализации; создание единой системы индикаторов (показателей), отражающих степень реализации конституционных принципов и поддающихся математическому (статистическому) выражению; методика 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; соотношение социальных процессов и их отражения во мнении экспертного сообщества; возможность определения степени соответствия реализации принципа на практике смыслу закрепляющих его конституционных норм; соотношение формальных и неформальных практик; достоверность полученных данных для характеристики процессов, происходящих в конституционном развитии страны.

Ответы на эти вопросы были получены в рамках пяти семинаров по реализации отдельных конституционных принципов, проведенных Институтом права и публичной политики в 2012–2013 годах, в которых участвовали как эксперты Проекта, так и специалисты из других ведущих научных центров и университетов, а также различных административных структур. Результатом обсуждений стала выработка консолидированной методологической позиции экспертной группы; основные аргументы фиксировались в опубликованных выпусках бюллетеня мониторинга, что позволяет проследить логику дискуссий и характер представленной аргументации.

В итоге была разработана методика социологического исследования реализации конституционных принципов, зафиксированная в виде анкеты, содержащей вопросник для проведения экспертного опроса, и тезауруса ключевых понятий. Результатом экспертного

опроса, состоявшегося весной 2013 года, стала математически репрезентативная совокупность ответов респондентов на вопросы о степени фактической реализации юридических понятий и норм, их обобщение по системе параметров, представленных в тезаурусе (списке понятий с разъяснением их смысла). Исходя на этом этапе исследования из методологической презумпции общей неизменности смысла конституционных норм (допущения, необходимого для математической формализации данных), можно говорить о меняющемся с течением времени уровне отклонений практики от них. Этот уровень 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 своего опыта и знаний имеют возможность профессионально оценить природу конституционных деформаций. Достоверность проверялась тремя способами: во-первых, статистически (путем установления коэффициента корреляции между общим ранжированием и позицией отдельных экспертов при рассмотрении различных сфер конституционного регулирования и зон конституционной практики); во-вторых, путем проведения углубленных исследований по качественным параметрам — дополнительных круглых столов (фокус-групп) по ключевым вопросам (плюрализм, разделение властей, многопартийность и др.); в-третьих, путем соотнесения 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). Планируя продолжение мониторинга, мы исходим из того, что периодическое измерение отношения юридического сообщества к реализации принципов при использовании адекватной и репрезентативной выборки респондентов открывает перспективы доказательного знания о реализации конституционных принципов.

3. Анализ полученных данных и концепция конституционного мониторинга

Анализ полученных по итогам экспертного опроса итоговых количественных данных позволяет ответить на главные вопросы: степень реализации конституционных принципов; отклонения в этой реализации от конституционных норм; дифференциация подходов внутри экспертного сообщества. На этой стадии исследования группе аналитиков (названных так исключительно для отделения их от экспертов-респондентов проведенного опроса) было предложено оценить адекватность понимания экспертами вопросов анкеты, степень достоверности полученных данных, дать содержательный комментарий по существу выявленных тенденций, а также сформулировать рекомендации как по реализации конституционных принципов, так и по развитию методики конституционного мониторинга. Выбор аналитиков определялся их значимостью 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, а именно: уточнение ряда понятий; более дробная дифференциация вопросов по ряду параметров обследования; возможность альтернативных интерпретаций наблюдений респондентов.

Осуществление общего исследовательского замысла отражено в книге «Конституционный мониторинг: концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 года» (М.: Институт права и публичной политики, 2014), в которой подробно представлены методика исследования, его эмпирическая база, исследовательские инструменты и полученные результаты.

В ней, во-первых, раскрыт смысл основных конституционных принципов, положенных в основу экспертного опроса. Ими стали пять основных конституционных принципов: плюрализм; разделение властей; федерализм; независимость судебной власти; обеспечение политических прав и свобод. Выбор этих пяти принципов определялся, с одной стороны, тем, что их реализация наиболее значима в текущем процессе трансформации российского конституционализма, с другой — тем, что степень отклонения в их реализации уже сейчас достигла серьезных масштабов и прослеживается на всех уровнях конституционного регулирования и правопримени-

тельной практики. Юридический анализ некоторых из этих принципов (разделение властей и федерализм) был представлен в первой части Проекта, в то время как другие (плюрализм, независимость судебной власти и обеспечение политических прав и свобод) появляются только во второй его части. Этот выбор определялся стремлением исследователей проверить результаты предшествующего этапа анализа с помощью новой методики и одновременно расширить поле исследования путем включения новых принципов.

Во-вторых, отражен процесс разработки анкеты экспертного опроса, включавший 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. В анкете поэтому представлены вопросы двух типов — отражающие оценку реализации содержательных параметров конституционного принципа (субпринципов) и отражающие характеристику степени его реализации по четырем основным зонам конституционного регулирования: в законодательстве, судебных решениях, деятельности органов власти и неформальных практиках, которые включают широкий спектр отношений, возникающих за пределами формальных конституционных норм и процедур.

В-третьих, подведены итоги экспертного опроса и сделано обобщение его результатов. Анкета была разослана респондентам — экспертам Института права и публичной политики. Общее число экспертов, которым была направлена анкета — более 300 человек, получены ответы от 76 респондентов, что позволяет считать выборку достаточно репрезентативной в количественном отношении. Обобщенные статистически выраженные результаты применения методики отражены в двух основных документах: Таблицах результатов экспертного опроса и Таблицах коэффициентов отклонения конституционной практики от положений Конституции, которые стали основой работы группы аналитиков по содержательному комментированию тенденций конституционного развития. Дифференциация подходов экспертов отражена в Таблицах результатов экспертного опроса, а также в углубленном содержательном анализе тех вопросов, по которым был зафиксирован наивысший уровень

контрастности позиций экспертов. 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 Конституции.

В-четвертых, группой конституционных аналитиков представлен критический анализ полученных данных.

Таким образом, в нашем исследовании впервые закладываются 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. Решена задача выхода на качественно новый уровень доказательности в изучении и измерении конституционных процессов: впервые в известной нам российской и зарубежной литературе предложена концепция конституционного мониторинга и получены результаты применения новой методики анализа конституционных принципов. Основу мониторинга составляют экспертные опросы, ежегодно проводимые по единой программе с фиксированными вопросами (представленными в анкете), ответы на которые подвергаются статистической обработке и последующему научному анализу. Оригинальность методики экспертного опроса определяется, на наш взгляд, возможностью получения измеримых показателей (индикаторов) реализации конституционных принципов, определения степени и соотношения конституционных отклонений по разным принципам, а также появлением возможности в дальнейшем изучать на этой основе динамику конституционных процессов.

II. ЦЕННОСТИ, ПРИНЦИПЫ И ЦЕЛИ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ: ТЕНДЕНЦИИ ИЗМЕНЕНИЙ

Логика и последовательность российской модели конституционного развития раскрываются в исследовании по таким направлениям, как структура и параметры трансформации конституционных принципов; диспропорции институционального дизайна; вектор конституционных изменений.

1. Структура и параметры трансформации конституционных принципов

В стабильной правовой системе *ценности* определяются укоренившимися в сознании господствующими этическими представлениями общества; *принципы* представляют собой их общую проекцию в основном законодательстве, *цели* заключаются в последовательной их реализации в конституционно-правовом регулировании, то есть соотношение этих трех параметров очевидно. Не так обстоит дело в быстро трансформирующихся обществах: у разных групп — разные *ценности* (отсутствует базовый консенсус относительно исходных «правил игры»); *принципы*, даже если они закреплены в основном законодательстве, получают неоднозначную трактовку и часто вступают в противоречие друг с другом; *цели* далеки от определенности, поскольку для одной части общества они состоят в развитии либеральных конституционных принципов, для другой — в их корректировке или даже в отказе от них. Кроме того, в условиях быстрых социальных перемен часто имеют место диспропорция между всеми компонентами триады и изменение (иногда неявное) содержания основных понятий и норм, что ведет к дисфункции — замене одних целей другими, причем без видимых преобразований самих конституционных принципов и норм.

Проблема непоследовательности ценностного выбора общества выявляется при обращении к таким базовым ценностям, как «справедливость», «соразмерность» и «равенство», закрепленным в виде конституционных принципов, но получающим чрезвычай-

чайно различные трактовки в законодательстве и судебном толковании.

Принцип справедливости в современной литературе имеет три основные интерпретации: он понимается как идея распределительной справедливости (формального равенства возможностей при формулировании правового порядка), как идея легалистской справедливости (приоритет норм действующего позитивного права перед абстрактными нравственными нормами) и как идея комбинирования позитивного права и традиций правосознания данного общества как основы справедливости.

Принцип соразмерности предполагает иную перспективу оценки правовых норм и их применения в судебной практике — с позиций соотношения целей и применяемых средств их достижения. Он выступает как основа «объективного и разумного» обоснования правовых решений, включающих, с одной стороны, опору на конституционные нормы и, с другой стороны, отказ от такой их интерпретации, которая ведет к диспропорции, дискриминации и, следовательно, нарушает принцип справедливости.

Взаимодействие принципов справедливости и соразмерности оказывает решающее влияние на судебную интерпретацию права, которое в современной науке определяется как ценность, норма и факт, причем комплексная интерпретация права возможна лишь с учетом всех этих трех конкурирующих параметров. Соответственно, предметом анализа стали области правового регулирования, в которых нарушается «справедливое равновесие» положений международного и национального права, индивидуальных прав и коллективных интересов, возникают различные формы неравенства и дискриминации. Это проблемы соотношения прав и свобод, неоднозначной интерпретации их смысла и дифференцированного применения соответствующих норм в законодательной деятельности и судебной практике, проблемы политизации правосудия или его избирательного характера.

С этих позиций в исследовании реконструированы основные принципы, определяющие структуру и логику либерального конституционализма, дано их определение и показаны основные линии взаимодействия. Признание Конституцией 1993 года либеральных ценностей в качестве основы правового порядка означало последовательный отказ от постулатов советской «классовой» теории права, рассматривавшей его исключительно как инструмент гос-

подства, и принятие доктрины прав личности как основного содержания конституционно-правового регулирования. В этом контексте проанализированы такие структурообразующие принципы, как правовое государство (и разделение властей как его элемент), демократия, федерализм и местное самоуправление, наиболее значимые с точки зрения общего вектора конституционного развития.

Центральное место здесь занимает *принцип правового государства*. Являясь определенной политической и юридической конструкцией, он состоит из целого комплекса конституционных *субпринципов*: верховенство права, приоритет защиты прав и свобод человека и гражданина, уважение личности, право на судебную защиту, судебная система как гарант справедливости, юридическая возможность обжалования в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц и другие. Степень реализации принципа правового государства в целом зависит от степени реализации каждого из субпринципов. Принцип правового государства находится во взаимосвязи с другим конституционным принципом — демократического государства, в известной мере ограничивая его. В свою очередь *принцип демократического государства* получает чрезвычайно разные трактовки, как либеральные (либеральная демократия), так и нелиберальные (демократия как торжество идей коллективизма) или даже вполне авторитарные (примером служат так называемые «нелиберальные демократии» во многих странах мира, для которых характерны конституционное закрепление демократических норм, но ограничение их применения на практике).

Содержание конституционного *принципа демократии* проявляется в двух аспектах: в широком смысле — как состояние различных институтов государства, функционирующих на началах конституционализма, и в узком — как политико-правовые формы осуществления власти гражданами и их участия в управлении делами государства. Развитие демократии в России оценивается по ее проявлениям на различных уровнях общественных отношений, и, прежде всего, на уровне взаимоотношений граждан и власти, а также на уровне функционирования системы власти в целом. С этих

позиций актуальны три важнейшие составляющие принципа демократии: народный суверенитет (народовластие); многопартийность; политическая конкуренция. Если идея народного суверенитета имеет относительно глубокие корни в российской конституционно-правовой традиции, то многопартийность и политическая конкуренция остаются «болевыми точками» российской демократии.

Для институционального проектирования всякого демократического общества особое значение имеет *принцип разделения властей*, важность которого в его историческом развитии и современном понимании определяется тем, в какой мере он способен обеспечить правовое ограничение публичной власти. Для либеральной системы демократического управления характерно единство трех целей: эффективность функционирования государства; защита прав и свобод граждан от произвола власти; снижение риска появления тирании и поддержка баланса интересов различных социальных сил. В то же время данный принцип имеет два измерения: горизонтальное и вертикальное.

Первое связано с конституционной моделью взаимоотношений законодательной, исполнительной и судебной властей, выяснением особенностей этой модели в России, делающих возможным ее авторитарное прочтение.

