

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

На правах рукописи

Зырянов Игорь Александрович

**ПОЛИТИЧЕСКОЕ МНОГООБРАЗИЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ**

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Диссертация

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

Кабышев Владимир Терентьевич

Саратов – 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО МНОГООБРАЗИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	17
1.1. Политическое многообразие – элемент российской политической системы.....	17
1.2. Конституционные основы политического многообразия в России.....	33
1.3. Место и роль принципа политического многообразия в системе конституционного строя России.....	52
ГЛАВА 2. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ПОЛИТИЧЕСКОГО МНОГООБРАЗИЯ В РОССИИ.....	69
2.1. Конституционно-правовой механизм реализации принципа политического многообразия.....	69
2.2. Международно-правовые стандарты реализации конституционного принципа политического многообразия.....	86
2.3. Конституционно-правовые критерии допустимости ограничения свободы политических мнений и действий, создания общественных объединений.....	104
ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ПОЛИТИЧЕСКОГО МНОГООБРАЗИЯ.....	126
3.1. Охрана и защита конституционного принципа политического многообразия.....	126
3.2. Правовые позиции Конституционного Суда России по вопросам обеспечения политического многообразия.....	139
3.3. Основные направления совершенствования законодательства в сфере реализации принципа политического многообразия.....	162
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	187
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ И ЛИТЕРАТУРНЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	192
ПРИЛОЖЕНИЕ №1.....	237

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Политическое многообразие в России – относительно новое политико-правовое явление, впервые закрепленное в Конституции РФ 1993 г. в качестве основы конституционного строя. Его реализация является базовым условием для всего демократического развития нашего государства.

В Посланиях Президента РФ и иных его выступлениях за 2008–2015 гг. сформулированы приоритетные направления повышения качества народного представительства, стимулирования развития политической конкуренции, обеспечения институтов представительной демократии, укрепления подлинной многопартийности, гласности в деятельности органов публичной власти и их ответственности перед народом¹. «Политическая конкуренция, отмечает Президент России В.В. Путин, – это безусловное благо для страны... Главное сейчас – дать гражданам возможность раскрыть себя. Свобода для развития в экономике, социальной сфере, в гражданских инициативах... чем более они самостоятельны, как экономически, так и политически, тем выше потенциал России»². Выступая на юбилейной 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 28 сентября 2015 г., В.В. Путин особо подчеркнул, что сила ООН заключается в учете разных мнений членов этой организации, а суть ее работы – в поиске и выработке компромиссов, а не в единомыслии, исключительности в политике³.

Начиная с принятия Федерального закона «О политических партиях», в России государством был взят курс, в результате которого партии стали единственным возможным избирательным объединением, а законодательством установлены гарантии минимальной численности партий на всех уровнях представительной власти. В ходе такой реформы из законодательства была исключена иная, кроме партий, организационно-правовая форма политических объединений, а многотысячные общественные объединения после многочисленных достижений конституционного романтизма 1990-х годов лишились права выдвигаться на выборах.

В результате отмены негативной агитации и минимального порога явки на выборах, установления ряда ограничений пассивного избирательного права беспартийных

¹ См.: Российская газета. 2008. 6 нояб.; 2009. 16 нояб.; 2010. 2 дек.; 2014. 5 дек.

² См.: Российская газета. 2012. 13 дек.

³ См.: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50385> (дата обращения: 17.11.2015 г.).

кандидатов, последовательной отмены в большинстве регионов прямых народных выборов глав муниципальных образований, возможности их отзыва избирателями политическая власть всё более становится обособленной от народа. Построение партийной системы идёт в ущерб конституционным правам и свободам человека, конституционным целям равноправия каждого (ст. 19) и равенства общественных объединений (ч. 4 ст. 13), что не способствует развитию полноценной политической конкуренции и социальной стабильности в стране. Как справедливо отмечает В.Т. Кабышев, человек, его права и свободы – «единственная высшая ценность, все остальные общественные ценности по отношению к ней занимают иной конституционный уровень и не могут ей противоречить»¹.

Принцип непартийности государственной и муниципальной службы, декларируемый в законодательстве о партиях, обеспечен лишь некоторыми формальными запретами, что также может быть чревато сращиванием партийного аппарата с государственным. Подобное положение дел с учетом до сих пор не принятого закона о Конституционном Собрании и законодательного запрета влиять на полномочия выборной власти через общероссийский референдум может угрожать соблюдению конституционного запрета на установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13).

Таким образом, вопросы политического многообразия сегодня в России актуальны и несут практическую значимость.

При этом возрастает теоретическая значимость изучения политического многообразия, становится всё более востребованным системный и междисциплинарный подход. В подобных условиях актуальной задачей науки конституционного права становится разработка различных аспектов политического многообразия в качестве отправной идеи нормативно-правового регулирования политических отношений, а также критический анализ действующего российского законодательства и определение на этой основе оптимального механизма правового обеспечения формирования демократической политической системы.

Решению данных задач будет способствовать создание эффективного конституционно-правового механизма реализации политического многообразия, гарантирующего учёт мнения каждого и возможность общества влиять на власть. Таким образом, в на-

¹ Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни: избранные научные труды. М., 2013. С. 240.

стоящем исследовании на основе комплексного и системного анализа предпринята попытка рассмотрения теоретических и прикладных проблем политического многообразия и разработки практических рекомендаций, направленных на совершенствование реализации данного принципа.

Степень научной разработанности темы. В науке конституционного права проблема политического многообразия как принципа конституционного строя не получила должной теоретической разработки. Вместе с тем существует достаточно широкий круг исследований, прямо или косвенно затрагивающих вопросы системы отрасли конституционного права и конституционно-правовых институтов, основ конституционного строя. Среди советских и современных авторов, занимавшихся вопросами системы отрасли права и конституционно-правовыми институтами, следует назвать С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, С.С. Алексеева, К.А. Архипова, М.И. Байтина, Н.А. Богданову, Н.В. Витрука, А.Н. Кокотова, В.Ф. Котока, О.Е. Кутафина, А.И. Лепешкина, В.О. Лучина, Н.И. Матузова, А.С. Мордовца, В.А. Ржевского, И.Н. Сенякина, И.Е. Фарбера и других.

Вопросы, касающиеся непосредственно проблем основ конституционного строя, исследовались в работах С.А. Авакьяна, В.Г. Анненковой, Н.А. Бобровой, Н.В. Бутусовой, Н.С. Бондаря, Л.В. Бутько, Ю.П. Еременко, Т.В. Заметиной, В.Д. Зорькина, Т.Д. Зражевской, В.Т. Кабышева, Г.Н. Комковой, В.О. Лучина, В.В. Мамонова, В.В. Невинского, Т.М. Пряхиной, В.И. Радченко, О.Г. Румянцева, Н.А. Ткачевой, И.Е. Фарбера, В.С. Хижняк, Б.С. Эбзеева и других. Для полноты исследования теоретических аспектов политического многообразия привлекались труды выдающихся российских и зарубежных философов, политологов, историков и правоведов: С.С. Алексеева, К.С. Гаджиева, Р. Даля, У. Джеймса, М. Дюверже, И.А. Ильина, Н.И. Матузова, Л.С. Мамута, В.С. Нерсисянца, Б.А. Страшуна, А. Токвиля, Р.Х. Чилкота.

Политическое многообразие в учебной и научной литературе обычно исследуется как единый «принцип политического и идеологического многообразия» либо во взаимосвязи с принципами многопартийности и идеологического многообразия, с общественными объединениями, избирательной системой¹.

¹ См.: Кононов К.А. Идеологический плюрализм как институт российского конституционного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Михайличенко И.В. Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011; Фролов А.А. Реализация конституционного принципа политического многообразия в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011; Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-

Заслуживают особого внимания кандидатские диссертации по конституционному праву последнего времени, рассматривающие «политическое многообразие», «идеологическое многообразие» и «многопартийность» как близкие, но нетождественные категории и отдельные основы конституционного строя: Исаева К.М. Идеологическое многообразие как основа конституционного строя Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2015; Володина С.В. Многопартийность как основа конституционного строя России. Саратов, 2015; Назаров Д.А. Идеологическое и политическое многообразие как конституционно-правовые принципы в Российской Федерации. М., 2015.

Отдельные кандидатские диссертации по теории и истории государства и права посвящены изучению юридического содержания принципа политического многообразия, его взаимосвязи с правотворчеством: Проскворякова Ю.А. Правовое регулирование реализации принципа политического многообразия в современном российском обществе. Владимир, 2004; Шантора А.А. Принцип политического многообразия в российском праве. М., 2002; Ситникова И.Е. Политический плюрализм и правотворчество в современном Российском государстве. Казань, 2010. Политическое многообразие стало также предметом исследования докторских диссертаций в политологии: Парникель Ю.Л. Политический плюрализм в современном российском обществе: социальные условия становления. М., 2003; Старостенко К.В. Политическое многообразие в Российской Федерации: вопросы теории и практики. М., 2009; Федоринов В.Е. Политические партии России в условиях становления и развития плюрализма. М., 2002; кандидатских диссертаций по журналистике, например: Желевская Т.П. Парадигма политического плюрализма постсоветских СМИ. М., 2001.

Ряд важных аспектов, затрагивающих политическое многообразие, исследовались в трудах С.А. Авакьяна, Н.С. Бондаря, С.В. Васильевой, М.А. Василика, Н.В. Джагарян, М.А. Дубровиной, А.Д. Ермакова, В.Т. Кабышева, С.В. Кабышева, Л.М. Карапетяна, Е.В. Колесникова, В.В. Комаровой, Г.Н. Комковой, О.Е. Кутафина, В.В. Лапаевой, М.А. Липчанской, Ф.М. Рудинского, К.В. Старостенко, Е. Танчева, А.В. Теперика, Б.С. Эбзеева и других. Методологические подходы этих учёных позволили выделить основные элементы института политического многообразия.

Вместе с тем в науке конституционного права степень разработанности множества теоретических и практических проблем политического многообразия остается явно недостаточной, поскольку со времени предшествующих комплексных исследований (2011 г.) существенно изменилась международная и конституционная практика, что обусловило необходимость исследования основных конституционно-правовых вопросов политического многообразия.

Нормативную и эмпирическую основу исследования составили Конституция Российской Федерации 1993 г., общепризнанные принципы и нормы международного права, международные универсальные и региональные договоры, федеральные законы и подзаконные акты; нормативно-правовые акты органов государственной власти субъектов Федерации. В работе широко использованы нормативно-правовые акты дореволюционной России, РСФСР, а также проекты Конституции РФ и федеральных законов, конституции и законодательство зарубежных стран. Анализу была подвергнута правоприменительная практика Конституционного Суда РФ, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека, акты Комитета ООН по правам человека и иных международных органов, доклады Уполномоченного по правам человека в России.

Эмпирической базой выполненной работы послужили отечественная конституционная практика и практика зарубежных государств, информационно-аналитические и статистические материалы, материалы научно-практических конференций и круглых столов, информационные ресурсы сети Интернет.

Объектом диссертационного исследования является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе реализации принципа политического многообразия.

Предметом исследования выступают конституционно-правовые нормы, текущее законодательство и положения международно-правовых документов, теоретико-правовые, правоприменительные и практические аспекты, особенности и тенденции, определяющие содержание и влияющие на осуществление принципа политического многообразия.

Цель исследования заключается в комплексном изучении политического многообразия как самостоятельного конституционно-правового института и взаимных связей конституционно-правовых норм, регулирующих отношения в области политиче-

ского многообразия.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- определение понятия, сущности и назначения политического многообразия в политической системе и системе конституционного строя;
- раскрытие юридической природы конституционно-правового института политического многообразия, выявление его структурных элементов и взаимной связи между ними;
- анализ конституционно-правовых основ политического многообразия, определение его места и роли в российской политической системе;
- выявление конституционно-правового механизма реализации отношений политического многообразия и анализ проблем его правоприменительной практики;
- обобщение норм российского законодательства и международного права, закрепляющих общие условия, конкретные способы и пределы ограничения институтов прав и свобод человека и гражданина, публичной власти в сфере политического многообразия;
- исследование системы гарантий реализации политического многообразия;
- обоснование понятия и видов защиты и охраны в системе юридических средств реализации принципа политического многообразия;
- анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ и основных направлений деятельности органов публичной власти по обеспечению политического многообразия;
- разработка конкретных научно-практических предложений по совершенствованию конституционно-правового регулирования политического многообразия и его правоприменительной практики.

Методологическую основу исследования составили диалектический метод познания, позволяющий показать социальную и юридическую природу политического многообразия и его соотношение с другими общественными явлениями в их развитии, взаимосвязи и взаимообусловленности, и вытекающие из него методы анализа и синтеза, логический метод в части рассмотрения политического многообразия как конституционно-правового института.

Использовался системно структурный подход, помогающий исследовать объект как сложное, многогранное явление, состоящее из взаимосвязанных элементов, обра-

зующих относительно неизменную структуру и обеспечивающих его целостность. Юридическая конструкция и структурные элементы конституционно-правового института были выявлены при помощи формально-юридического и сравнительно-правового методов. В части анализа практики конституционно-правового регулирования в исследуемой области, динамики численности общественных объединений в определенные периоды, уровня одобрения различных институтов власти населением были использованы статистический метод и метод социологического исследования. Исторический метод и метод научного прогнозирования позволили проследить процесс развития правового регулирования исследуемых отношений в дореволюционной России, советский период и в настоящее время, а также определить тенденции их реформирования.

Математический метод использовался при исследовании и выявлении количественных критериев многообразия, оценочных и абстрактных категорий, а также при выявлении формул равенства, доказательства и преодоления неравенства в конституционных отношениях. Метод моделирования ситуаций позволил сформулировать эффективные стратегические способы защиты прав человека и основ конституционного строя по алгоритмам и схемам с использованием действующего законодательства, направленных на создание прецедентов, существенное изменение правоприменительной практики. Исследование проведено также с использованием электронных правовых баз данных и информационных ресурсов сети Интернет, которые позволяют обрабатывать большие объемы информации и находить не обнародованные в официальных печатных изданиях документы.

Центральная идея базируется на критическом анализе российского конституционного законодательства, осмыслении роли политического многообразия в современной России в конкуренции между субъектами политической деятельности, общественной жизни граждан и в международных отношениях, необходимости обобщения соответствующего опыта.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что соискателем предпринята попытка комплексного исследования сущности и особенностей осуществления принципа политического многообразия в конституционном строе и международных отношениях. Сформулированы авторские определения ряда понятий: «политическое многообразие», «многопартийность», «открытые обращения» и другие. Положения, разработанные и выносимые автором на защиту, содержат проблемы, ко-

торые не рассматривались в диссертациях последнего времени в области конституционного права и теории государства и права по теме исследования в период 2010-2015 гг.

Политическое многообразие в отличие от предшествующих исследователей, трактуется в качестве суверенного права и обязанности государства, гарантии реализации индивидуальных и коллективных прав и свобод; выделяются научно-теоретический и образовательный уровень (форма) реализации принципа политического многообразия; выявляются существующие проблемы и предлагаются пути их решения. Конкретное проявление научной новизны исследования находит также в анализе и критической оценке последних изменений Конституции РФ и конституционного законодательства, международной практики на предмет их соответствия принципам народного и государственного суверенитета, народовластия и политического многообразия. Разработаны предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы реализации принципа политического многообразия. Работа представляет собой новое целостное монографическое исследование.

Новизна представленной диссертации выражается в следующих **основных теоретических положениях и практических выводах, выносимых на защиту:**

1. Политическое многообразие в правовом аспекте следует рассматривать как принцип права, основу конституционного строя, конституционно-правовой институт, гарантию реализации субъективных (индивидуальных и коллективных) прав и свобод, суверенное право и обязанность государства, совокупность конституционных отношений.

2. В широком смысле политическое многообразие – основа конституционного строя, предполагающая обязанность органов власти и их должностных лиц принимать любые решения и правовые акты, основываясь на интересах и волеизъявлении большинства (референдумах, выборах, гражданских, народных, в том числе правотворческих инициативах, всенародных обсуждениях) с учетом мнения меньшинства (интересов социальных групп, наказов избирателей, сходов и обращений граждан). Конечной целью реализации данного принципа является обеспечение стабильности социальной и политической системы общества, равных возможностей каждого в управлении делами государства с учетом политической конкуренции.

В узком смысле политическое многообразие – юридическая гарантия реализации индивидуальных и коллективных политических прав и свобод, требований граждан и

различных социальных групп к властям по отстаиванию частных и публичных интересов в соответствии с Конституцией РФ без давления или преследования со стороны государства и обязательных к учету властями.

3. Правовое регулирование политического многообразия должно быть направлено на сочетание партийного и непартийного участия во власти, обеспечение равенства между личностью и государством, общественными объединениями и политическими партиями, расширение политической свободы и числа реальных участников конституционного, в том числе правотворческого, процесса. При этом в законодательстве должны быть исключены (отменены) излишняя детализация и ограничение политических прав и свобод с параллельной детализацией обязанностей органов публичной власти, их должностных лиц и установлением конституционно-правовой ответственности за умаление, отрицание и вмешательство в существо таких прав и свобод.

4. При введении пропорциональной избирательной системы на любом уровне представительные органы власти должны исходить из того, что в ущерб праву каждого гражданина на участие в управлении делами государства посредством выборов не может противодействовать многопартийность, в результате чего беспартийный кандидат не должен лишаться пассивного избирательного права. Во исполнение ст. 19 Конституции РФ необходимо также вновь ввести в Федеральный закон «Об общественных объединениях» положения о политических организациях (помимо политических партий) и политических движениях с закреплением за ними на всех уровнях выборов гарантий реализации пассивного избирательного права. Подобные меры позволят создать реальную почву для функционирования дееспособной многопартийности за счет формирования здоровой политической конкурентной среды.

5. Политическое многообразие основано на конституционной модели равенства общественных объединений (ч. 4 ст. 13, ч. 2 ст. 19 Конституции РФ), предполагающей обязанности государства по соблюдению и охране запрета на их дискриминацию (ст. 136 УК РФ). Такое равенство требует установления государством правового режима и условий, когда политические партии и общественные объединения в избирательном процессе либо все финансируются государством на законных основаниях, либо ни одно из них. Это будет обеспечивать их равные возможности участия в управлении делами государства, не допуская положения, когда политические партии, вошедшие в состав

представительных органов, финансируются государством на законных основаниях с параллельно существующими партиями без таковой поддержки.