Второе измерение связано с трактовкой *принципа федерализма*, который в качестве одного из самостоятельных основополагающих принципов конституционного строя характеризует такой способ территориальной организации государственной власти, при котором составное государство выполняет общие задачи при гарантиях определенного уровня самостоятельности отдельных его частей. Реальный федерализм предполагает не только децентрализацию при разграничении компетенции, но и участие субъектов Федерации в формировании и функционировании общегосударственной власти. Реформирование федеративных институтов и отношений в постсоветской России проводилось, как показано в исследовании¹, по многим направлениям. Речь идет о преобразованиях

1 См.: Основы конституционного права: двадцать лет развития. М.: Институт права и публичной политики, 2013; Конституционный мониторинг: концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 года. М.: Институт права и публичной политики (выйдет из печати в 2014 году).

территориальной структуры, гармонизации правовой основы государства, изменениях в регулировании общих принципов организации власти в субъектах, перераспределении полномочий между уровнями власти, выстраивании системы бюджетных отношений, конструировании механизмов ответственности в федеративных отношениях, пересмотре порядка формирования Совета Федерации как органа, представляющего на федеральном уровне интересы субъектов Федерации. При этом формальное регулирование дополнялось неформальными типами взаимодействия субъектов конституционно-правовых отношений, не всегда остававшимися в русле конституционного принципа федерализма.

Сходные проблемы формулируются в отношении *принципа местного самоуправления*, конституционная ценность которого определяется полноценным и эффективным осуществлением децентрализации по таким параметрам, как разделение публичной власти и собственности, дифференциация правовой системы и рационализация административного управления, демократизация публичного обслуживания граждан и повышение их самоорганизации, эффективность развития территорий, обеспечение прав граждан на участие в местном самоуправлении. По своему конституционному содержанию принцип местного самоуправления предполагает признание и гарантирование для населения реальной возможности непосредственно или через легитимизируемые его волеизъявлением органы местного самоуправления самостоятельно (в пределах установленных полномочий местного самоуправления) решать вопросы местного значения, определяя по своему усмотрению в рамках закона конкретные организационные и процессуальные формы, а также способы, методы и средства реализации публичных задач.

Теоретический анализ конституционных принципов позволяет констатировать *сохранение диспропорций в системе*, а именно существование напряженности между ценностями и выражающими их принципами, с одной стороны, и их интерпретацией с точки зрения целей конституционного развития — с другой (принципы справедливости и равенства в контексте принципа соразмерности); наличие неопределенности в интерпретации ряда фундаментальных принципов (правового государства, демократии, разделения властей), связанной как с особенностями их юридической формулировки, так и с логикой политического процесса; изменение содер-

жания ряда закрепленных принципов путем наполнения соответствующих норм иным смыслом (принципы федерализма и местного самоуправления); пересечение понятий принципов, которое находит свое выражение в меняющейся трактовке соотношения и объема регулируемых норм (принципы рыночной экономики и социального государства); существование возможности противоположных интерпретаций смысла одних и тех же правовых принципов и норм в различных толкованиях (светское государство); различный характер позитивации принципов в действующем праве: одни принципы закреплены в Конституции (разделения властей или социального государства), другие нет (рыночной экономики) и выводятся из совокупности ее норм и принципов; дисфункции применения ряда принципов с точки зрения критериев пропорциональности и соразмерности значимым целям вводимых ограничений.

2. Динамика развития и причины дисфункций институционального дизайна

Общая логика институционального дизайна включает лакуны и противоречия, связанные как с неопределенностью формулировок соответствующих принципов, так и с трансформацией их содержания с течением времени. *Механизм конституционной цикличности* лучше всего выражает эту логику и прослеживается в смене трех фаз: отказ от старого Основного закона (деконституционализация); принятие нового (конституционализация); и изменение новой Конституции и законодательства под воздействием изменившейся социальной реальности (реконституционализация). Речь идет, следовательно, о современном постсоветском «споре о праве» с позиций меняющихся представлений о соотношении права и справедливости, объективных и субъективных конституционных прав, нормы и реальности и их трактовок в правосознании современного российского общества. Так, принцип разделения властей, закрепленный в целях поддержания баланса властей, эволюционировал в направлении усиления исполнительной власти с резким расширением полномочий главы государства. Принцип федерализма в разное время имел неодинаковые интерпретации. На определенных этапах развития Российского государства ценностная составляющая этой формы существенно модифицировалась: первоначальная конструкция «решения национального вопроса» и

сохранения единства страны в настоящее время пересматривается и усложняется, поскольку речь идет о путях децентрализации власти (разделения власти по вертикали) во избежание злоупотребления ею, об использовании демократического потенциала приближения уровня принятия решений к гражданам и об обеспечении многообразия этих решений в условиях сложноорганизованного общества. Принцип местного самоуправления не только получал различные теоретические трактовки в законодательстве (в плане большего или меньшего соотношения с административными структурами), но и подвергался модификациям в периоды преобладания централизаторских и децентрализаторских тенденций.

Конфликт интерпретаций конституционных принципов может отражать различия в подходах к пониманию ценности конституционного порядка и целей его развития. Данная тенденция четко прослеживается при анализе конфликтующих *конституционных принципов рыночной экономики и социального государства*. Первый из них связан с отказом от советской модели командной экономики и последовательным принятием модели рыночной экономики, предполагающей закрепление положений о свободе экономической деятельности, конкуренции, равных гарантиях всех форм собственности. Его основные субпринципы: свобода экономической деятельности, защита частной и иных форм собственности, поддержка конкуренции, единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств. Их важность для формирования рыночной экономики определяется фиксацией в Конституции и законодательстве и не раз подчеркивалась Конституционным Судом Российской Федерации и другими судами в их решениях. Второй принцип, напротив, соответствуя идеям социального государства, стремится ограничить свободу экономической деятельности во имя обеспечения социальной справедливости в ее преимущественно эгалитаристском понимании и гарантий прав трудящихся путем соответствующих ограничений рыночной конкуренции. Столкновение двух принципов представлено не только в конституционных дебатах и судебных решениях, но и в политической повестке дня. Становится понятно, что в современной России правовые механизмы эффективного функционирования рыночной экономики и защиты собственности еще не получили полноценной реализации, а принцип социального государства при его расширительной трактовке может использо-

ваться в интересах неоправданного государственного вмешательства в предпринимательскую деятельность.

Конституционные принципы, даже будучи закреплены в основном законодательстве, могут получать различную (вплоть до противоположной) интерпретацию в результате преобладания политических императивов над юридическими императивами. Прекрасный пример — трактовки *принципа светского государства*. В отличие от ряда других данных принцип получил вполне недвусмысленное определение в Конституции Российской Федерации, составляя одну из основ конституционного строя. Российское государство определяется в Конституции как светское государство. При этом четко фиксируются признаки светскости: никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной; все вероисповедания признаются равноправными; все религиозные объединения отделены от государства и равны между собой, государство не вмешивается в дела религиозных объединений и не возлагает на них осуществление государственных функций, гарантирует свободную деятельность религиозных объединений при условии соблюдения Конституции и законов, а религиозные объединения не вмешиваются в работу государственных органов, не занимаются политической деятельностью. Будучи конституционным принципом, светскость государства не просто констатирует действительность, а носит нормативный характер, тем самым определяя общую направленность конституционно-правового регулирования общественных отношений. Однако это не помешало ведению острых споров о том, как согласовать свободу совести и свободу слова (предполагающую возможность как религиозной, так и антирелигиозной пропаганды), не остановило использование религии в политических целях (непременное участие духовенства в инаугурации Президента России, освящение начала строительства, присутствие на принесении воинской присяги, усиление позиций Русской православной церкви в образовательном процессе и др.). Конфликт интерпретаций содержания данного принципа становится поэтому выражением различных общественных позиций в отношении растущей клерикализации общества, которая получает официальную поддержку властных структур.

3. Причины институциональных диспропорций и вектор конституционных изменений

Основные *причины генезиса институциональных диспропорций* подразделяются на идеологические, политические и исторические.

Идеологические причины связаны с отказом от коммунистической идеологии и принятием либеральных ценностей конституционализма. Иллюстрацией влияния идеологических споров могут служить споры о включении в Конституцию принципа социального государства. В ходе подготовки Конституции понятие социального государства предлагалось в проекте Конституционной комиссии Съезда народных депутатов Российской Федерации, но не было включено в проект Президента России, обсуждавшийся на Конституционном Собрании. Возвращение данного принципа в конституционный проект было предложено в основном сторонниками «социалистического выбора» — представителями профсоюзов и поддержано представителями субъектов Федерации, а также отдельными депутатами Верховного Совета и судьями Конституционного Суда Российской Федерации. Представители Администрации Президента, предпринимателей и демократического движения, выступавшие против ссылки на социальное государство в Конституции Российской Федерации, опасались возрождения социалистических принципов и излишнего роста государственной собственности под прикрытием этого конституционного положения, однако были вынуждены пойти на уступки, полагая, что иначе Конституция принята не будет. Им удалось добиться лишь компромиссного решения — перенести определение России как социального государства из статьи 1 в статью 7 Конституции в обмен на принятие его минималистской трактовки — «помогать только тем, кому нужно помогать».

Политические причины возникновения диспропорций связаны с трудностью согласования новых конституционных принципов с традиционно сложившимися социальными институтами и отношениями, последующим развитием политической системы с учетом меняющегося соотношения сил в обществе. Этим объясняется динамика децентрализации и централизации по всем значимым направлениям развития российской политической системы. В административно-территориальном устройстве «парад суверенитетов»

и региональный «правовой сепаратизм» 1990-х годов сменились курсом на централизацию власти, взятым с начала 2000-х годов. «Маятниковая» модель постсоветского федерализма эволюционировала от децентрализации к централизации, что заставляет задуматься о критериях его устойчивого развития, таких как бюджетные отношения центра и регионов, четкое распределение компетенций, укрепление демократических основ формирования институтов власти и их ответственности, расширение участия субъектов Федерации в формировании общегосударственных институтов, разработка стратегии реформирования федеративных отношений. Анализ развития местного самоуправления в условиях действия Конституции 1993 года также свидетельствует о том, что оно движется по маятниковой траектории — из одного крайнего неравновесного состояния в другое: от непосредственно общественной (1995—2003) к государственно-административной модели (после 2003 года).

Первая законодательная модель, ориентированная в основном на самоорганизацию и самодеятельность населения, оказалась оторванной от конституционной логики построения этого института и социального контекста, не позволила создать условия для реального развития институтов муниципальной демократии и привела к фактической зависимости местного самоуправления от региональных властей. Вторая модель, реализованная в рамках реформы 2003 года, предполагает сохранение муниципальной свободы и развитие местного самоуправления как части общего механизма управления делами государства. Она придает неоправданно высокое значение организационно-властным, бюрократическим началам местного самоуправления в ущерб его демократической природе, что приводит на практике к огосударствлению местного самоуправления, выхолащиванию его самодеятельных, социально активных начал. В концентрированной форме тенденция к централизации власти и управления выражалась в последовательном расширении прерогатив исполнительной власти. При отсутствии работающей системы сдержек и противовесов объем законодательно закрепленных полномочий Президента Российской Федерации в течение последних 20 лет не только резко увеличивался, но и пополнялся новыми полномочиями, весьма спорными с точки зрения их соответствия Конституции России. Это происходило путем издания Президентом указов, предоставления ему новых полномочий

законодательством, а также за счет легитимации новых полномочий Конституционным Судом Российской Федерации.

Исторические причины диспропорций связаны с решением задач переходного периода. Как свидетельствуют исторические материалы, основной целью закрепления принципа разделения властей в российской Конституции было скорее обеспечение эффективности управления, чем предотвращение тирании или создание барьеров для посягательств на права граждан. Из негативного опыта противостояния двух властей в условиях конституционного кризиса (конфликт Верховного Совета и Президента) родился тезис о необходимости взаимодействия ветвей власти. Постепенно речь стала идти не столько о сдержках и противовесах, балансе, механизмах контроля одной власти над другой, сколько о таком распределении полномочий, при котором всенародно избранный Президент, получивший мандат на реформы от народа, обретет рычаги воздействия на другие ветви власти и сможет добиваться принятия необходимых ему решений. В итоге конкретизация принципа разделения властей в главах Конституции о распределении полномочий между ветвями власти дала сильный крен в сторону института Президента, который получал серьезные рычаги контроля и над парламентом, и над Правительством. Создание конституционных гарантий независимости судебной власти также, по-видимому, не было приоритетом для разработчиков Конституции 1993 года, хотя для демократического процесса отделение судебной власти от двух других ветвей власти и обеспечение ее независимости имеет даже большее значение, чем отделение законодательной власти от власти исполнительной. История конституционного развития России и особенности правосознания российских граждан способствовали жизнеспособности этой модели, но по мере продвижения России к демократии она начинает исчерпывать свой ресурс. Сохранение за Президентом слишком обширных полномочий за пределами переходного периода неизбежно ведет к монополизации власти и ее расширению за счет ущемления прав и свобод граждан, то есть к авторитаризму.

При таком подходе к институциональному дизайну и причинам его дисфункций в центре внимания оказались следующие проблемы: 1) конфликт права и справедливости в юридическом конструировании постсоветской реальности (современные дебаты о соотношении международного и национального права; вопросы разрыва

и преемственности правовой традиции, соотношения выдвигаемых юридических и политических аргументов в принятии ключевых законов и судебных решений, определяющих вектор конституционного развития); 2) традиция против нормы (вопросы конфликтности принципов равенства и социального государства с принципом рыночной экономики в контексте процесса приватизации, становления новых отношений собственности и традиционных стереотипов сознания); 3) солидарность и господство: национальная идентичность и государственное устройство (влияние текущих споров о нации и национальной идентичности на решение проблем суверенитета, гражданства, федерализма и бикамерализма); 4) право и сила: легитимность и законность действующих норм (дебаты об адекватности конституционной конструкции прав человека, формы правления, типа политического режима принципам справедливости и соразмерности, анализ представленных направлений и технологий трансформации соответствующих конституционных ценностей и норм); 5) эффективность права с позиций соотношения целей, средств и результатов (циклическая динамика правового сознания, вопросы интерпретации конституционных норм и восприятия этих решений обществом, проблема легитимности подобных решений и необходимость ее обоснования).

III. ПРОТИВОРЕЧИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Противоречия конституционно-правового регулирования были проанализированы по следующим направлениям: структурные параметры конституционно-правового регулирования; непоследовательность в доктринальной и судебной интерпретации конституционных принципов; влияние экстраконституционных факторов на правовое развитие.

1. Структурные параметры конституционно-правового регулирования

Констатация наличия диспропорций между конституционно-правовым и институциональным регулированием в теоретической части исследования ставит проблему выяснения причин сбоя в существующей системе. Прежде всего, необходимо было ответить на вопрос, вследствие чего эти диспропорции возникли: как продукты системы как таковой (то есть вытекают из общего характера принятых ценностей, принципов и норм), как следствие несовершенства институтов (возникают из незавершенности их формирования) или как издержки функционирования механизма правоприменительной деятельности? Аналитики представили ряд позиций.

Первая позиция: сбой в системе объясняется ее общими конструктивными дефектами — изначально заданными неопределенностями, противоречиями и лакунами Конституции, которые определили негативный вектор ее развития. Согласно этой точке зрения декларативный характер положений Конституции о правовом государстве связан с отсутствием дифференциации данного принципа на соответствующие субпринципы и их четкого нормативного закрепления, что открывает путь к неконституционной эволюции. Неопределенность положений Конституции приводит к возможности различных интерпретаций фундаментальных понятий — светского государства и совести и слова. Так, отсутствие формального конституционного определения понятия светскости государства, а также ясных специфических признаков, отличающих светское государство от иного государства, где обеспечена свобода

совести, мысли и религии, где отсутствует государственная или обязательная религия, реализован принцип равенства религиозных объединений перед законом, позволяет сделать вывод, что провозглашение государства светским — это, прежде всего, политическая декларация особой приверженности идее религиозной и идеологической нейтральности государства, которая доступна различным трактовкам, и некоторые из них идут вразрез с сутью конституционного принципа. Государство, если толковать этот принцип аутентично, должно выступать в роли нейтрального и беспристрастного организатора исповедования различных религий, верований и убеждений, но на практике возникают иные интерпретации, далекие от нейтрализма.

К общим структурным параметрам конституционных сбоев относится, далее, противоречие между тем разделом Конституции, где фиксируется широкий спектр прав и свобод личности, в основе которого лежат международно-правовые стандарты, и разделами, определяющими структуру формирования и функционирования институтов государственной власти. В результате последние приобретают автономное существование, что мешает реализации фундаментальных прав и свобод. Формула, в которой принцип разделения властей закреплен текстуально, связана с последующей его конкретизацией в разделах Конституции о полномочиях Президента, Правительства, Федерального Собрания, об организации судебной власти и о решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Это обстоятельство способствовало последующим изменениям в законодательстве и институциональном дизайне, которые постепенно привели к утрате действенной системы «сдержек и противовесов», деформации принципа разделения властей и, как результат, — к монополизации власти. Наконец, Конституция многими «размытыми» положениями предопределила поливариантность модели федерации. Некоторые проблемы связаны здесь с изначальным выбором конкретной модели федерации (допустимость элементов асимметрии в формально симметричной федерации; плюсы и минусы территориальной или смешанной основы формирования субъектов Российской Федерации; усиление или ослабление договорных и конкурирующих начал в рамках базовой кооперативной модели федерализма, закрепленной в Конституции и др.). Другие формулировки Конституции отличаются, как минимум, лаконичностью и непоследовательностью, затрудняющими выстраи-

вание непротиворечивой модели федеративных отношений (симметричность федерации, возможность договорного регулирования, финансовые отношения и др.). В последнее время приходится говорить о проблемах, затрагивающих самую суть принципа федерализма: о серьезном сужении политической самостоятельности субъектов Федерации на уровне систем их органов; о почти «исчезнувших» правотворческих полномочиях субъектов; о централизованной финансовой основе функционирования уровней власти при сохранении дифференциации регионов, угрожающей стабильности государства; об ослаблении политической роли Совета Федерации и др.

Вторая позиция: общей причиной конституционных проблем является разрыв между конституционными ожиданиями общества и их нормативным выражением — между средой и нормой. Эта ситуация констатируется практически по всем значимым направлениям конституционно-правового регулирования — от экономики до структуры власти. Так, в области рыночной экономики за 20 лет действия новой российской Конституции не удалось привести реальное состояние экономической системы к провозглашенному в Конституции идеалу. Каждый из названных выше субпринципов рыночной экономики остался в той или иной мере не реализован. Так, в области *свободы экономической деятельности*, несмотря на ряд законодательных актов, направленных на «оптимизацию» вмешательства государства в регулирование экономических отношений, существующие ограничения до сих пор столь велики, что позволяют относить экономическую систему Российской Федерации к категории «преимущественно несвободных». В структуре *политической власти* разрыв между конституционной нормой и реальностью еще более выражен. Главной особенностью существующей в России модели разделения властей стал, как отмечалось, ее существенный перекося в сторону президентской власти. Полномочия, которыми Президент наделен по Конституции, содержат в себе очень сильную потенциальную возможность для монополизации власти. Их расширение в течение последних двух десятилетий стало раскрытием изначально заложенного в тексте «потенциала», позволившего достичь полного контроля над всеми ветвями власти. При этом Президент не несет политической ответственности за свои действия: крайне затрудненная процедура импичмента делает практически невозможным досрочное прекраще-

ние его полномочий. У других властных институтов нет возможности в рамках правового поля что-либо противопоставить президентским прерогативам. Такое положение является следствием институционального дизайна, воплощенного в Конституции 1993 года. Основное противоречие Конституции возникает, следовательно, между закрепленными задачами переходного периода и изменившейся социальной реальностью российской демократии.

Третья позиция: трудности правовой системы связаны не столько с юридическими формулами или психологическими ожиданиями, сколько с несовершенством институтов, которые были введены (заимствованы) в 1990-е годы, но плохо приживаются на российской почве; отсюда происходит возникновение различных вариантов имитационной демократии, конституционного параллелизма и неэффективности. Речь идет об объективной слабости гражданского общества, неспособного полноценно использовать те демократические конституционные принципы, которые в других социальных условиях оказываются вполне реализуемыми. Такое положение объясняется рядом факторов, которые следует искать не только в сфере права, но и в сфере политологии, социологии, экономики и даже психологии. Соответствующие нормы могут работать только при наличии полноценной политической конкуренции. В современных условиях смена конституционно-правовой модели сама по себе мало что дает: необходимо, чтобы исполнительная власть была поставлена под реальный контроль общества, СМИ и парламента, а получение места в парламенте зависело только от воли избирателей.

Институт политической конкуренции как основа партийного строительства, констатируют эксперты, чрезвычайно слаб. В то же время многопартийность существует не тогда, когда созданы и представлены в парламенте несколько партий, и даже не тогда, когда они наделены определенными возможностями принимать публично-властные решения и влиять на их принятие, а тогда, когда партии действуют в условиях политической конкуренции. Констатируется отсутствие институтов консультативной демократии, демократии соучастия, различных форм коммуникаций в общественно-политической системе. В качестве положительных примеров участия граждан в управлении делами государства фигурируют «новые» формы демократии: лоббизм, общественные советы, независимые экспертизы, публичные консультации с бизнесом. За-

конодательство, действительно, постепенно наполняется гражданской свободой: либерализуется порядок проведения публичных мероприятий, принят Федеральный закон о доступе граждан к информации о деятельности органов публичной власти, формируются дискуссионные площадки для обсуждения проектов нормативных правовых актов на уровне органов исполнительной власти. Однако в условиях сращивания политических, административных и экономических институтов первоначальный конституционный дизайн может сильно измениться из-за того, что больший вес начинают приобретать неформальные практики, личностные договоренности, коррупционные схемы, общие интересы неслужебного порядка, а также соображения экономической выгоды и личной безопасности. Сложившийся в России персоналистский режим власти является, следовательно, концентрированным выражением объективной слабости институтов гражданского общества.

Комбинированный подход учитывает все три позиции и ищет объяснения конституционного дисбаланса в сложившемся соотношении политико-правовых ожиданий, норм и институтов, постулируя дилемму: нормы виноваты в несовершенстве институтов и институты как устойчивые формы социальной организации виноваты в неадекватности норм или их толкования и применения. В России, как демонстрирует исследование, с одной стороны, наблюдается деформация политической конкуренции, прямо вытекающая из законодательства (которое, например, предоставляет парламентским партиям преференции на доступ к средствам массовой информации или разрешает «партии большинства» участвовать в решении кадровых вопросов), а, с другой стороны, слабость институтов — парламента, правительства, суда — не позволяет использовать имеющиеся в их распоряжении нормы и юридические ресурсы для того, чтобы остановить экспансию президентской власти в их компетенцию.

В области местного самоуправления слабость институтов проявляется особенно четко. Констатируется нарастающая тенденция одновременно к эрозии конституционных норм и к снижению эффективности институтов — роли и значения муниципальных форм прямого народовластия (сужение сферы применения института местных выборов, партизация местного самоуправления, исключение возможности для населения непосредственно решать вопросы о принятии устава муниципального образования, в ряде случаев об

изменении границ и преобразовании муниципальных образований, управлении муниципальной собственностью и другие, фактический отказ от института отзыва при пропорциональной системе выборов). С этим связаны упадок наиболее приближенного к населению поселенческого уровня самоуправления, которое, так и не получив реальной самостоятельности, было поставлено в условия жесткой административно-политической и финансовой зависимости от районных властей, а также критически низкий уровень социальной активности населения в сфере местного самоуправления при одновременно существующем минимальном уровне доверия граждан к деятельности муниципальных органов власти.

Из-за недостатков конституционного и институционального дизайна судебная ветвь так и не стала ветвью *власти*: совершенно очевидно, что в условиях «вертикали власти» суд не может стать независимым. Обращение к законодательству и практике его реализации при оценках качества демократии, в том числе к решениям Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных судов, а также к опыту неформальных социально-политических отношений приводит к констатации факта существования конкретных недостатков в судебной и иных правоприменительных практиках, препятствующих эффективному демократическому развитию.

2. Непоследовательность в доктринальной и судебной интерпретации конституционных принципов

Выявленные противоречия конституционно-правового развития приводят к существенным сбоям в механизмах реализации Конституции.