6. Институционализация политического многообразия обуславливает необходимость установления определенных правовых пределов (ограничений) его осуществления. На современном этапе государственного развития особо следует ограничивать политическую пропаганду, распространение заведомо фальсифицированной или недостоверной информации, не основанной на проверенных доказательствах, средством массовой информации или иностранным государством под видом достоверных сообщений в отношении общественно значимых сведений, которые угрожают конституционному строю государства и влекут массовые нарушения прав человека, вражду и ненависть. В связи с этим России необходимо в ближайшее время инициировать заключение международного договора о пресечении злоупотребления информацией («информационных войн») и применения двойных стандартов в международном праве с установлением санкций международного права и признанием развязывания «информационных войн» международными преступлениями и преступлениями международного характера.

7. В целях охраны и защиты конституционного строя от применения международных двойных стандартов по вопросам политического многообразия необходимо внести в статью 105 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» дополнение: «Субъекты, указанные в статье 105 настоящего Закона, вправе обратиться с запросом о толковании соответствующих положений Конституции РФ применительно к возможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека по принятию мер индивидуального или общего характера, придя к выводу о невозможности его исполнения в виду расхождения с Конституцией РФ. Рассмотрение дела по таким запросам производится в порядке ст. 88–91 настоящего Закона в отношении не вступивших в силу международных договоров РФ». В практическом аспекте состоявшиеся решения данного Суда можно было бы предоставлять в качестве весомого доказательства о противоречии решения Европейского Суда Конституции при заявлении властей о его пересмотре в Большой Палате, когда оно ещё не стало обязательным.

8. Для соблюдения Россией международных стандартов политического многообразия и Постановления Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 г. 21-П необходимо закрепить специальный механизм, защищающий от политизированного обжалования

властями любого решения Европейского Суда по правам человека. Статью 105 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» следует дополнить содержанием: «Проверка на предмет соответствия решений Европейского Суда по правам человека Конституции РФ возможна, если власти Российской Федерации в обязательном порядке заявляли (прошли) процедуру пересмотра дела в Большой Палате Суда с конкретным обоснованием его несоответствия одной из конституционных целей, установленных в статьях 1, 16, части 3 статьи 55 и статье 56».

9. Важнейшими гарантиями учета мнения каждого в системе политического многообразия являются гражданские и народные, в том числе правотворческие (законодательные) инициативы, указы избирателей, открытые (публичные) обращения, которые являются разновидностью (подинститутом) обращений граждан и подпадают под действие Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Вместе с тем для эффективной реализации этих обращений требуется специальное закрепление их в качестве разновидностей обращений в данном Законе с раскрытием сущности, предоставления гарантий по их обязательному разрешению властями и предоставлению ответов со стороны властей.

10. В целях пресечения формального подхода к отказу представительных органов власти в рассмотрении гражданских и народных правотворческих инициатив целесообразно закрепить их гарантии в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», введя новую статью 11.1 «Правотворческая инициатива»: «Внесенные в представительные или исполнительные органы публичной власти предложения граждан принять правовой акт или проекты правовых актов подлежат обязательному рассмотрению тем органом, к компетенции которого правовыми актами установлено принятие данных актов. Уполномоченные лица и структурные подразделения таких органов обязаны привести внесенные проекты правовых актов по форме в соответствии с регламентом их работы и вынести на дальнейшее рассмотрение в течение 30 дней.

Запрещается отказывать в рассмотрении правотворческой инициативы граждан или предложения по принятию правового акта, обуславливая это несоответствием проекта правового акта по форме и структуре либо требованием сбора определенного количества подписей по смыслу настоящего Федерального закона.

Законодательством субъектов РФ допускается установление требования сбора минимального количества подписей или минимальной численности инициативной группы граждан для поддержки инициативы в единственном случае – при гарантированной обязанности представительного или исполнительного органа принять (утвердить) поддержанный необходимым числом подписей либо инициаторами правовой акт (предложение).

Не допускается отказ в утверждении народной правотворческой инициативы граждан органом власти или должностным лицом, в том числе в принятии правового акта, если они набрали необходимое количество голосов, установленное правовыми актами субъектов РФ или местного самоуправления».

11. В связи с признанием Конституционным Судом РФ в Постановлении от 11.06.2003 г. №10-П референдумов и выборов равноценными формами демократии, взаимосвязанными и дополняющими друг друга, в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» следует обеспечить подобную «равноценность», исполнив Постановление Суда в части установления их равенства. А именно – снизить количество подписей в поддержку инициативы проведения референдума с 2 000 000 до 300 000 в связи со снижением количества подписей в поддержку кандидатов в 2012 г. на выборах Президента РФ с 2 000 до 100 000 от партий, для самовыдвиженцев – до 300 000.

12. Для обеспечения конституционного принципа политического многообразия объективно необходимо, во-первых, поощрять политическую активность граждан. Для этого целесообразно вернуть в избирательное законодательство: возможность негативной агитации и графу «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов») на федеральных и региональных выборах, минимальный порог явки избирателей; основание для отзыва выборных должностных лиц – в связи с утратой доверия избирателей. Во-вторых, следует продолжить позитивное направление законодательных изменений через стимулирование конкурентной среды в избирательном процессе посредством отмены «непрямых» выборов глав субъектов и муниципальных образований, введения прямых народных выборов судей общей юрисдикции.

13. Политическое многообразие гарантирует обеспечение равенства в способах охраны и защиты прав между личностью, общественными объединениями и государством, для чего в части 5 статьи 219 Кодекса административного судопроизводства РФ

следует увеличить сроки обжалования решений, действий (бездействия) органов власти, их должностных лиц вместо 10 дней (или 3-х месяцев) до 3-х лет, равные общему сроку исковой давности. Необходимо закрепить за гражданами и объединениями гарантии обжалования правовых актов в Конституционном Суде в порядке абстрактного нормоконтроля посредством закрепления в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» обязанности последующей передачи (переоформления) уполномоченными субъектами запроса в Суд жалоб граждан и объединений. Целесообразно также закрепить в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации» обязанность по учреждению уставных (конституционных) судов во всех субъектах России.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что в нём на основе комплексного анализа принципа политического многообразия теоретически исследованы понятие, истоки, сущность, место и роль этого принципа как в системе основ конституционного строя, так и в практическом регулировании общественных отношений. Теоретическое и практическое значение работы определяется её актуальностью, научной новизной, а также выводами общетеоретического и практического характера, имеющими определенное значение применительно к ряду материальных и процессуальных отраслей права. Предложенная автором концепция раскрывает новые возможности познания юридических гарантий, играет немаловажную роль в развитии теории основ конституционного строя и прав человека.

Научно-практическая значимость исследования заключается в возможности использования выводов и предложений, содержащихся в диссертации, для решения проблем реализации конституционного принципа политического многообразия в Российской Федерации, а также для продолжения научных изысканий в рамках теории конституционного права. Материалы выполненной работы могут быть реализованы в правотворческой и правоприменительной деятельности органов публичной власти, а также востребованы гражданами и их объединениями при защите законных интересов, прав и свобод. Результаты исследования могут быть использованы в преподавании теории государства и права, прав человека, административного права, конституционного права России, конституционного судебного процесса, муниципального права, при подготовке учебно-методических пособий. В работе содержатся также предложения по совершенствованию действующего законодательства в отношении гарантий открытых

обращений, народной правотворческой инициативы, референдумов, равенства общественных объединений и политических партий, способов защиты конституционных прав и публичных интересов.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и положения диссертации обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Основные положения работы были апробированы на девяти международных, трех общероссийских, пяти межрегиональных и межвузовских научных и научно-практических конференциях, в частности: Международной научно-практической конференции «Право и его реализация в XXI веке» (СГЮА, 29–30 сентября 2011 г.); III Международном конституционном форуме «Конституционная юстиция в политической и правовой системах России» (НИУ СГУ, 16 декабря 2011 г.); Международной научно-практической конференции «Экономика и право: проблемы теории и практики» (ПКИ РУК, 25 мая 2012 г.); Международной заочной научно-практической конференции «Актуальные проблемы естественных и гуманитарных знаний: современные подходы в их решении» (ПКИ РУК, 7 июля 2014 г.); Межвузовской научно-методической конференции «Педагогическое мастерство: опыт и инновации» (СГЮА, 26 февраля 2015 г.). Положения исследования использованы в учебном процессе при преподавании «Конституционного права Российской Федерации», «Административного права».

По теме исследования опубликовано 20 научных работ, включая 4 статьи в рекомендованных ВАК РФ ведущих рецензируемых журналах: «Ленинградский юридический журнал» (г. Пушкин), «Вестник Саратовской государственной юридической академии» (г. Саратов), «Правовая культура» (г. Саратов).

Структура работы обусловлена целями, задачами и логикой исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, списка использованных нормативно-правовых и литературных источников и приложения.

ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО МНОГООБРАЗИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

1.1. Политическое многообразие – элемент российской политической системы

При изучении проблемы политического многообразия представляется необходимым дать структурный, системный и лексикологический анализ его сущности, а также рассмотреть генезис и историю его становления в качестве основного принципа политической системы.