Один из них — неопределенность и противоречивость доктринального и судебного толкования конституционных принципов. С этих позиций раскрывается противоречивый вклад конституционного правосудия в конструирование постсоветской юридической реальности по таким параметрам, как принципы справедливости, равенства и соразмерности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Понятие справедливости не получило полноценного доктринального обоснования в решениях Конституционного Суда, оно способно иметь разный объем и наполняется не-

однозначным содержанием. Так, первая интерпретация принципа справедливости связана с ее распределительным пониманием, что актуализирует понятие равенства в смысле части 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации: «Все равны перед законом и судом». Второе понимание принципа справедливости связано с ее легалистской интерпретацией, то есть интерпретацией, основанной на законе, но корректируемой с позиций соразмерности (пропорциональности). Третий вариант интерпретации справедливости (с учетом конституционных ценностей и традиций), возможно, намечается в различных трактовках понятия соразмерности. Но остается открытым вопрос о соразмерности чему: конституционным ценностям, другим принципам (прежде всего, справедливости), нормам или целям, и если последнее, то каким? Распространенной в решениях Конституционного Суда является формула о соразмерности «конституционно значимым целям». Наконец, следует подчеркнуть важность не только субстанциальной (содержательной), но и процедурной (процессуальной) справедливости. Сочетание принципов справедливости, соразмерности и законности с учетом конкретной ситуации (фактических обстоятельств дела) не остается неизменным. Но в имеющейся совокупности решений трудно разграничить ценности, принципы и нормы конституционного регулирования, определить их иерархию при вынесении решений, а главное, понять их соотношение в мотивировочной части. Учитывая сохраняющийся высокий уровень неопределенности в понимании таких принципов, как справедливость, равенство и соразмерность, Конституционный Суд сталкивается с проблемой убедительности своих решений в контексте принципа «определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы» (то есть недопустимости ограничений, искажающих существо права).

В области прав человека примером доктринальной противоречивости служит интерпретация термина «светское государство». Европейский Суд по правам человека, полагаясь на основные ценности европейской традиции — плюрализм, демократию и терпимость (толерантность), последовательно переходит в своих решениях от понятия светскости к понятию нейтралитета в религиозной сфере как обязательства государства и направления религиозной государственной политики. Однако в России достаточно широко распространены ошибочные толкования принципа светскости и его абсолютизация: приравнивание светскости к антирелигиозности и

абсолютному секуляризму; включение свободы совести и вероисповедания (конституционного закрепления и реального обеспечения свободы религии) в существенные признаки и необходимые условия светского государства. Анализ современных проблем реализации принципа светскости позволяет сделать вывод, что увеличение присутствия церкви в публичном пространстве и игнорирование необходимости ограничений при взаимодействии церкви и государства усиливают тенденцию к сближению государства с крупнейшими религиозными организациями, прежде всего с Русской православной церковью, и к клерикализации светского по Конституции Российского государства.

Россия до сих пор так и не имеет целостной научно обоснованной концептуальной модели своей политики в сфере свободы слова. Законодательная регламентация данной сферы общественных отношений заметно отстает от объективных потребностей, не отвечает требованиям полноты и системности, не обеспечивает в должной мере реализации законных интересов субъектов права.

В ряде случаев борьба с экстремизмом превращается в пристрастность законодателя, переступающего грань соразмерности и достаточности своих действий, посягая тем самым на права и свободы человека и гражданина.

Не менее трудным является вопрос об интерпретации социальных прав и возможности их реализации в условиях рыночной экономики. Подход Конституционного Суда к интерпретации принципа социального государства едва ли совместим с принципом правовой определенности, также разработанным Конституционным Судом. В решениях Суда, признающих законы неконституционными по основанию несправедливости, часто содержатся указания разной степени императивности в адрес законодателя о принятии новых норм. В поисках баланса конкурирующих между собой конституционных ценностей социального государства и рыночной экономики констатируется влияние популистских идей: в последнее время и в законодательстве, и в практике Конституционного Суда наметилось опасное для принципа рыночной экономики направление на выстраивание приоритетов в пользу более популярного принципа социального государства, тем более настораживающее, что финансирование законодательных инициатив перекладывается на плечи частных субъектов. Эта тенденция ведет к несоразмерному ограничению свободы экономической деятельности и снижению

деловой активности экономических субъектов, стимулируя «паразитические» настроения среди потенциально конкурентоспособных слоев общества.

Для российской правовой доктрины, отмечают эксперты, характерна *неопределенность доктринальных концепций* федерализма, разделения властей, местного самоуправления. Вклад конституционного правосудия в снижение этой неопределенности ставится под вопрос. В области разделения властей решения Конституционного Суда оказались несбалансированными, поскольку были направлены не на достижение баланса ветвей власти и последовательную реализацию принципа их разделения, а на усиление президентской власти и подтверждение ее полномочий. Расширительно истолковав полномочие Президента определять основные направления внутренней и внешней политики, Суд фактически признал приоритет решений Президента в единоличном определении политического курса страны и обязанность всех ветвей власти следовать этому курсу. Он же способствовал упразднению тех немногих противовесов, которые были у законодательной власти против власти исполнительной, и подтвердил за Президентом право издавать указы по вопросам, касающимся системы органов исполнительной власти, отнесенным к ведению законодателя, но законодателем не урегулированным. Выдвинутая Конституционным Судом доктрина «скрытых» или «спящих» полномочий президентской власти лежит в основе несбалансированных решений в области федерализма, разделения властей, обеспечения гарантий политических прав и свобод личности.

Констатируются также различные официальные трактовки принципа местного самоуправления, в частности в связи с определением его роли в управлении (жесткое отделение местного самоуправления от государства), их взаимное противопоставление, подмена местного самоуправления государственным управлением на местах. Характерным показателем превышения допустимого уровня вмешательства государства в сферу местной самостоятельности может служить состоявшаяся впервые в 2011 году дисквалификация Конституционным Судом Российской Федерации ряда норм федеральных законов по мотиву нарушения прав местного самоуправления. В результате, по мнению аналитиков, Россия претворяет в жизнь собственную, оригинальную модель федерализма, разделения властей и местного самоуправления, учитывающую до-

стижения мирового опыта, но отнюдь не всегда следующую ему, подчеркивая при этом особенности национального социокультурного контекста.

3. Влияние экстраконституционных факторов на правовое развитие

Важным самостоятельным фактором, определяющим логику конституционного развития и механизмы реализации законодательства, является *вмешательство внешних экономических и политических интересов*. Оно может иметь непосредственную и опосредованную форму, выражаться в правовых, антиправовых и внеправовых формах. Так, в сфере экономики правовое регулирование по вопросам единства экономического пространства, защиты частной и иных форм собственности, поддержки конкуренции, антимонопольного законодательства и по другим вопросам испытало мощное влияние процессов, связанных с приватизацией, перераспределением собственности, вмешательством силовых структур и неформальных методов достижения договоренностей. Коррупция, обременительные процедуры создания юридических лиц, бюрократические несогласованности и сложности в получении различного рода разрешений, слабая защита прав собственности и инвестиций мешают развитию экономической деятельности, свободной от государственного влияния и контроля. Постепенное реформирование законодательства в рассматриваемой сфере должно способствовать снижению административных барьеров в бизнесе, созданию благоприятного инвестиционного климата, максимальному свободному от экономических и политических рисков, стимулированию развития малого и среднего предпринимательства и обеспечению реальной судебной защиты прав экономических субъектов, а также более эффективной борьбе с коррупцией. Не препятствуют расширению государственного присутствия в экономике и судебные инстанции, чрезмерно широко толкуя понятие «публичные интересы».

Пределы и издержки реализации российской демократии определяются как трансформацией общественно-политической системы, так и влиянием политтехнологических приемов, подавляющих действующие правовые нормы. Сбои в демократических институтах коррелируются с факторами технологизации управления, эко-

номической диктатуры, становлением так называемой партотократии как инструмента монополизации власти партиями и стоящими за ними политическими элитами.

Наконец, в условиях сверхцентрализованной модели управления, которая присутствует в современной России, очень важным фактором развития правовой системы становится *вклад лидеров*. На протяжении рассматриваемого периода он определил трансформацию в отношениях Президента со всеми ветвями власти. Первоначальная цель Президента Б. Н. Ельцина состояла в преодолении влияния законодательной власти на власть исполнительную для того, чтобы провести демонтаж социалистической системы. С приходом к власти Президента В. В. Путина на первый план вышла цель обеспечить эффективность управления. Все последующее развитие принципа разделения властей на законодательном, правоприменительном и институциональном уровнях шло исключительно в русле создания «вертикали власти», которая была воспринята как в наибольшей мере отвечающая целям эффективности и управляемости. Известная корректировка этого курса Президентом Д. А. Медведевым, по-видимому, не изменила общего направления заданного ранее вектора. При этом способы укрепления президентской власти были разными: если Ельцин строил свою политику посредством «указного» права, то Путин избрал путь проведения президентских инициатив через управляемое партийное большинство в Государственной Думе и региональных парламентах.

IV. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ ЗА ИСТЕКШИЙ ПЕРИОД (ИТОГИ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА)

По итогам проведенного в рамках исследовательского Проекта экспертного опроса и анализа его результатов были сформулированы выводы о сравнительной реализации пяти основных конституционных принципов; показано значение неформальных практик как основного источника конституционных дисфункций; сделан вывод о таком соотношении формальных и неформальных практик, которое потенциально ведет к возникновению феномена конституционного параллелизма².

1. Полученные результаты: реализация пяти конституционных принципов в сравнительной перспективе

Реализация Конституции подверглась критике со стороны экспертов. Оказалось, что за двадцать лет со времени ее принятия не получили полноценной и адекватной реализации все пять проанализированных фундаментальных принципов: плюрализм, разделение властей, федерализм, независимость судебной власти и политические права и свободы личности.

По уровню отклонений конституционной практики от норм Конституции Российской Федерации³, рассмотренные сферы конституционного регулирования располагаются в следующей последовательности: политическое, идеологическое, духовное, культурное и иное многообразие (плюрализм) (значение отклонения 0,39); принцип разделения властей (0,39); федерализм (0,53); независи-

² См.: Конституционный мониторинг: концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 года.

³ Количественный показатель отклонения (F) варьируется от 0 до 1, где 0 означает полное соответствие практики реализации принципа его конституционной модели, а 1 – абсолютную нереализованность принципа на практике. Подробнее об этом см.: Конституционный мониторинг: концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 года.

мость и самостоятельность судебной власти (0,53); политические права и свободы (0,62). Таким образом, исследование позволило дифференцировать три области конституционного регулирования: сравнительного благополучия (плюрализм и разделение властей), сравнительного неблагополучия (федерализм и независимость судебной власти) и полного неблагополучия (политические права и свободы).

В то же время сравнение реализации принципов по зонам конституционной практики выявило те из них, которые в наибольшей степени ответственны за сбои 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 (то есть 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 конкретным нормам; от законодательного регулирования — к правоприменительной практике; от формальных правил и процедур — к неформальным.

Два принципа, попавшие в область сравнительного благополучия, — плюрализм и разделение властей (отклонения ниже 0,5) — 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: политических прав и свобод и независимости судебной власти. Принцип разделения властей, реализация которого на общем законодательном уровне оценивается в принципе позитивно, оказывается блокированным на уровне воздействия

президентской власти на законодательную и судебную в 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 во всех представленных зонах 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. В группе проблем с малыми отклонениями половину занимают именно те, которые связаны со сферой плюрализма: 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; 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. Зоной максимальных конституционных рисков или отклонений в сфере плюрализма признается система институциональных и неформальных практик его реализации.

Сходная картина представлена по принципу разделения властей, наибольший уровень отклонений по которому зафиксирован не в зонах законодательной и судебной практики, но в 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.

Два принципа, попавшие в область сравнительного неблагоприятия, — федерализм и независимость судебной власти (отклонения выше 0,5) — 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. Принцип федерализма, достаточно неопределенно урегулированный в Конституции (допускающей в силу этого различные стратегии его интерпретации), начинает сворачиваться уже на уровне законодательства, ставящего под вопрос адекватность реализации самого конституционного принципа. 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 юристов-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), особенно в условиях практики расширения формального и неформального контроля за судами, их независимость 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 Российской Федерации по вопросам контроля конституционности законов в сфере федерализма. Как для горизонтального, так и для вертикального разделения властей конституционные отклонения и значение неформальных практик возрастают по мере перехода с центрального на региональный уровень.

С тенденциями в области разделения властей корреспондирует вывод по реализации принципа независимости правосудия: самые значительные отклонения от положений Конституции имеют здесь место при реализации судами своих 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 и представителей иных властных структур, а также руководителей судов и судей. 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 монополизации власти региональными элитами.

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 0,6). Общая ситуация и перспективы в этой области получают однозначно негативную оценку с учетом явного разрыва между оценками законодательства, конкретизирующего нормы Конституции (скорее удовлетворительными), и оценками практической деятельности государственных органов, в том числе в связи с различными неформальными практиками (скорее неудовлетворительными). Конституционная девиация (позволяющая го-

ворить об антиконституционных практиках) достигает 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.

2. 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 в 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.

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 и поэтому нуждается в пристальном внимании. Наиболее высокий уровень контрастности присутствует в оценке неформальных практик двух сфер конституционного регулирования — области сравнительного благополучия (принцип плюрализма) и абсолютного неблагополучия (области 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. Оказывается, неформальные практики — это целый океан правовых отношений, едва ли не столь же полноводный, как и формальные конституционные практики.

Такая контрастность может объясняться тремя причинами: во-первых, неопределенностью самого понятия неформальных практик (открывающей различные направления интерпретации этого понятия); во-вторых, профессиональной дифференциацией респондентов, связанной 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.

3. Взаимодействие формальных и неформальных практик: феномен конституционного параллелизма

Обратимся к аргументам аналитиков, комментировавших данную ситуацию. Прежде всего, констатируется сложность понятия не-

формальных 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 Правительства правящей партией, доминирующей в центральном и региональных парламентах. Всем понятно, что речь идет о реальном и вполне ощущаемом 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 политической права, а не о 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. Таким образом, неформальное решение о «корректировке» судебной системы конвертировалось во вполне формальное (но нарушающее, по мнению аналитиков, 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 это 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 фактической цензуре 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 общественного 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: она определяется, с одной стороны, методологическими трудностями их выявления и юридического определения, с другой — различными идеологическими и профессиональными представлениями об их вкладе в реа-

лизацию 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 наибольшая 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. Сбои системы в реализации конституционных принципов резко возрастают по мере перехода от двух первых зон практики (законодательства и судов) к двум последующим — деятельности других органов власти (прежде всего исполнительной) и особенно неформальным практикам. Это позволяет сформулировать проблему *конституционного параллелизма* — соотношения формальной и неформальной конституций, растущий разрыв между которыми наглядно демонстрируется Таблицами коэффициентов отклонения конституционной практики от положений Конституции. Удастся ли преодолеть этот параллелизм, и какая из двух конституций окажется более востребованной обществом — покажет продолжение конституционного мониторинга.

V. МЕХАНИЗМЫ И ПАРАМЕТРЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ДИСФУНКЦИЙ

Важным результатом анализа данных экспертного опроса стали выводы о характере реализации конституционных принципов, кумулятивном эффекте взаимодействия конституционных деформаций, а также вкладе неформальных практик в трансформацию российского конституционного порядка.

1. Неудовлетворительный характер реализации конституционных принципов: механизмы блокирования

Общий диагноз ситуации в российском конституционализме по итогам исследования — признание отсутствия полноценной реализации пяти основных принципов. Понятию «полноценная реализация принципов» в этом случае придается тот смысл, который вытекает из представлений о либеральной политической системе. Данная ситуация получила различные определения аналитиков, связанные как с общим взглядом на конституционное развитие, так и с оценкой специфики реализации отдельных принципов. В одних случаях констатируется неустойчивый баланс конституционных и антиконституционных практик (по принципу плюрализма), в других используется понятие деконституционализации соответствующего принципа (при характеристике федерализма), говорится о конституционных деформациях, граничащих с перерождением системы (разделение властей и независимость правосудия), о предельном разрыве между законодательством и реальностью (реализация прав и свобод).

Объединяет эти оценки их общая ценностная ориентация на идеал правового государства; понятно, что с позиций авторитаризма они были бы диаметрально противоположны — рост единства, расцвет, совершенствование системы и согласование норм с реальностью. Различие оценок связано в основном с представлением о степени конституционных деформаций и отклонений — достигли они предельного уровня деконституционализации соответствующих принципов (отсюда — сравнения с опытом номинального советско-

го конституционализма в вопросах разделения властей и прав человека) или находятся на промежуточной стадии (балансируют на грани конституционности). Иными словами, имеют место полное разрушение конституционализма (превращение его в номинальный) или скорее модификации в направлении ограниченного плюрализма — авторитаризма (мнимого конституционализма). Это принципиальный вопрос, поскольку от ответа на него зависит ответ и на другой: достигли ли уже изменения точки невозврата, или определенный потенциал реформирования системы еще существует? Большинство экспертов и аналитиков склоняются ко второй точке зрения, о чем говорит дифференциация оценок реализации по различным принципам, а также более позитивная оценка законодательной и судебной практик по сравнению с институциональными и неформальными практиками (при номинальном конституционализме такая дифференциация утрачивает смысл).

На новом материале и с использованием новой методики экспертного опроса были подтверждены общие выводы и рекомендации предшествующей части исследовательского Проекта. Состояние российского конституционализма с позиций реализации основных правовых принципов признается в целом неудовлетворительным. Причины конституционных дисфункций, связанные с неопределенностью и противоречивостью правовых норм, институциональными деформациями и отклонениями конституционных практик получили как описательное, так и эмпирическое выражение и подтверждение. Сохраняют свое значение и общие рекомендации, основанные на результатах первой части Проекта, в отношении последовательного проведения принципа правового государства, необходимости корректировки существующей системы горизонтального и вертикального разделения властей, обеспечения полноценной независимости судебной власти, а также отказа от тех институтов и практик, которые блокируют реализацию конституционных принципов. Это значит, что перспективное направление конституционных изменений авторы видят в основном по линии адекватной реализации принципов и норм действующей Конституции, а не в ее радикальном пересмотре. Существенная роль в конституционной модернизации должна быть отведена пересмотру или отмене тех законодательных нововведений, которые либо существенно сужают объем конституционных принципов, либо ведут к их антиконституционной интерпретации.

Основной причиной сбоев по всем пяти принципам признается неэффективность механизма разделения властей — по линии политической конкуренции, взаимодействия вертикального и горизонтального разделения властей, независимости судебной власти и защиты прав и свобод. При сохранении внешней стабильности конституционной системы разделения властей по всем основным принципам в нее оказались встроены особые (не предусмотренные Конституцией) «корректировочные» институты, нарушающие баланс системы сдержек и противовесов. Важным достижением данного исследования являются, на наш взгляд, во-первых, выявление и реконструкция этих промежуточных институтов, представляющих собой известное сочетание формальных норм и неформальных (но достаточно устойчивых) норм и практик; во-вторых, описание их влияния на функционирование соответствующих принципов и, в-третьих, попытка измерить их вклад в общую структуру конституционных отклонений. В целом эти деформации носят общий (а не случайный) характер, в их основе лежит продуманная система законодательных нововведений и практик, наводящая на мысль о существовании координируемой из единого центра стратегии выстраивания режима ограниченного плюрализма.

Анализ показал, каким образом эти встроенные «амортизаторы» блокируют действие каждого из пяти принципов на институциональном уровне. Принцип плюрализма деформируется системой двойных стандартов, существование которых опирается на особые «зарезервированные зоны», в которых исполнительная власть имеет значительную свободу усмотрения как при определении смысла соответствующих норм, так и при их применении на практике. Реализация принципа разделения властей блокируется в результате сверхконцентрации президентских полномочий, дающих главе государства не только конституционные, но и метаконституционные прерогативы по вмешательству в деятельность всех трех ветвей власти, более того — по фактическому предопределению результатов их деятельности путем влияния на их формирование и текущей «корректировки» деятельности по значимым политическим вопросам. В рамках принципа федерализма те же функции выполняет выстроенная система вертикали исполнительной власти, «нейтрализующая» конституционные основы федерализма и реально ограничивающая самостоятельность субъектов Федерации. В области судебной власти роль такого «встроенного меха-

низма» играет институт назначаемых председателей судов, существование которого значительно снижает уровень независимости и состязательности правосудия в угоду исполнительной власти. Наконец, в области основных политических прав и свобод данный корректировочный механизм был найден в расширении административного контроля и усмотрения, опирающегося на неопределенность конституционных норм (отсутствие закрытого списка полномочий главы государства и президентской Администрации), использовании как формальных (законодательство и подзаконные акты), так и, в особенности, неформальных рычагов влияния на проявления гражданской активности.

2. Кумулятивный эффект взаимодействия конституционных деформаций

Особого внимания заслуживает кумулятивный эффект взаимодействия конституционных деформаций по различным принципам. Блокируя (или существенно ограничивая) действие соответствующего конституционного принципа на практике, данные встроенные механизмы ставят под вопрос эффективность конституционного порядка. В целом величина конституционных отклонений оказывается выше всего именно на пересечении взаимодействия различных конституционных принципов или там, где элементы одного принципа блокируются несовершенством реализации другого принципа. Так, ключевые элементы принципа плюрализма (идеологическое многообразие, многопартийность и равенство партий перед законом, светское государство, свобода совести, допустимость гражданского неповиновения, запрет единой государственной идеологии, свобода общественных объединений) при кажущейся незыблемости блокируются на уровне законодательных и особенно неформальных практик соблюдения политических прав (выстраивание идеологических приоритетов, запрет общественных объединений и партий государством, неформальная цензура, жесткий контроль оппозиционной деятельности, разрешительная система митингов, шествий и демонстраций).

Принцип разделения властей, формально не ставящийся под сомнение, оказывается деформированным через избирательное законодательство, систему разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Фе-

дерации и ее субъектов, практику согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания и органов власти субъектов Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, деятельность государства в бюджетной и налоговой сферах в контексте федеративных отношений, управление собственностью, находящейся на территориях субъектов Федерации.

В свою очередь, деформации прав человека и функционирования баланса властей не удастся преодолеть по линии судебного контроля за содержанием законов в силу фактической встроенности судов в общую систему административной вертикали, эрозии таких ключевых положений, как независимость судебной власти, ее беспристрастность, состязательность и равноправие сторон в судебном процессе, достижение которых требует выполнения принципов независимости, несменяемости и неприкосновенности судей.

Важнейшим проявлением этих тенденций режимной трансформации становится ограничение легитимности основных институтов государственной власти. Кумулятивный эффект взаимодействия конституционных деформаций ведет к образованию порочного круга: несовершенство осуществления принципа разделения властей способствует принятию законов, ограничивающих общественный плюрализм, а ограничения последнего открывают широкий простор для применения неформальных практик и делегированных полномочий, в конечном счете релятивизирующих конституционный запрет на узурпацию власти. Следствием становится отмеченное аналитиками падение легитимности институтов российского парламентаризма (Государственная Дума и региональные парламенты, рассматриваемые как «карманные»), федерализма (Совет Федерации перестает быть выразителем и защитником прав субъектов Федерации) и конституционного правосудия (Конституционный Суд, а также другие высшие суды как институты контроля конституционности принимаемых законов и законности их применения утрачивают свой потенциал). Вообще драматический разрыв формальных и неформальных практик оказывается связан в значительной степени с ослаблением независимости судебной власти как механизма разрешения конфликтов в обществе, а устойчивое

воспроизводство антиконституционных практик определяется тем, что суды ограничены в возможности противостоять им.

3. Вклад неформальных практик в трансформацию российского конституционного порядка

В выявленной структуре конституционных отклонений самую большую долю составляют отклонения в сфере деятельности органов исполнительной власти и неформальных практик. Динамика конституционных отклонений выглядит следующим образом: 1) констатируется численный рост отклонений с течением времени (в основном, за последнее десятилетие); 2) происходит их нарастание по мере перехода от более общих конституционных положений к конкретным элементам (субпринципам) каждого из рассмотренных принципов (в результате общая формулировка принципа остается неизменной, но его структура и смысл претерпевают значительные модификации); 3) отклонения нарастают по мере перехода от более формализованных видов практики (законодательной и судебной) к менее формализованным — институциональным и неформальным; 4) наблюдается резкое увеличение объема конституционных девиаций с переходом от общефедерального уровня законодательства к правовому регулированию и особенно правоприменительной практике на уровне субъектов Федерации, на региональном и локальном уровне (где констатируется монополизация всех видов власти и контроля региональными элитами).

Существование неконституционных практик фиксируется во всех основных сферах конституционного регулирования, но их формирование происходит преимущественно на уровне практической реализации конституционных норм и процедур их применения, на котором они объективно меньше подвержены нормативному контролю. Эти практики становятся проводниками дисфункций на всех уровнях власти, что подтверждается предположением о преобладании в структуре конституционных отклонений неформальных практик внеконституционного и антиконституционного характера.

По результатам исследования пяти принципов удастся выявить ряд факторов, способствующих направленному использованию неформальных норм в антиконституционных целях: использование неопределенности (или противоречивости) конституционных норм для их интерпретации в пользу исполнительной власти; использо-

вание одних конституционных прав для ограничения других или политизированная трактовка этих прав; расширительная трактовка понятия «безопасность» и компетенции силовых структур; избирательное применение ограничительных конституционных норм; размывание границ конституционного и административного права, открывающее путь широкой трактовке делегированных полномочий администрации, ослабление судебной власти путем ее бюрократизации; селективное применение уголовной репрессии (и соответствующая трактовка уголовно-процессуальных норм); наконец, использование рассмотренных неформальных практик как для «корректировки» соответствующих законодательных норм, так и для их фактического пересмотра на уровне правоприменительной деятельности.