Генезис содержательной сущности данного явления связан с анализом различных взглядов по данному вопросу, историей развития дефиниции «политическое многообразие».

В настоящее время в философии «многообразие» выражается через понятие «плюрализм», которое этимологически происходит от латинского «pluralis» – «множественный»¹.

Сам термин «плюрализм» впервые был введен Х. Вольфом в 1712 году, и понимался им как «принцип устройства правового общества, утверждающий необходимость многообразия субъектов экономической, политической и культурной жизни общества»², затем широко использовался для обозначения учений в различных философских системах³.

Политические основы плюрализма, не употребляя это понятие, впервые проанализировал французский мыслитель А. Токвиль в работе «Демократия в Америке» (1835). Особое внимание он уделил характеристике либерально-демократической системы государственного руководства, утвердившегося в северной Америке, выяснению формирования воли большинства и способов ее реализации⁴.

Концепция политического плюрализма в последующем формировалась в рамках общей теории плюрализма, которая возникла в начале XX века в Англии как реакция на становление индустриального капитализма⁵. Первооснователем же данной концепции

¹ Философский энциклопедический словарь. М., 1999. С. 345, 346.

² Хоруженко К.М. Культурология. Энциклопедический словарь. Ростов-на-Дону, 1997. С. 383.

³ См.: Идеологический плюрализм: видимость и сущность. М., 1987. С. 5.

⁴ См.: Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992.

⁵ См.: Российская социологическая энциклопедия / под общ. ред. Осипова. М, 1998. С. 381.

считается социолог, лидер и идеолог лейбористской партии Г. Ласки, который в 1915 г. ввел в социально-политический лексикон такие понятия, как «плюралистическая теория государства» и «политический плюрализм» и широко использовал их в своих работах¹. Затем концепция политического плюрализма развивалась преимущественно в США².

В настоящее время содержание идей плюрализма на Западе оформлено в рамках концепции либеральной демократии в теории «плюралистической демократии». Важнейшим ее постулатом является утверждение, что демократия основана на различии интересов и рассредоточении политической власти³. Также подчеркнем, что понятия «политический плюрализм» и «политическое многообразие» считаются тождественными (последнее является русским синонимом первого).

Генезис политического многообразия обычно связывают с объективно существующими разнообразными интересами в обществе и организаций их выражающих, политических взглядов различных слоев общества, естественной свободой человека выражать свои взгляды и участвовать в политической деятельности⁴; рассредоточением, плюрализацией политической власти народа, обусловленной изменением ее социально-классовой структуры, перераспределением политического влияния различных классов и социальных слоев⁵.

Между тем, «становление принципа политического плюрализма не имеет ничего общего с попытками ввести «многовластие», нарушить стабильность в обществе или навязать ему эгоистические цели отдельных социальных групп, вызвать распад социального управления и анархию», указывает О.Е. Кутафин⁶.

В связи с чем, политическое многообразие означает не только множественность, но и совместимость интересов. Кроме различий в рамках политического плюрализма должны быть определенные общие точки зрения, единые принципы, которые бы разде-

¹ См.: Колесников Е.В. Политический плюрализм // Политология для юристов / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1999. С. 304.

² Истоки плюрализма можно обнаружить в либеральных экономических и политических теориях Д. Локка, Д. Мэдисона, Д. Трумэна, И. Бентама, А. Бентли, которые внесли значительный вклад в современную политологию США. См.: Чилкот Р.Х. Теории сравнительной политологии. В поисках парадигмы. М., 2001. С. 407.

³ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. С. 183–184.

⁴ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2007. С. 167, 170–173; Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: учеб. пособие для вузов. М., 1996. С. 90, 91.

⁵ См.: Деев Н.Н., Шарафетдинов Н.Ф. Социалистический плюрализм в политике // Советское государство и право. 1989. № 4. С. 3.

⁶ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. М., 2007. С. 115.

лялись и принимались всеми участниками политического процесса путем достижения компромисса. Политическое многообразие означает также ограничение власти большинства над меньшинством. Причем меньшинство, подчиняясь решениям, принятым большинством, также должно иметь право на выражение и отстаивание собственных интересов в рамках закона, их оформление и удовлетворение¹.

В мировой практике, как правило, устоявшиеся в течение длительного времени в политической системе социальные отношения в последующем нередко находят свое выражение в соответствующих принципах права².

Политическое многообразие как определенный демократический тип общественных отношений является специфической социальной ценностью, которая лишь с течением времени приобретает характер и правовых ценностей. «В качестве оправдавшей себя модели устройства политических отношений идея политического многообразия пронизывает общественное правосознание, трансформируясь в один из основных принципов правового регулирования общественных отношений»³.

Подобный подход можно объяснить истоками становления политического многообразия и в России.

Зарождение в полноценном виде политического многообразия в России обычно относят ко второй половине XIX – начала XX веков, когда в ходе нарастания революционной борьбы появилось большое количество общественных организаций, как легальных, так и нелегальных, в том числе и профсоюзных. В этот период стали популярными идеи перехода монархической России к республиканской форме правления, разделения властей, создания выборных представительных органов и другие⁴.

Важную роль здесь сыграл Высочайший Манифест от 17 октября 1905 года об усовершенствовании государственного порядка, в котором провозглашалась неприкосновенность личности, свобода слова, собраний и союзов, было предусмотрено расширение избирательного права. После его издания был принят пакет законодательных до-

¹ См.: *Гаджиев К.С.* Политическая наука. М., 1996. С. 81–84; Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство // Вопросы философии. 1994. № 3. С. 37–48; *Заметина Т.В.* Конституционные основы национальной политики / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2006. С. 140, 143.

² См.: *Явич Л.С.* Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М., 1978. С. 31.

³ *Шантора А.А.* Принцип политического многообразия в Российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 19.

⁴ См.: *Авакьян С.А.* Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996. С. 18; *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации.* М., 1999. С. 49.

кументов, значительно увеличивших политическую и личную свободу граждан¹.

Аналогично в Основных Государственных Законах Российской Империи 1906 г. в Главе 8 «О правах и обязанностях российских подданных» говорилось о неприкосновенности личности; выезда и выбора рода занятий; неприкосновенности собственности; свободе собраний; свободе слова и печати; свободе союзов и др.²

Что касается избирательного права, то оно было цензовым и наделяло правом голоса только имущие слои населения. Учреждение выборной Государственной Думы в соответствии с Положением о выборах, утвержденное императорским указом одновременно с Манифестом о её создании от 6 августа 1905 г.³ с законодательными функциями, дало начало российскому парламентаризму и сыграло важную роль в деле упрочения конституционного строя. Именно опыт I–IV Государственной Думы связан с легальным существованием многопартийности в России в начале XX века.

Октябрьская социалистическая революция 1917 года, разгон Учредительного собрания в январе 1918 года, проведение судебного процесса над 34-ю членами ЦК в 1922 году, в целом послужили свертыванию политического многообразия и упразднению многопартийности⁴.

Начиная с Конституции РСФСР 1918 г., Конституции СССР 1924 г., последующие конституции, союзное и республиканское законодательство в той или иной мере закрепляли право объединения в общественные организации, свободу слова, собраний, митингов, выборы и т.д., которые фактически носили декларативный характер. Вплоть до 1985 года, Коммунистическая партия была не только правящей, но и единственно возможной политической партией в Советском Союзе. Советская конституционная теория не использовала понятие «плюрализм», т.к. этот термин использовался главным образом в негативном значении как проявление западной идеологии, и определялся как господствующая методология буржуазной философии, политологии, социологии, противо-

¹ Так, 24 ноября 1905 года высочайшим указом были утверждены Временные правила о повременных изданиях, закрепляющие полный отказ от предварительной цензуры в отношении периодической и всякой другой печати. Свобода собраний регламентировалась временными правилами о них, утвержденными высочайшим указом 4 марта 1906 года. Одновременно с регламентированием свободы собраний были утверждены Временные правила об обществах и союзах, после чего началось активное создание политических партий и других общественных объединений. См.: Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1905. № 190. Ст. 1658; № 226. Ст. 1879; 1906. № 48. Ст. 308; Ст. 309.

² Хрестоматия по истории отечественного государства и права / сост. В.А. Томсинов. М., 1998.

³ Полн. собр. законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XXV. Отд. 1. № 26662.

⁴ См.: *Авакьян С.А.* Указ. соч. С. 27–29.

стоящая диалектико - материал логическому монизму¹.

Глубокие перемены общественного строя после 1985 г. в СССР и РСФСР отразились на содержании Конституции 1978 года, которая неоднократно и существенно менялась. 23 апреля 1985 г. на Пленуме ЦК КПСС была провозглашена политика перестройки. Бурному росту политической активности способствовало и то, что с конца 1986 г. практически прекратились аресты по ст. 70 (антисоветская агитация и пропаганда) и п. 1 ст. 190' УК РСФСР (распространение заведомо ложных измышлений, порочащих советский государственный общественный строй). Также в 1987 г. была освобождена значительная часть политических заключенных. Только за первую половину 1988 г. было проведено около 600 митингов и собраний, уличных шествий, в которых принимали участие сотни тысяч граждан². 26 марта 1989 г. в СССР, а значит – и в России прошли первые альтернативные выборы. В 1991 году был учрежден институт Президентства, расширились права местного самоуправления³. С 1991 года начинается создание и регистрация новых политических партий. В период с 1991 по 1993 г. было проведено 3 российских референдума и 12 региональных референдумов⁴.