Эти факторы и использующие их технологии не только искажают функциональную реализацию конституционных принципов, но и содержат опасность постепенной подмены (и ограничения на семантическом уровне) смысла соответствующих принципов и норм — отказа от духа Конституции во имя буквы действующего закона. Результатом становится появление феномена «параллельной конституции» и «мнимого конституционализма».

VI. НАПРАВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

Предложения по изменению правового порядка, представленные в рамках Проекта, вытекают из предшествующего анализа противоречий и сбоев в конституционно-правовом регулировании. Они охватывают все уровни этого регулирования — от текста Конституции и основного конституционного законодательства до судебного толкования и правоприменительной практики, но концентрируются на тех проблемных ситуациях, где, по мнению экспертов, существуют сбои, затрудняющие реализацию основных принципов. Все предложения могут быть сгруппированы в три раздела по предметам исследования: общие концептуальные основы модернизации политико-правового режима; институциональный дизайн и разделение властей; механизмы конституционного контроля и параметры легитимности власти.

1. Общие концептуальные основы модернизации политико-правового режима

1. Превратить концепцию правового государства в полноценную основу стратегии конституционной модернизации. Преодолеть существующий разрыв между позитивным правом и правосознанием общества возможно путем совершенствования конституционной доктрины. Для этого предлагается такое обоснование ключевых понятий российской конституционно-правовой доктрины, которое бы максимально сужало многозначность и произвольность трактовок основных конституционных принципов и их реализации. С позиций идеала правового государства констатируется целесообразность обсуждения следующих направлений модернизации российской правовой системы: критика мифов современной консервативной политической романтики на основе профессионального знания и выявление потенциала конституционных норм для развития полноценной демократической модернизации; расширение гарантий общественного плюрализма (многопартийности, роли неправительственных организаций и СМИ); решение в соответствии с мировым опытом проблем федерализма (более

четкое разграничение предметов ведения Федерации и ее субъектов, расширение и конкретизация компетенции законодательной и исполнительной власти субъектов, бюджетный федерализм) и бикамерализма (соответствие логики формирования верхней палаты федеративной природе государства); переход к функционирующей смешанной президентско-парламентской системе; повышение для этого контрольных функций парламента и достижение четкости в распределении полномочий между Президентом и Правительством («ответственное правительство»); укрепление независимости судебной власти и повышение уровня легитимности судебных решений; решение проблем правового обеспечения местного управления и самоуправления в его отношении к органам государственной власти; создание системы административной юстиции; наконец, преодоление традиционных стереотипов общественного сознания, связанных с отрицанием права как инструмента социального регулирования, с неразвитостью механизмов спроса на право и доступа к правосудию.

При обосновании принципов правового и светского государства, федерализма, разделения властей, местного самоуправления констатируется необходимость добиться максимальной концептуальной ясности и взаимосвязи доктрины, законодательного регулирования и судебного толкования соответствующих понятий. Во-первых, подчеркивается важность переориентации институциональных, материальных и процессуальных норм и правоприменительной практики исходя из приоритета личности перед государством. Процессуальное правовое регулирование предполагается пересмотреть в соответствии с презумпцией, что органы и должностные лица публичной власти не должны выступать, образно говоря, в одной весовой категории с гражданами: субъекты публичной власти, которые по своей природе все сложно организованы, не следует приравнивать в судебной защите к гражданам (у них меньше возможностей и они, как правило, юридически слабее). Во-вторых, предлагается обратить внимание на правовое регулирование складывающихся неформальных отношений, установление статусов субъектов и объектов политической конкуренции, нормирование связей конкурентов в системе власти и поддержание баланса в их правах, обязанностях, гарантиях и ответственности. В-третьих, подчеркивается значение выработки эффективных технологий и инструментов конституционно-правовых преобразований с позиций таких пара-

метров, как поддержание стабильности политико-правовой системы, преодоление отчуждения между обществом и политической властью, выстраивание новых приоритетов административной деятельности исходя из прав личности.

2. *Преодолеть неопределенность и консервативно-реставрационные тенденции в трактовке основных прав.* Необходимо концептуальная и юридическая четкость в определении масштаба таких понятий, как «правовое государство», «демократия», «разделение властей» и другие, способная сузить зоны манипулирования правом и устранить противоречия в его судебной интерпретации. При обосновании принципов «светское государство», «свобода совести» и «свобода слова» должны быть определены первоочередные вопросы нормативного урегулирования существующих проблем и предложены поправки в действующее федеральное законодательство, которые могли бы способствовать выработке последовательной государственной политики светскости в российском обществе: это разработка концепции развития государственно-конфессиональных отношений и внесение изменений в преамбулу Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях»; правовое регулирование вопросов публичного освещения в средствах массовой информации поведения высших должностных лиц государства, связанного с их участием в религиозных обрядах и церемониях.

С этих позиций, во-первых, целесообразна корректировка избирательного подхода при заключении договоров о сотрудничестве в социальной сфере с некоторыми (крупнейшими, «традиционными», а не всеми желающими) конфессиями и при рассмотрении просьб религиозных организаций (например, о предоставлении земельного участка под строительство культового здания). Во-вторых, предложено создание государственного органа по делам религий. Кроме этого, предлагается установить, что участие религиозных деятелей, представляющих интересы различных религиозных объединений, возможно лишь в тех консультативно-экспертных структурах при органах государственной власти, в компетенцию которых входят исключительно вопросы взаимоотношений государства и религии; уточнить правовые механизмы поддержки государством социально значимой деятельности религиозных организаций; скорректировать существующий порядок проведения государственной религиоведческой экспертизы. В-третьих, признаются жела-

тельными принятие законов, регламентирующих важные аспекты преподавания основ религии в государственных и муниципальных школах; совершенствование механизма замены военной службы альтернативной службой по религиозным мотивам и порядка ее прохождения; наконец, принятие мер, направленных на повышение качества религиозно-экспертной, в том числе путем уточнения квалификационных требований к привлекаемым экспертам. Констатируется необходимость отказаться от использования спорных историко-культурологических терминов, закрепив в законодательстве юридические дефиниции таких ключевых понятий, как «светское государство», «традиционные религиозные объединения», «религиозная деятельность», «государственная религиозно-экспертная». Сходные рекомендации по уточнению понятийного аппарата и языка законодательных актов представлены и в других разделах Проекта, посвященных основным конституционным принципам.

3. Обеспечить полноценную экономическую конкуренцию и защиту прав собственника как основы рыночной экономики. Количественный баланс частной и публичной форм собственности в общей структуре собственности постепенно должен смещаться в пользу частной, например, за счет избавления государства от «нестратегических» активов при условии наличия четких прозрачных правовых процедур денационализации, обеспечивающих переход имущества к наиболее эффективному собственнику. Значимыми проблемами рыночного законодательства, которые можно решить путем его корректировки, остаются следующие: недопущение увеличения налоговой нагрузки на средний и малый бизнес; снижение законодательных барьеров для осуществления инвестиций (в том числе иностранных) в российскую экономику; реформирование правовой базы, регулирующей правовой статус государственных корпораций, и постепенный отказ от данной организационно-правовой формы; недопущение законодательного возложения на бизнес финансирования социальных обязательств государства, материальное обеспечение которых должно осуществляться за счет налоговых поступлений.

В целях усиления гарантий частной собственности как основы рыночной экономики особенно важно недопущение произвольного лишения собственников их имущества (без справедливой компенсации) в связи с реализацией популистских проектов, а также в

интересах более крупных собственников; четкое регулирование законодателем ограничений, связанных с владением, пользованием и распоряжением имуществом (например, установление в Земельном кодексе Российской Федерации соответствующих процедур), не допускающее широкой степени усмотрения со стороны чиновников; проведение понятной и предсказуемой налоговой политики. В связи с этим предлагаются следующие направления совершенствования правового регулирования: во-первых, уменьшение количества и качественное упрощение (ускорение) процедур, необходимых для открытия бизнеса; отказ от инициативы увеличения размера уставного капитала; во-вторых, пересмотр перечня видов деятельности, подлежащих лицензированию, на предмет возможного устранения из него видов деятельности, объективно не нуждающихся в столь пристальном государственном контроле; в-третьих, ослабление текущего государственного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности (например, посредством усиления гарантий прав субъектов предпринимательства, закрепленных в Федеральном законе от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и других актах законодательства). Вообще рекомендуется признать как общее правило, что непосредственное вмешательство государства в экономику допустимо только в чрезвычайных обстоятельствах, например в случаях несостоятельности («провала») рынка, или в таких проблемных ситуациях, как асимметрия информации, производство общественных благ, внешние эффекты и монополии.

4. *«Включить» систему обратных связей общества и государства и повысить значение институтов непосредственной и представительной демократии.* Для оценки качества реализации принципа народного суверенитета признаются актуальными следующие вопросы: историческое понимание народного суверенитета и его сегодняшние трактовки; практика функционирования непосредственной и представительной демократии и формы демократического участия за ее пределами; причины неудовлетворительной реализации политических прав и свобод; трансформация статуса российского парламента через призму идеи народного представительства. Сбои в существующей политико-правовой системе констатируются по таким параметрам, как неэффектив-

ность и недостаточная легитимность основных институтов демократии — выборов в Государственную Думу и региональные парламенты, муниципальных выборов. Подчеркивается, что продолжающиеся изменения в регулировании выборов и других традиционных форм непосредственной и представительной демократии не приносят значимых улучшений.

В области центрального и местного управления выявлена необходимость повысить уровень публичности власти и добиться сбалансированного сочетания институтов представительной и прямой демократии, чтобы решения, касающиеся жизненных интересов населения, принимались им самим или на основе обязательных публичных слушаний. Для повышения уровня легитимности муниципальной власти рекомендуется, во-первых, рассмотреть вопросы о восстановлении обязательности явки избирателей для признания муниципальных выборов состоявшимися, а также о введении ценза оседлости для избрания на выборные должности; во-вторых, предусмотреть создание общественных палат как органов общественного представительства с консультативно-совещательными и контрольными функциями в городских округах и муниципальных районах (в иных муниципальных образованиях — по их усмотрению) с установлением общих принципов их организации и деятельности в федеральном законе; в-третьих, придать реальное практическое значение институтам прямой муниципальной демократии, в том числе путем развития «электронного» («сетевое») народовластия и в особенности так называемого краудсорсинга — современной технологии демократического участия, позволяющей пользователям сети Интернет вносить свои предложения по тем или иным общественно значимым вопросам и проектам решений.

2. Институциональный дизайн и разделение властей

1. Сделать парламент более представительным, а Правительство — ответственным перед парламентом, перейти к реальной многопартийности и гарантиям прав политической оппозиции. Предполагается, что основной механизм для достижения указанных целей — развитие политической конкуренции. Наиболее актуальными вопросами в этой сфере признаются: возможность путем правового регулирования нивелировать стихийные

процессы развития политической конкуренции; укрепление прав и гарантий оппозиционной деятельности; модернизация системы власти, создающая условия для развития политического плюрализма; принятие законодательных новелл, необходимых для укрепления роли средств массовой информации в поддержании политической конкуренции. На парламентском уровне задачу институционализации оппозиции предлагается реализовать в рамках Регламента Государственной Думы. По вопросам, касающимся положения оппозиции на внепарламентском уровне, конкретные изменения и дополнения предложены в ряд федеральных законов.

Направления этих изменений продиктованы необходимостью устранения бюрократических искажений конституционного принципа многопартийности. Важно, во-первых, прямо указать, что определенные конституционные политические права могут реализовываться в целях выражения протеста, во-вторых, описать протестные формы осуществления прав, в-третьих, исключить ограничения названных прав, препятствующие их реализации в оппозиционных целях. Повышение качества российской демократии зависит и от либерализации уголовного и административного законодательства, устанавливающего ответственность организаторов и участников публичных мероприятий. Одной из первостепенных мер может стать формирование институтов и механизмов, позволяющих ограничить монополию определенных политических партий в государстве. В связи с этим положительную роль призваны сыграть инициативы, стимулирующие налаживание прочных связей партий с населением и развитие внутрипартийной демократии. Качество реализации конституционной идеи многопартийности зависит от полноты решения следующих задач: разработка политико-правовых требований, влияющих на структурирование общественно-политической системы, а также определение правовых средств борьбы с монополией бюрократизированных партий; усиление влияния законодательства на демократизацию политических партий, нахождение способов сглаживания недостатков партийной дисциплины и установление механизмов усиления связей партий с избирателями.

2. Добиться полноценной реализации принципа разделения властей и разработать реальный механизм сдержек и противовесов, позволяющий иным институтам власти не допустить президентской экспансии в прерогативы других вет-

вей. Перекос в сложившейся системе разделения властей ставит вопрос о необходимости проведения в этой области конституционной реформы. Первой и главной рекомендацией поэтому выступает общее пожелание создания в России такой системы власти, при которой принцип разделения властей с четко выверенной системой взаимных сдержек и противовесов будет последовательно проведен на конституционном, законодательном и институциональном уровнях.

Для этого, во-первых, предлагается внести конституционные (законодательные) поправки, модифицирующие существующую конструкцию разделения властей: об усечении избыточных полномочий Президента; об усилении роли и независимости суда, его переориентации на конституционно закрепленный приоритет прав и свобод человека; об усилении роли Правительства в связке «Президент — Правительство» или встраивании Президента в исполнительную власть как главы этой ветви с упразднением поста Председателя Правительства. Во-вторых, признается необходимым исключение практики создания «параллельных» Правительству квазиправительственных и иных теневых структур исполнительной власти, не подконтрольных парламенту и обществу; создание условий и гарантий для возвращения парламенту реальных (не имитационных) функций инициирования и обсуждения законопроектов; совершенствование механизма подотчетности Президента и Правительства перед парламентом. В-третьих, признается необходимым обеспечение гарантий свободного функционирования гражданского общества, правозащитных организаций и СМИ; конституционное закрепление основных принципов избирательной системы и усиление гарантий создания и деятельности партий. Чтобы вернуться к балансу властей в рамках действующей Конституции, нужны, прежде всего, политическая воля, ревизия всего законодательства, связанного с распределением полномочий между ветвями власти, ликвидация избыточных полномочий Президента, которые были ему дарованы сверх зафиксированных в Конституции, и корректировка позиций Конституционного Суда по этим вопросам.

3. Сделать федерализм более действенным. В России сохраняется высокий уровень нереализованного потенциала федерализма. В области федерализма предлагается еще раз вернуться к вопросу о дополнении, конкретизации и изменении отдельных конституционных положений с целью уточнения модели федерации в

России. Конституционный Суд Российской Федерации может внести свой вклад в процесс совершенствования федеративных отношений при условии, что в ходе осуществления конституционного контроля за решениями политических ветвей власти он будет ориентирован на укрепление конституционных рамок федерализма, а не на их размывание.

Во-первых, констатируется необходимость разработки теоретически обоснованной концепции развития федеративных отношений, включающей решение вопроса о статусе субъектов Федерации, о допустимых различиях между ними в условиях единства правового статуса граждан Российской Федерации, о подходах к разграничению компетенции и финансовых средств между Центром и регионами. Во-вторых, выдвигаются предложения о дифференцированном подходе к выстраиванию взаимоотношений Центра с отдельными субъектами. Федерализм при этом следует рассматривать не как самоцель и тем более способ обеспечить электоральную лояльность (что сейчас имеет место на практике), а как путь к инновационному развитию всех территорий страны. В-третьих, обосновывается предложение о том, что основа федерализма — финансовая составляющая взаимоотношений Центра и субъектов — должна разрабатываться с учетом объективных особенностей географического и экономического положения отдельных территорий, с тем чтобы обеспечить не только прозрачные механизмы «выравнивания», но и задействовать потенциал развития субъектов Российской Федерации. Поскольку идеологически федерализм плохо сочетается с монополизацией власти, он требует политического многообразия и активной позиции политической элиты субъектов Федерации, которая могла бы служить противовесом в процессе принятия решений, касающихся управления государством. Значительную роль здесь могут играть процессы партийного строительства и в целом — совершенствование институтов народовластия, в том числе на уровне субъектов Федерации.

4. Пересмотреть соотношение тенденций к централизации и децентрализации, преодолев избыточную унификацию и бюрократизацию государственного управления. В качестве одной из основных проблем развития федерализма все чаще называется отсутствие четкого представления о перспективах и конечной цели осуществляемых реформ и, соответственно, ясной стратегии преобразования федеративных отношений. В принципе «ма-

ятниковое» развитие федеративных отношений (смена периодов децентрализации и централизации) не случайно, оно связано со стремлением решить проблемы, накопившиеся в предыдущие периоды. Однако в настоящее время требуется определить новый вектор развития. В области федеративных отношений рекомендуется обосновывать идею не «вертикали власти», а сильной государственной власти с выделением двух самостоятельных уровней ее осуществления. С учетом принципа федерализма сочетание универсализации и дифференциации предстает как центральная тема и в правовом регулировании местного управления и самоуправления.

Действующее федеральное законодательство влечет за собой неумеренно жесткую унификацию в муниципальной сфере, не обеспечивает возможности учета различающихся по разным территориям местных интересов, исторических и иных местных традиций и их реализации, необоснованно сдерживает муниципальное развитие. Из этого следует необходимость усиления политической самоорганизации регионов и их влияния на решение общегосударственных задач. Требуется пересмотр в этой части муниципального законодательства с тем, чтобы уйти от nepозволительной фетишизации правового единообразия. В контексте данного подхода, во-первых, предполагается, что субъектам Российской Федерации можно было бы дать возможность выбирать одну из нескольких моделей территориальной организации местного самоуправления и определенным образом перераспределять вопросы местного значения и источники доходов в рамках двухуровневой модели местного самоуправления (если она применяется). Во-вторых, признается целесообразным решить вопрос о возможностях субъектов Российской Федерации уточнять и развивать отдельные федеральные принципы, которые касаются собственно институционального устройства муниципальной власти, с тем, чтобы они могли оказывать определенное воздействие на систему организации местного самоуправления для ее оптимального согласования с условиями и задачами, отличающимися те или иные регионы. В-третьих, констатируется целесообразность формализовать принципы согласования между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями законодательных решений, затрагивающих интересы местного самоуправления, придав соответствующим согласительным процедурам юридически обязывающий характер.

5. *Обеспечить действие принципа субсидиарности в решении вопросов регионального и местного значения, обеспечив разграничение функций институтов управления и самоуправления.* Предполагается перейти к формированию перечней вопросов местного значения по принципу субсидиарности и четко фиксировать их безусловный приоритет перед любыми иными вопросами, факультативными по своему характеру.

В этом контексте представлен ряд конституционных, административно-правовых и управленческих рекомендаций. Во-первых, важно обеспечить строгое соблюдение вытекающих из Конституции Российской Федерации критериев и условий правомерного делегирования полномочий, которые желательно полнее отразить в текущем законодательстве. В дополнение к уже установленным предлагается ввести следующие критерии: наличие объективно обоснованных причин делегирования, которые должны объясняться законодателем; наличие или возможность создания наиболее благоприятных условий для эффективной реализации полномочий на конкретной территории и в конкретных социально-экономических условиях без ущерба для решения вопросов местного значения; учет мнения муниципальных образований при решении вопроса о делегировании полномочий; возможность передачи на местный уровень только отдельных (но не всех или большей части) полномочий по предмету ведения государственного образования; наличие объективной связи между передаваемым полномочием и интересами местного населения; содействие органов государственной власти в осуществлении делегированных полномочий. Во-вторых, местному самоуправлению должны быть приданы адекватные его конституционному статусу и предназначению полномочия, в том числе административно-управленческого, координационного и контрольно-надзорного характера, связанные с обеспечением эффективной организации социальной сферы, производственно-хозяйственных и торговых отношений (с охватом объектов всех форм собственности), а также в области охраны окружающей среды. В-третьих, заслуживает пересмотра противоречивая практика, с одной стороны, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, объем которых достигает крайних величин, и, с другой стороны, бездействия конституционной нормы о полномочиях органов местного самоуправления по осуществлению общественного порядка, или фак-

тического изъятия ряда вопросов из компетенции местного самоуправления.

б. Активизировать институты местного самоуправления и обеспечить его правовое регулирование. В этой области предлагается, прежде всего, устранить непозволительно долго сохраняющуюся пробельность законодательства в части урегулирования предусмотренных Конституцией Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления по установлению местных сборов (часть 1 статьи 132), а также права местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений органов государственной власти (статья 133). Далее признается необходимым преодолеть сохраняющуюся вопреки позиции Конституционного Суда Российской Федерации практику перераспределения публичной собственности между государственными и муниципальными образованиями без учета мнения последних, в одностороннем порядке. Наконец, рекомендуется формализовать институт муниципальных обязанностей личности на уровне закона, установив при этом их конкретный перечень. Среди них названы такие обязанности, как: выполнение устава и муниципальных правовых актов; добросовестное пользование муниципальными правами; содействие осуществлению муниципальных прав другими лицами и решению вопросов местного значения способами и средствами, избранными по своему усмотрению в пределах закона; несение муниципальных тягот; бережное отношение к муниципальному образованию, его облику и собственности; сохранение муниципальных объектов исторического и культурного наследия, памятников истории и культуры; сохранение местных природных условий и окружающей среды.

Предлагается вернуться к идее разработки разветвленной системы государственных минимальных социальных стандартов и обеспечить наполняемость местных бюджетов на уровне, необходимом для их выполнения, причем значительную часть доходов местных бюджетов должны составлять поступления от местных фискальных платежей. Принятие устава и определение структуры органов местного самоуправления (в том числе изменение порядка их формирования), согласно сделанным рекомендациям, должны происходить на местном референдуме, как это вытекает из части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации, тогда как вынужденная корректировка устава с целью приведения его в соответст-

вие с законодательством могла бы производиться и решениями представительного органа. Предлагается закрепить право населения ставить перед представительным органом вопросы об удалении главы муниципального образования в отставку, а также о досрочном прекращении полномочий депутата в связи с нарушением им обязанностей, предусмотренных законодательством.

3. Механизмы конституционного контроля и параметры легитимности власти

1. Реформировать судебную систему и повысить ее роль в реализации принципа правового государства. Поскольку ключевым элементом, позволяющим охарактеризовать состояние реализации в стране принципа правового государства, служит эффективность судебной системы, то исправить ситуацию, прежде всего, возможно путем проведения судебной реформы, которая должна быть направлена на обеспечение реального доступа граждан к правосудию. Такая реформа (или, точнее, отмена ряда нововведений последнего времени, определяемых иногда как «контрреформа») должна быть целенаправленна, ориентирована на программную перестройку судебной системы. Основные законодательные новации необходимы в пяти областях: назначение судей на должность, их дисциплинарная ответственность, профессиональная подготовка (юридическое образование), финансирование судебной деятельности и исполнение решений судов.

Предлагаются рекомендации, которые могут частично усилить роль суда в существующей системе разделения властей. Имеется в виду комплекс мер, направленных на повышение независимости судей, устранение чрезмерной иерархичности системы организации их работы, которая снижает их самостоятельность и нарушает гарантированный единый статус. В идеале все судьи должны иметь одинаковый статус. Важной составляющей реформы должно стать создание максимально автономной системы административных судов. Формирование таких судов, считают эксперты, должно происходить по новому принципу с применением люстрации (запрета действующим и бывшим судьям, сотрудникам суда, прокурорам, сотрудникам правоохранительных органов занимать должности судей в административных судах). Новая кадровая политика должна затронуть и прокуроров, работающих непосредственно с судом.

Анализировать и обобщать судебную практику может совещание всех судей, что позволит им всем участвовать в управлении судом. Рекомендуется поддержать предложения о создании единой открытой доступной базы всех судебных решений, об организации интернет-трансляции судебных заседаний и публикации стенографических отчетов о них.

2. Представить доктрину обоснования и легитимации судебных решений. Результатом ее отсутствия являются серьезные противоречия в трактовке основных конституционных принципов и их соотношения, а главное — в восприятии судебных решений обществом. В рамках толкования конституционных принципов и последующей судебной практики необходимо разъяснение Конституционным Судом Российской Федерации таких вопросов, как понимание принципов справедливости, равенства и соразмерности, соотношение между ними, соотношение их формально-юридической и конституционно-правовой интерпретации, их адекватное применение в судебной практике. Критерии, на которые опираются законодатель и правоприменитель при установлении баланса между принципами, целесообразно недвусмысленно представить в решениях высших судов. Сохраняющиеся неопределенность и противоречия при формулировании правовых позиций по этим вопросам ведут к юридическим трудностям и психологическому конфликту в переходном обществе: завышенные правовые ожидания (опирающиеся на высокий рейтинг конституционного правосудия, основанный на его предшествующей роли в либерализации законодательства) сталкиваются с непредсказуемостью, противоречивостью и необоснованностью решений, которые не могут быть объяснены обществу в единой логической формуле. В рамках данного подхода целесообразно, во-первых, разработать четкие, объективные критерии выстраивания баланса конституционных ценностей, во-вторых, провести более глубокий анализ целей вводимых ограничений соответствующих принципов и адекватности, соразмерности средств, избираемых для их достижения. Преодоление противоречий, возникающих в постсоветском обществе при реализации ключевых принципов справедливости, равенства и соразмерности, следует искать по линии примирения разума и традиции, идеала и реальности, солидарности и господства, юридической нормы и силы, легитимности и законности, публично-правовой этики, юридической доктрины и эффективности права, в целом — в последова-

тельном решении задач демократической модернизации с помощью научно обоснованной политики права.