Конституционные поправки 1989–1992 гг. имели важнейшее значение для дальнейшего развития страны: были провозглашены отказ от социалистической модели общественного развития, монопольного положения КПСС в политической системе создания деятельности политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций и массовых движений, признание идеологии плюрализма, концепции разделения властей⁵.

¹ См.: Колесников Е.В. Указ. соч. С. 311.

² См.: Козин В.И. Политико-правовые предпосылки становления новой государственности в СССР / РСФСР, 1986 - 1991 гг. // Закон и право. 2005. № 1. С. 63, 64.

³ См.: Конституция РСФСР 1978 г. (в ред. от 24.05.1991 г.) – включение в Основной Закон главы о Президенте и норм, затрагивающих его полномочия, в другие главы (ВВС РФ. 1991. №22. Ст. 776), Закон РСФСР от 24.04.1991 г. «О Президенте РСФСР» (ВВС РФ. 1991. №7. Ст. 512).; Закон РСФСР от 24.05.1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» // ВСНД РФ. 1991. № 22. Ст. 778; Закон РФ от 6.07.1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // ВВС РФ. 1991. № 29.

⁴ За последующие 14 лет было проведено 20 референдумов субъектов РФ – всего лишь на 8 больше, чем их было проведено с 17 марта 1991 г. по 12 декабря 1993 г., то есть за 2, 7 года. Данные приводятся по: Россия – страна референдумов // Псковская губерния. 2006. №27 (296).

⁵ См.: Закон РСФСР от 16.06.1990 г. № 38-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», которым отменялась руководящая роль Компартии // ВВС РФ. 1991. № 3. Ст. 25; Указ Президента РСФСР от 23.08.1991 г. «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР» // ВВС РФ. 1991. №35. Ст. 1149; Указ Президента РСФСР от 25.08.1991 г. «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» // ВВС РФ. 1991. №35. Ст. 1164; Указ Президента РСФСР от 6.11.1991 г. «О деятельности КПСС и КП РСФСР» // ВВС РФ. 1991. №45. Ст. 1164. В

Самыми яркими проявлениями политического плюрализма стали принятие 12 декабря 1993 г. на референдуме Конституции РФ и проведение выборов в обе палаты Федерального Собрания. В итоге принцип политического многообразия был закреплен в главе I «Основы конституционного строя» в ст. 13 Конституции РФ 1993 г.

Таким образом, можно утверждать, что политическое многообразие в России сначала сложилось в качестве основополагающего принципа политической системы, в последующем – нашло свое отражение в одноименном принципе права и получило «официальное (конституционно-правовое) признание допустимости разнообразия взглядов, подходов, позиций, концепций в общественно-политической сфере»¹.

Учитывая генезис политического многообразия и его аксиологическую ценность, одноименный принцип права в теории государства и права достаточно справедливо относят к группе общесоциальных принципов права. В этом качестве он представляет собой «совокупность основных начал, отправных идей, отражающей особый тип демократического устройства политической системы общества, объективные требования ее развития и определяющая сущность и содержание их нормативно-правового регулирования»².

Политическое многообразие как принцип права – исходное идейно-политическое, нравственное и нормативное начало права, предопределяющее содержание правовых институтов, содержание прав и свобод человека. Особая роль принципов права, подчеркивает авторитетный правовед И.Н. Сенякин, заключается в том, что они оказывают непосредственное влияние на содержание законодательства, могут использоваться в качестве источников права в ситуациях по преодолению первичных и последующих пробелов в праве посредством их применения по аналогии³.

Российской Федерации впервые о разделении властей и плюрализме в самом общем виде было сказано в частях 12 и 13 Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12.07.1990 года (ВВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22). В конституцию РСФСР 1978 г. подобные изменения и дополнения в ст. 1, 3, 6–9 были внесены позже законами РФ об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 21.04.1992 г. № 2708-1 и от 09.12.1992 г. № 4061-1 // ВВС РФ. 1992. № 20. Ст. 1084; 1993. № 2. Ст. 55.

¹ Колесников Е.В. Указ. соч. С. 303.

² Шантора А.А. Указ. соч. С. 32.

³ См.: Сенякин И.Н. Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 131; Сенякин И.Н. Принципы права и принципы законодательства: соотношение взаимосвязь // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 2010. С. 136–138.

Будучи общим принципом права, политическое многообразие воплощается в конституционный принцип. Принципы конституционного права олицетворяют собой отдельные научные идеи, учения, доктринальные установки, определяют идейный смысл конституции, развития общества и государства, правовую конституционную категорию, находящуюся во взаимосвязи со всеми основами конституционного строя, дополняет их¹.

В теории права политическое многообразие принято выделять среди универсальных и общепризнанных принципов права, которые имеют общечеловеческую ценность, выработаны мировой цивилизацией к концу XX века и присущи большинству конституций². Данный принцип имеет также межотраслевое значение, поскольку распространяет свое действие на конституционное, административное, уголовное и другие отрасли права, что дает основание отнести его к межотраслевым принципам права.

Принцип политического многообразия, как и все остальные принципы права, обуславливается определенным типом общественных отношений – отношениями политического многообразия, по сути, всем комплексом политических отношений. Как подчеркивает профессор В.Т. Кабышев: «Конституция формализует, придает всеобщий, юридически обязательный характер отношениям властвования»³. В связи с чем, здесь уместно будет заметить, что принцип политического многообразия служит отправными идеями, прежде всего, для развития всех общественных отношений, составляющих предмет конституционного права, то есть отношений, возникающих в связи с управлением государственными и общественными делами. В данном случае мы поддерживаем позицию И.Е. Фарбера, И.А. Кравца и С.А. Авакьяна, согласно которой общественные отношения, составляющие предмет конституционного права, относятся к политическим (следует также учитывать, что не все политические отношения регулируются конституционным пра-

¹ См.: *Невинский В.В.* Основы конституционного строя как система основополагающих конституционных принципов // Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение: сб. ст., посвящ. 30-летию Алтайского государственного университета и 40-летию юридического факультета АлтГУ / Под ред. В.В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алт. Ун-та, 2003. С. 38, 42. См. также: *Комкова Г.Н.* Принципы конституционного права России // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько; Саратов, 2010. С. 369–392; *Пряхина Т.М.* Конституционная доктрина Российской Федерации: науч. издание / науч. ред. В.О. Лучина. М., 2006. С. 123, 147.

² См.: *Старостенко К.В.* Конституционно-политическое многообразие: сущность и проблемы реализации в Российской Федерации. СПб.: Изд.-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. С. 16, 24; *Енгибарян Р.В.* Сравнительное конституционное право: учеб. пособие. Ростов-на-Дону, 2007. С. 127; *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции. М., 2005. С. 213.

³ *Кабышев В.Т.* Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы / под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979. С. 42.

вом)¹.

В целом принцип политического многообразия выполняет функцию несущей конструкции («скелета») для формирования нормативного материала одноименного конституционно-правового института, которая образует некоторую идеальную модель построения юридических связей между субъектами отношений в сфере политического многообразия.

В Конституции РФ содержание политического многообразия дается в следующей формулировке: «В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность» (п. 3 ст. 13). Само же определение содержания столь нового для российской действительности явления Конституция России не раскрывает также как и конституционное законодательство.

Раскрытие содержание принципа политического многообразия было осуществлено, пожалуй, лишь в Саратовском проекте Конституции 1990 г.

Принцип политического многообразия закреплялся здесь в одной формулировке как равные правовые возможности политических партий, общественных и религиозных организаций, массовых движений через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, и в других формах участвовать в формировании и выражении общественного мнения, в выработке политики государства, в управлении государственными и общественными делами (ст. 5). Подобный плюрализм был закреплен также для граждан и выражался в их праве на свободу слова, мнений, убеждений, их беспрепятственное выражение и распространение, в гарантированности идеологической, религиозной, культурной свобод граждан (ст. 16)².

В настоящее время единого общепризнанного понимания политического многообразия в учебной и научной литературе не сложилось, что представляется, на наш взгляд, вполне естественным. И здесь невозможно предложить универсального определения, характеризующего политическое многообразие со всех его сторон, поскольку оно является многоаспектным явлением, которое можно рассматривать с разных позиций.

Во-первых, это категория социальная, имеющая своим содержанием реально су-

¹ См.: Советское государственное право / под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979. С. 31; *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. М., 2006. С. 20, 21, 31; *Кравец И.А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). Москва; Новосибирск, 2002. С. 114.

² См.: Саратовский проект Конституции России / предисл. В.Т. Кабышева. М., 2006. С. 11, 14, 15.

существующие отношения в обществе, складывающиеся на основе признания за каждым лицом политической свободы, а также конкуренции политических концепций в обществе, демократических основ политической системы.

Во-вторых, это категория правовая, которая включает в себя несколько составляющих: принцип права, основа конституционного строя, конституционно-правовой институт, совокупность конституционных отношений, гарантия реализации индивидуальных и коллективных прав и свобод, суверенное право и обязанность государства.

Политическое многообразие принято рассматривать также в объективном и субъективном смысле:

В объективном смысле политическое многообразие представляет собой одну из основ конституционного строя и конституционно-правовой институт, которое представлено правовыми актами, образующими массив конституционного законодательства.

В субъективном смысле – гарантия реализации коллективных и субъективных прав и свобод, которая складывается из предусмотренных нормами объективного права поведенческих установок, закрепляющих возможности субъектов в практической реализации, прежде всего, политических прав и свобод.

Особенность политического многообразия, как гарантии заключается в том, что оно способствует реализации одновременно индивидуальных и коллективных прав и свобод. В этом качестве оно обеспечивает право каждого индивидуально и/или совместно с другими (коллективно) свободно формировать, выбирать, менять, распространять политические мировоззрения и действовать в соответствии с ними, не ущемляя права и свободы других. Коллективная форма реализации политического многообразия является производной от индивидуальной (в рамках реализации права на объединение и политические партии, народовластие, право на обращение).

Политическое многообразие предполагает свободное развитие и обеспечение добросовестной политической конкуренции, основанное на принципе равенства субъектов права, учет мнения различных политических сил и социальных групп, их возможность предлагать, реализовывать альтернативные идеологии и пути развития государства и общества. Политическое многообразие может осуществляться коллективами, ассоциациями (общественные объединения и организации), общностями (народы, нации, этнические, религиозные и языковые меньшинства, социальные группы), публично-правовыми образованиями, государством, его осуществление должно быть направлено на максимальное

удовлетворение индивидуальных интересов личности¹.

В ряде случаев политическое многообразие может быть реализовано только в составе определенной общности: права меньшинств, права народов и наций на самоопределение, право народов субъектов Федерации на государственную самостоятельность, право местных сообществ на местное самоуправление². Причем принцип политического многообразия позволяет реализовать суверенитет народа (как ассоциации граждан) непосредственно, либо через органы государственной власти и местного самоуправления, референдум, пересмотр и принятие Конституции.

Политическое многообразие все более отчетливо оформляется в международно-правовом аспекте как суверенное право государства³ на проведение независимой внутренней и внешней политики, право голоса в международном диалоге на равных началах с другими государствами и межправительственными организациями, принцип урегулирования межгосударственных конфликтов, отстаивания и защиты своих законных интересов мирным путем без военного вмешательства. Рассмотренные качества присущи государству в силу государственного суверенитета. В Декларации о принципах международного права 1970 г., касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН провозглашен принцип, касающийся обязанности в соответствии с Уставом не вмешиваться в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого другого государства. Данный принцип означает, в том числе, что: «Каждое государство имеет неотъемлемое право выбирать себе политическую, экономическую, социальную и культурную систему без вмешательства в какой-либо форме со стороны какого бы то ни было другого государства».

Например, в послании Федеральному Собранию за 2014 г. Президент России особо отметил: «Мы будем отстаивать многообразие мира. Будем доносить до людей за рубежом правду. Чтобы все видели настоящий, подлинный, а не искаженный, фальшивый

¹ О теории коллективных субъектов прав см.: *Велиева Д.С.* Коллективные субъекты прав // Вестник СГЮА. 2013. №4. С. 205–207; *Комарова В.В.* Некоторые вопросы оформления правового статуса коллективного субъекта в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. №9. С. 49–53.

² См.: *Лебедев А.В.* Политические права и свободы граждан Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. С. 27.

³ К такому выводу мы приходим, проводя параллель с профессором А.М. Кокотовым, который относит гражданство к суверенному праву государства – возможности в одностороннем порядке регулировать отношения гражданства. См.: Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушин. М.: Норма, 2007. С. 163.

образ России...И делать это даже в тех случаях, когда правительства некоторых стран пытаются выстроить вокруг России чуть ли не новый "железный занавес"»¹.

Таким образом, как суверенное право государства – это возможность государства в одностороннем порядке регулировать общественные отношения в политической системе, с другой стороны – институт защиты прав и институтов государства. Данное право включает правомочия государства по регулированию политического многообразия и основ политической конкуренции, принятию законодательства об общественных объединениях и политических партиях, гарантий и стимулирования политических прав и свобод, оппозиции, ограничений политической монополии и недобросовестной конкуренции и т.д.

Вместе с тем федеральный законодатель ограничен нормами действующей Конституции РФ и не вправе в одностороннем порядке с помощью правового регулирования устанавливать принцип главенствующей роли политической партии или какую-либо идеологию в качестве обязательной.

Так тоталитарные и авторитарные политические системы исходят из принципов политического монизма, где характерными являются официально признаваемая идеология, ограниченное число партий, однопартийность или беспартийность, многопартийность лояльных партий к преобладающей правящей партии. В подобных условиях не может быть и речи о существовании таких принципов политической системы как демократия, соревновательность в политическом процессе на базе юридического равенства граждан, их объединений, политических партий, осуществлении власти народа в решении вопросов общественной жизни и управления государством, господства права и других². Несмотря на это, политический плюрализм может проявляться и в авторитарной плюралистической системе (в ограниченном виде): в многопартийности, в системе разделения властей, в ограниченном поле деятельности представительных органов власти, передаче ряда законодательных и исполнительных полномочий от центра субъектам Федерации и др.³

Политическое многообразие является важнейшей гарантией в системе прав человека, поскольку расширяет возможности их реализации и позволяет удовлетворять многочисленные мировоззренческие потребности различных социальных групп и отдельных

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 г. «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. 2014. 5 декабря.

² См.: *Енгибарян Р.В.* Указ. соч. С. 158–164.

³ См.: *Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева.* М., 2000. С. 144.

индивидов посредством обязанности государства принимать меры для их материализации и не вмешиваться во внутренний мир личности.

Право – ничто без обязанности государства выполнить его, установить и обеспечить механизм реализации, гарантии и ответственность за его несоблюдение и нарушение. В связи с этим методологически верно рассматривать политическое многообразие, не только как право, но и как негативные и позитивные обязанности государства по отношению ко всем элементам политической системы и личности¹.

Государство не должно вмешиваться в существо политических свобод, чрезмерно их ограничивать, с другой стороны – обязано гарантировать учет мнения большинства общественных и индивидуальных интересов. Однако предшествующие исследования политического многообразия не содержат такой методологический подход, рассматривая в основном содержание обязанностей политического многообразия в его гарантиях.

Проанализировав личностный и публичный аспекты плюрализма, мы делаем вывод, что политическое многообразие трактуется большинством авторов через такие категории как «политическая свобода» и «политические права», в связи с чем, необходимо проведение их более подробного анализа.

Мы разделяем позицию И.Н. Плотниковой, которая обобщая и анализируя научные разработки по проблеме соотношения дефиниций «право» и «свобода» в различных аспектах, в своей работе пришла к следующим выводам: свобода является родовым понятием по отношению к категории право и фактически состоит из различных компонентов - конституционных прав (позиция В.И. Крусс²). С другой стороны, свобода фактически является правом, которое дает более широкие возможности выбора и не учитывает конкретного результата, в то время как термин «право» определяет более конкретные действия (позиция Е.А. Лукашевой³). Свобода – это также правомочия личности, которые

¹ Такую конструкцию мы выводим из общепринятой концепции компетенции органов публичной власти, состоящей из совокупности полномочий, включающих в себя в большинстве случаев одновременно и права, и обязанности в отведенной правовыми актами отрасли или сфере, а также принципа единства прав и обязанностей гражданина и государства. См., например, *Прибытко Ю.А.* Понятие «форма реализации обязанностей государственных служащих» // *Закон и право.* 2008. № 9. С. 29; *Барзилова Ю.В.* Принцип единства прав и обязанностей // *Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты* / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 224.

² См.: *Крусс В.И.* Право на предпринимательскую деятельность – конституционное полномочие личности / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2003. С. 278.

³ См.: *Конституция Российской Федерации: комментарий* / под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 65.

очерчивают сферу ее самостоятельности, защищают от вмешательства в ее внутренний мир¹.

Применительно же к соотношению терминов «политическая свобода» и «политические права», необходимо отметить, что политическая свобода является частью конституционного статуса граждан и подразумевает возможность сознательного участия граждан в осуществлении государственной власти, определении задач и функций государства, беспрепятственное осуществление воли граждан путем реализации различных политических прав.

Причем главной задачей позитивной политической свободы является влияние на политическую систему², или ее отдельные элементы, непосредственно или опосредованно, не опасаясь какого-либо внешнего воздействия со стороны государства, без подавления государством свободы индивида³.

Таким образом, можно заключить, что политическое многообразие гарантирует реализацию свободы субъектов конституционного права в выборе, изменении и пропаганде курса и способов политического участия или отказа от них (в том числе, против официально проводимого курса государственной политики). Оно также обеспечивает охрану и защиту политических прав и свобод со стороны органов публичной власти и должностных лиц как внутри страны, так и за границей, равенство перед законом во всех сферах общественно-политической жизни общества, в том числе между личностью и государством.