3. Разработать технологии конституционных реформ для достижения поставленных целей. Технологии проектируемых конституционных преобразований могут быть разделены на три группы по степени вмешательства в существующий конституционно-правовой порядок.

Первая позиция представлена идеей радикальной конституционной реформы. Ее сторонники исходят из предположения, что конфликт между правом и властью требует конституционного разрешения: современная российская политическая система становится неререформируемой, а потому необходимы активные усилия общества по ее трансформации (вплоть до созыва новой конституанты и принятия пакета радикальных конституционных поправок).

Согласно *второй позиции* достаточно внесения отдельных конституционных поправок, не затрагивающих Конституцию в целом: соглашаясь со сторонниками первой позиции в оценке ситуации, она исходит из возможности постепенной корректировки Основного закона путем изменения отдельных норм — поправок, направленных на отражение новой реальности, ликвидацию пробелов и уменьшение неопределенности конституционных норм. Считая стабильность Конституции важнейшим условием ее легитимности, сторонники данного взгляда все изменения предлагают реализовать без какой-либо существенной ревизии текста Конституции — путем законодательных новаций и судебного толкования. Но эта позиция также включает различные подходы: одни допускают, что изменение ряда центральных законов в их совокупности может (и должно) привести со временем к модернизации Конституции, другие отрицают эту идею, подводя к мысли о преимущественном значении практики и изменения правосознания.

Третья позиция связывает перспективы конституционной модернизации не с изменением законодательства, а с практикой его применения. В центре внимания при таком подходе оказывается изменение политической системы, институционального дизайна, механизмов функционирования партий и общественных движений. Эксперты — сторонники этой позиции исходят из того, что причиной конституционной дисфункции являются не недостатки правовой системы, а то обстоятельство, что Конституция и ее принципы просто не получили адекватной реализации. Решение проблемы,

соответственно, в изменении не Конституции и законодательства, а практики существующего режима, которая при таком понимании выступает как неконституционная практика. Поэтому, как считают эти эксперты, нужно отказаться от системы бюрократических наросов, практик и процедур, которые деформируют конституционные положения и создают ситуацию монополизма в экономике, политике и культуре. Изменить режим в соответствии с Конституцией и заставить его соблюдать ее — таков лозунг этого направления.

Представленные три подхода (если понимать их не как единовременное решение, но как фазы конституционной реформы, разделенные во времени) могут интерпретироваться не как взаимоисключающие, но взаимно дополняющие друг друга, тем более что будущая политическая практика способна привести к актуализации любого из них или к различным их комбинациям.

4. *Определить этапы, сроки и инструменты проведения преобразований, критерии их эффективности.* Позиции экспертов по этому вопросу различны: все согласны с целями преобразований, но расходятся в представлении о темпах их достижения. Одни эксперты настаивают на немедленном изменении Конституции, другие говорят о предпочтительности проведения постепенных изменений правового порядка. Соответственно, предлагаются различные инструменты реформ — от созыва конституанты — Конституционного Собрания, которое неизбежно в случае принятия новой Конституции или ее радикальной ревизии, до отдельных корректировок законодательных норм, процедур, правоприменительной деятельности и вообще — изменения правового сознания общества. Исходя из этого, по-разному определяются возможный вклад и *эффективность технологий* — с позиций соотношения целей, средств и результатов (динамика правового сознания, вопросы интерпретации конституционных норм и восприятия этих решений обществом, проблема легитимности подобных решений и методов ее обеспечения). Предметом дискуссии остается вопрос о соотношении собственно юридических и политических технологий в трансформации российского конституционного порядка. Добиться консенсуса в экспертном сообществе по этим вопросам — важная предпосылка преодоления популизма, обеспечения профессионализма, предсказуемости и прогнозируемости конституционных реформ.

5. Сформировать институты независимой научной экспертизы и вести мониторинг российского конституционализма. Существование аналитических центров, способных выполнять функцию независимой и профессиональной экспертизы в области конституционных преобразований, — важный самостоятельный признак зрелости гражданского общества. Все участники Проекта согласны с тем, что необходимо создание независимой и эффективной экспертизы принимаемых законов и политических решений, затрагивающих основы правового порядка.

В рамках реализуемого Проекта основными задачами экспертной деятельности признаны: систематизация имеющегося законодательства и выяснение общих тенденций политико-правового развития; критический анализ конституционных проектов и предложений по изменению Конституции, выдвигаемых различными политическими силами; осуществление систематического мониторинга текущих конституционных изменений с регулярной публикацией его результатов; разработка методологии анализа данных явлений и процессов с целью обеспечения сравнительно сопоставимых, доказательных и точных выводов, поддающихся строгой научной верификации; предоставление обществу и политической власти прогностических рекомендаций по желательным направлениям конституционной модернизации и технологиям ее осуществления.

VII. ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ЗАДАЧИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Осуществление исследовательского Проекта позволило дать оценку реализации конституционных принципов по истечении двадцати лет со времени принятия Конституции 1993 года. В задачу Проекта входили: представление научного анализа итогов конституционного развития страны за двадцать лет, развития конституционных принципов; доказательная оценка степени конституционных отклонений и деформаций; определение с этих позиций путей преобразования конституционно-правовой системы.

Наряду с общими предложениями по преодолению конституционных дисфункций участники Проекта выдвинули ряд первоочередных задач в сфере конституционных преобразований, осуществление которых необходимо и возможно в краткосрочной перспективе.

1. Осмыслить конституционные сбои не как совокупность частных явлений, но как системную проблему российского конституционализма; в рамках сферы публичного права преодолеть все более укореняющуюся логику двойных стандартов в понимании конституционного принципа плюрализма как приоритета интересов исполнительной власти, отменив негласное существование особых зон, свободных от конституционного контроля. Добиться этого возможно путем трансформации публично-правовой этики, расширения независимости судебной власти, прежде всего, контроля конституционности принимаемых законов и практики их применения.

2. Изменить политику права в направлении аутентичного обеспечения действия конституционных принципов. Это значит вернуть конкурентную среду в политике, реализовать систему сдержек и противовесов на уровне реализации разделения властей, отменить законодательные ограничения и бюрократические наросты последнего времени. Вернуть действенность конституционным принципам предлагается путем законодательных реформ, отмены нововведений контрреформ новейшего времени, изменения институтов и административных процедур.

3. Преодолеть растущий разрыв формальных и неформальных практик, особенно с учетом роли последних в величине конституционных отклонений по всем принципам; дифференцировать сами

неформальные практики, устранив, прежде всего, их опасный антиконституционный субстрат. Это возможно сделать путем направленного законодательного регулирования, институциональных преобразований, повышения независимости судебной власти, юридического определения и ограничения делегированных полномочий администрации, создания административной юстиции.

4. Пересмотреть доминирующую трактовку принципа разделения властей, которая увязывает функционирование ветвей власти с деятельностью суперарбитра — Президента. Ключевое значение здесь имеют: ликвидация условий, позволяющих президентской власти оказывать неконституционное влияние, особенно при выборах в Государственную Думу и при принятии законов в Думе и Совете Федерации, оказывать воздействие на судебную власть по делам, в которых присутствует заинтересованность политических властей, добиваясь проведения судами «угодных» решений.

5. Радикально пересмотреть сложившуюся трактовку принципа федерализма, фактически приведшую к торжеству унитаристских тенденций. Для этого необходимо пересмотреть нормы федерального законодательства, фактически заменившие Конституцию Российской Федерации и конституции, уставы регионов в части определения статуса субъектов Российской Федерации, разграничения полномочий по предметам совместного ведения; преодолеть чрезмерную бюрократизацию и административную централизацию в субъектах Федерации по линии региональных бюджетных полномочий, институтов и их функций; добиться расширения на региональном уровне действия принципов политического плюрализма, многопартийности и непосредственной демократии; поднять авторитет Совета Федерации как палаты регионов российского парламента. Подчеркивается необходимость преодоления чрезмерного отклонения от принципа разделения властей в регионах. Это особенно важно в регулировании неформальных практик и работы органов исполнительной власти: в настоящее время власть глав субъектов Российской Федерации такова, что позволяет (в силу слабости гражданского контроля, в том числе со стороны СМИ) подчинять своему влиянию местные парламенты и суды, хотя последние формально являются федеральными, за исключением мировых судей и конституционных (уставных) судов.

6. Дебюрократизировать судебную систему, исключив законодательные нормы и институциональные условия, способствующие

формированию особой судебной бюрократии (назначаемых председателей судов), фактически поставившие под жесткий контроль принятие ключевых решений в судебском сообществе. Для укрепления конституционных основ независимого правосудия представляется актуальным осуществление системы мер, направленных на модификацию статуса председателей судов и укрепление независимости органов судебского сообщества, повышение эффективности процессуального контроля за качеством судебных решений, институциональное и функциональное обеспечение эффективного судебного контроля за следствием в уголовном судопроизводстве, организацию по экстерриториальному принципу судебных территорий, не совпадающих в своих границах с административно-государственным делением.

7. Предпринять законодательные реформы, способные вернуть реальную многопартийность и соблюдение прав и свобод граждан. Целью этих реформ должна стать полноценная реализация конституционных норм, гарантирующих свободу СМИ и недопущение неформальной цензуры, а также норм о праве граждан на легитимное выражение несогласия с политикой государственной власти в форме собраний, митингов и демонстраций. Сохраняют актуальное значение реализация избирательного законодательства и контроль за демократической практикой выборов, обеспечение равенства общественных объединений перед законом и гарантий деятельности политической оппозиции. Важное значение могло бы иметь осуществление проекта создания независимого общественного телевидения.

8. Поддержать и продолжить осуществление программы конституционного мониторинга для получения достоверных сведений о динамике конституционных процессов. Не нарушая структуры методики опроса (сохранение стабильности которой важно для сопоставимости результатов за разные отрезки времени), расширить круг респондентов, дифференцировать некоторые общие понятия (прежде всего, неформальных практик), а также уточнить формулировки ряда вопросов анкеты в соответствии с предложениями аналитиков. Позитивное значение предложенной концепции конституционного мониторинга, по общему мнению аналитиков Проекта, состоит в том, что она позволяет не только выяснить общую степень реализованности конституционных принципов, но и понять, по каким элементам этих принципов и зонам практики проис-

ходят сбои (наибольший уровень отклонений), получить представление о контрастности оценок (дифференциации позиций в экспертном сообществе) и проследить динамику изменения ситуации.

Общий вывод: необходимо разрушить искусственные барьеры между обществом и государством, создав условия для полноценных обратных связей граждан и политической власти, используя конституционные институты и процедуры в их истинном смысле, и развивая новые формы гражданской деятельности, не нашедшие отражения в Конституции. Речь идет об устранении системных деформаций в реализации основных конституционных принципов. Эти деформации стали результатом публично-правовой политики, проводимой в течение последнего десятилетия и направленной на выстраивание системы ограниченного плюрализма и авторитарной модернизации. Цена дальнейшего развития выявленных тенденций — блокирование действия основных конституционных принципов, политическая стагнация и бюрократизация системы. Суть рекомендаций по итогам исследования состоит в предложении изменить политику права в области осуществления важнейших конституционных принципов, полноценно реализовать систему политической конкуренции, разделения властей и независимого правосудия, добиться осознания обществом важности преобразований в этом направлении.

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ
И ПУТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ:
РОССИЙСКИЙ КОНТЕКСТ**
АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Редактор *Л. А. Могусева*
Компьютерная верстка *В. Б. Сидорович*

ИД № 02811 от 11.09.00
Подписано в печать 21.11.2013
Формат 60×90 1/16. Бумага офсетная
Печать офсетная. Усл. печ. л. 4,75
Тираж 100 экз. Заказ № _____

Институт права и публичной политики
129010, г. Москва, пр-т Мира, д. 36

Отпечатано ООО «Информполиграф»
111123, г. Москва, ул. Плеханова, д. 3а

ISBN 978-5-94357-068-1



9 785943 570681