В конституционном строе политическому многообразию ученые многозначительно придают самые различные функции, что предопределяет его многоотраслевой характер. Большинство авторов относят его к политическим основам конституционного строя (М.В. Баглай, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин) или политической системы (Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Р.В. Енгибарян, В.Г. Стрекозов)⁴. Политический плюрализм относят иногда

¹ См.: *Плотникова И.Н.* Конституционное право человека и гражданина на предпринимательскую деятельность в России / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2004. С. 61–63.

² См.: *Танчев Е.* Политическая свобода и политические права в современных национальных государствах: ограниченная модель // Политические права и свободные выборы: сборник докладов. М., 2005. С. 183, 184. В конституционной теории и практике выделяют также негативные права и свободы как приемлемое конституционное признание естественных прав человека путем закрепления для властей запрета на сдерживание или регулирование свободы.

³ См.: *Кликушин А.А.* Политические права граждан и их генезис в отечественном конституционном законодательстве // Политика и право. 2008. № 4. С. 836, 837.

⁴ См.: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2007. С.156, 167; *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учебник. М., 2007. С. 115–117;

к духовно-нравственным и идейным основам конституционного строя¹, гуманистическим началам конституционного права², или основам избирательной системы³.

В.В. Мамонов, А.В. Зиновьев рассматривают его в качестве принципа конституционного строя как демократического правового государства, Э.П. Григонис – в качестве основ (принципов) конституционного строя, определяющих функционирование гражданского общества. В.А. Четвернин – к принципам конституции, определяющим правовое положение индивида в обществе и государстве⁴. Кабышев В.Т., Эбзеев Б.С. и другие – к основе развития общества и существенной черте демократии, Безруков А.В. – к основе деятельности Федерального Собрания РФ⁵.

Рассмотренные позиции авторов доказывают, что политическое многообразие в качестве основы конституционного строя взаимосвязано со многими сферами жизнедеятельности, является универсальным принципом права, выступает для других основ конституционного строя связующим звеном.

Сегодня политическое многообразие приобретает черты элемента политической системы и политического режима, становится неотъемлемым компонентом политической культуры⁶. И с этих позиций Б.С. Эбзеев и Л.М. Карапетян особо подчеркивают, что реальное содержание политического плюрализма включает в себя существующую в различных организационных и правовых формах публичную власть, поэтому «политический плюрализм» является производным от понятия

См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 213; Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право: учеб. пособие. Ростов-на-Дону, 2007. С. 158, 159; Стрекозов В.Г. Конституционное право России: учебник для бакалавров. М.: Изд. Юрайт, 2013. С. 66, 67.

¹ См.: Ткачева Н.А. Проблемы гарантированности основ конституционного строя: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004. С. 79.

² См.: Самигуллин В.К. Конституционное право России: курс лекций. Уфа, 2004. С. 119.

³ См.: Старостенко К.В. Политическое многообразие в Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2009.

⁴ См.: Мамонов В.В. Конституционный строй Российской Федерации: понятие, основы, гарантии // Государство и право. 2004. № 10. С. 48; Зиновьев А.В. Конституционное право России: проблемы теории и практики. М.; СПб., 2000. С. 56; Григонис Э.П., Григонис В.П. Конституционное право России: курс лекций. СПб., 2002. С. 58; Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 68, 69.

⁵ См.: Конституционное право России: учебник / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов: Изд-во ФГОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. С. 52; Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересм. М.: Норма, Инфра-М, 2011; Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / И.А. Алжеев, И.Б. Власенко, Е.Ю. Догадайло и др.; отв. ред. С.И. Носов. М.: Статут, 2014; Безруков А.В. Парламентское право и парламентские процедуры в России: учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2015.

⁶ См.: Колесников Е.В. Указ. соч. С. 303–313.

«политическая система общества»¹.

Такое утверждение, на наш взгляд достаточно обоснованно, и во многом согласуется с позициями, заявленными нами ранее. Например, в социологии политическое многообразие определяется в более широком значении как нормативная модель политической системы, вид демократии, концепция, согласно которой политико-властные процессы в обществе рассматриваются через призму и борьбу различных организованных интересов, а также динамического баланса социально-политических институтов и сил»². В юридическом же смысле политическая система обычно определяется как «комплексный конституционно-правовой институт, состоящий из совокупности норм, устанавливающих конституционно-правовой статус государства как особого политического образования, политических партий, общественных организаций и религиозных образований и регулирующих взаимоотношения указанных субъектов»³.

Сущность категории «политическое многообразие» неразрывно взаимосвязана с «государственностью – сложным комплексом соподчинённых и взаимодействующих между собой элементов, структур, институтов публичной власти и компонентов гражданского общества, обусловленных политической, правовой, социально-экономической, духовно-нравственной спецификой жизнедеятельности конкретного народа ... каждое государство само определяет тип общественно-политических отношений, разрабатывает и закрепляет основные принципы конституционно-правового регулирования взаимоотношений государства, общества и человека»⁴.

В этой связи представляется значимой точка зрения, согласно которой большинство учёных (М.В. Баглай, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лапаева, К.В. Старостенко и др.) признают идею политического многообразия и прерогативу государства во внедрении её в деятельность субъектов политики. Центральным звеном в политической системе общества выступает именно государство, назначение которого состоит в обеспечении полноценного функционирования граждан и общества. Немаловажную роль в политической системе

¹ Эбзеев Б.С., Каранетян Л.М. Конституционные основы политического плюрализма // Свободная мысль: теоретический и политический журнал. 2000. № 11. С. 101.

² Российская социологическая энциклопедия Указ. соч. С. 381.

³ Большой юридический словарь. М., 1997. С. 500. Подобный подход был отражен в проекте Конституции России группы народных депутатов РФ в статье 7 «Общество и государство»: «Государство осуществляет свою деятельность в условиях демократического многообразия политических институтов и мнений; запрещает разжигание расовой, национальной и религиозной ненависти». См.: Российская газета. 1993. 24 июня.

⁴ См.: Старостенко К.В. Политическое многообразие в Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2009.

играют общественно-политические организации: политические партии, движения, которые ведут борьбу за власть, участвуют в той или иной форме в осуществлении власти¹.

Б.С. Эбзеев и Л.М. Карапетян, проводя параллели между политическим многообразием и политической системой общества, в своей работе делают выводы: «Политический плюрализм, как и политическая система конкретного общества, определяется конституционным строем, отражающим социально-классовый состав общества, форму государственного устройства, форму правления, а также типом государства, характером политического режима, социально-политических и политико-идеологических отношений, историческими и национальными традициями, реалиями и ценностями культуры и другими факторами»².

Рассмотрим более подробно соотношение данных черт.

Практически все авторы, исследующие различные аспекты политического плюрализма, выделяют его в качестве характерного принципа демократических политических систем соответствующим политическим режимом, поскольку именно демократический политический режим находит свое выражение в существовании политического многообразия, и исходят из того, что именно этот тип политических отношений выступает антиподом тоталитарному и диктаторскому режиму³.

Демократический политический режим создает политико-правовые условия реализации подлинной свободы, обеспечивает учет и удовлетворение национально-культурных интересов этнических общностей и их представителей, способствует разрешению межнациональных конфликтов, справедливо отмечает Т.В. Заметина⁴.

Политическая система тесно также взаимодействует с избирательной системой, которая, как правило, приспособливается к партийной системе⁵. Здесь плюрализм исполняет роль системы политического контроля, где высшие официальные лица в управлении государством сталкиваются с перспективой быть смещенными в результате народных

¹ *Зиновьев А.В.* Конституционное право России: проблемы теории и практики. М.; СПб., 2000. С. 53.

² *Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М.* Указ. соч. С. 108.

³ Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / под ред. А.В. Иванченко. М., 2003. С. 228; *Малько А.В.* Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: учебное пособие. М., 2000. С. 103, 104; *Формирование политической системы России* / под ред. А. Картунова. М., 1996; *Богатырев В.В.* Политическая система современного Российского общества: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

⁴ *Заметина Т.В.* Указ. соч. С. 172.

⁵ См.: *Баглай М.В.* Указ. соч. С. 17; *Карапетян Л.М.* Конституция и партийно-политическая избирательная система в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. №2. С. 9–19.

выборов¹, механизмом организации парламентов, правительств, местных органов самоуправления и т.д.

Подводя итог изложенному, политическое многообразие, с одной стороны, является одной из форм проявления свободы личности в сфере политики, осуществляемой индивидуально или коллективно путем реализации субъективных политических прав в целях управления делами общества и государства, с другой стороны – конституционно-правовым институтом, обеспечивающим действие основных форм народовластия, демократизацию политической системы.

1.2. Конституционные основы политического многообразия в России

Конституционное регулирование политического многообразия – это конституционное закрепление конкретного вида общественных отношений, элемент правового регулирования вообще. Конституционное регулирование «...есть часть механизма решения основных социальных задач и целей, стоящих перед обществом»². В статье 13 Конституции РФ политическое многообразие признается, что означает создание действительных условий для его использования, прежде всего, конституционным установлением законной охраны и защиты основ конституционного строя. Конституционная форма закрепления основ конституционного строя, в частности политического многообразия, обеспечивает провозглашение этих основ от имени народов России их государственной волей.

Конституционное регулирование политического многообразия отражает следующие задачи:

1) дать широкий перечень основных прав и свобод человека, основной перечень правомочий органов публичной власти с учетом мирового опыта; определить границы их осуществления (критерии ограничения), т. е. ограничить власть правом во избежание нарушений прав и свобод других лиц;

2) включить их во все остальные конституционные институты, обеспечить их взаимосвязь с принципами управления государством, народовластия, федерализма, единства государственной власти и разделения её ветвей;

3) создать структуры, процедуры и механизмы, необходимые для осуществления конституционных прав и свобод индивидов, народовластия, органов публичной власти и

¹ См.: *Р. Даль*. Указ. соч. С. 159.

² *Эбзеев Б.С.* Конституция. Демократия. Права человека. М., 1992. С. 138.

их должностных лиц.

Закрепление в законодательстве института политического многообразия предполагает длительный и не лишенный противоречий процесс его организации и правового становления. В связи с этим особое значение приобретает изучение процессов институционализации политического многообразия.

Необходимо отметить, что в большинстве зарубежных стран многообразные проблемы политического плюрализма современными конституциями решены, но преимущественно не в общих формулировках, как это сделано в Конституции РФ, а в частности проявления такого плюрализма¹.

В связи с чем, в подавляющем большинстве демократических конституций таких отчетливо выраженных норм нет (плюрализм предполагается естественным состоянием общества) и содержание итальянской, французской, японской конституций, Основного закона ФРГ, практика общественной жизни в этих странах свидетельствуют о принципе политического плюрализма².

Положения об идеологическом и политическом плюрализме были включены в конституции лишь в последние десятилетия как реакция на практику тоталитарных режимов. В связи с чем, они особенно часто встречаются в конституциях постсоциалистических государств, которые обычно устанавливают многопартийность, содержат положения о признании в государстве идеологического многообразия и политического плюрализма, запрете установления какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной; положения об осуществлении государственной власти на основе принципа разделения властей, свободных прямых демократических выборах³.

¹ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. С. 216.

² См.: Сравнительное конституционное право / под ред. В.Е. Чиркина М., 2002. С. 197.

³ Политический плюрализм находит отражение в различных формулировках конституций. В Конституции Болгарии 1991 г. этот принцип получил отчетливое выражение: «Политическая жизнь в Республике Болгария основывается на политическом плюрализме» (ст. 11). Конституция Таджикистана 1994 г. провозглашает, что в стране «общественная жизнь развивается на основе политического и идеологического плюрализма» (ст. 8). Конституция Республики Беларусь 1996 г. закрепляет, что демократия в этом государстве «осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений» и что «идеология политических партий, религиозных или иных общественных объединений, социальных групп не может устанавливаться в качестве обязательной для граждан» (ст. 4). О политическом плюрализме говорится в ст. 1 Конституции Испании 1978 г., ст. 8 Конституции Республики Македонии 1991 г., ст. 1, 8 и 37 Конституции Румынии 1991 г., ст. 14 Конституции Югославии 1992 г., ст. 36 Конституции Княжества Андорра 1993 г., ст. 3 Конституции Албании 1998 г., ст. 15 Конституции Казахстана 1995 г. Еще более широкая формулировка имеется в Конституции Молдавии 1994 г.: «Демократия в Республике Молдова осуществляется в условиях политического

Конституционное признание является одной из важнейших форм правовой институционализации политического многообразия.

Институциональными основами политического многообразия являются также нашедшие свое адекватное закрепление в Конституции РФ: Преамбула; принцип демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1); принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2); принцип народовластия (ст. 3); принцип разделения государственной власти на ветви (ст. 10); принцип идеологического многообразия и принцип многопартийности (ст. 13); принцип светского государства (ст. 14); право на референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3, ч. 2 ст. 32); свобода мысли и слова, СМИ (ст. 29); свобода объединения, проведения собраний, митингов, демонстраций (ст. 30, 31); право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 32, 81, 96, 97, 130); комплексное право участвовать в управлении делами общества и государства (ст. 32); право на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32); право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33) и другие нормы Конституции, устанавливающие гарантии или ограничения указанных прав и свобод.

Следующей важнейшей формой институционализации политического многообразия является его закрепление в федеральных конституционных законах и федеральных законах. Особое место занимают общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры, а также правовые позиции, содержащиеся в решениях Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека. К вспомогательным формам правовой институционализации политического многообразия можно отнести ряд подзаконных актов, а также конституции, законы субъектов Российской Федерации, нормативные акты муниципальных образований, которые приняты в соответствии с федеральным законодательством и в его развитие.

Содержание конституционно-правового регулирования политического многообразия включает в себя: 1) механизм конституционно-правового регулирования, 2) принципы конституционно-правового регулирования, 3) функции конституционно-правового регулирования, 4) методы конституционно-правового регулирования.

Механизм конституционно-правового регулирования политического многообразия направлен на реализацию интересов различных социальных групп, народа в целом, максимальное обеспечение свободного и равноправного политического участия каждого в управлении делами общества и государства.

По нашему мнению, общие принципы конституционно-правового регулирования политического многообразия и всех отраслей законодательства, исходят из правил, заложенных в Конституции РФ. Они обязаны учитываться в деятельности законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, обеспечиваться правосудием:

1) уважение прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, равенство всех перед законом и судом, недопущение умаления или отмены прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 13, 17, 18, 19 Конституции РФ);

2) возможность ограничения прав и свобод только на основании федерального закона в целях, необходимых в демократическом обществе и прямо указанных в Конституции РФ (ст. 55, 56 Конституции РФ);

3) народ является носителем суверенитета и единственным источником власти, высшим выражением которой являются референдум и свободные выборы; запрещается захват власти или присвоение властных полномочий, в том числе и у народа (ст. 3 Конституции РФ);

4) непосредственное действие Конституции и международных договоров, приоритет норм международного права (ст. 15 Конституции РФ), гарантирующие недопустимость пробельного правового регулирования и нарушения прав и свобод в виду возможности/обязанности использовать и применять Конституцию и нормы международного права напрямую без какого-либо закона, в том числе, аналогию закона или права;

5) соблюдение принципа разделения государственной власти на законодательную, судебную и исполнительную в сочетании с единством государственной власти (ч. 3 ст. 5, ст. 10, 11 Конституции РФ), характеризующееся соответствующей компетенцией и полномочиями органов данных ветвей власти. В нормативных договорах и отраслевом законодательстве они также конкретизируются через подведомственность и подсудность. Народ делегирует часть своей власти государству через институты представительной демократии, но не передает её полностью, являясь её верховным носителем и источником; полноправная власть всегда остается за народом;

б) соблюдение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти (ч. 3 ст. 5, ст. 71–73, 76–79 Конституции РФ), которые характеризуются изданием правовых актов уполномоченным лицом либо органом на соответствующем территориальном, в том числе правовом уровне;

7) обязательность вынесения проектов правовых актов на всенародное обсуждение и референдум, проведение опросов и консультации с народом в случаях предусмотренных Конституцией РФ и законодательством¹;

8) предоставление каждому гарантированной возможности в виде четко прописанного в законодательстве механизма реализации права на обжалование любых решений, действий (бездействия), основанного на равенстве всех перед законом и судом (ст. 18, 46 Конституции РФ), в том числе правовых актов любого правового уровня, если они не отвечают воле народа и требованиям Конституции РФ.

При неукоснительном соблюдении данных принципов вновь принимаемые правовые акты должны способствовать устранению коллизий и пробелов в правовом регулировании, совершенствованию юридической техники правотворческих органов.

Можно выделить и специальные принципы конституционно-правового регулирования политического многообразия:

1) *Принцип свободы и гласности политического процесса*, которые предполагают гарантии защиты меньшинства², свободу слова и средств массовой информации, запрет цензуры, открытость и гласность выборов, требование информационной открытости при обсуждении, принятии и реализации решений, затрагивающих права и свободы, публичные интересы (п. 2 ст. 24, ст. 29 Конституции РФ).

Данный принцип предполагает открытое освещение деятельности органов публичной власти, их должностных лиц в СМИ и Интернете; гарантированный свободный доступ к общественно значимой информации о деятельности таких органов. Политические партии также действуют гласно, информация об их учредительных и программных

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (ред. от 31.10.2005 г.) // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4916; 2005. № 45. Ст. 4581; Закон РСФСР от 20.04.1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни» // ВВС РСФСР. 1988. № 17. Ст. 540; Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2015. № 45. Ст. 6203 и другие.

² См.: *Эбзеев Б.С.* Конституция России и политический плюрализм (методология, теория, ориентиры правоприменения) // Международный научно-практический журнал «Современный конституционализм». 2008. №2. С. 25.

документах является общедоступной¹. Гласность отражает социально-политические начала и присуща только демократическому типу политических режимов².

2) *Принцип, согласно которому каждый имеет гарантированное право быть услышанным властью*, выражающийся в обязанности властей принять меры по официальному индивидуальному и коллективному обращению (ст. 33 Конституции РФ) в установленные законом сроки. Он существенно отличается от свободы слова гарантией исполнения сказанного – императивностью, обязанностью властей принять меры. Это один из основополагающих принципов, который лежит в основе народовластия и правотворчества, представляющий собой борьбу различных концепций и идей множественных равноправных субъектов правотворчества (народа, социальных групп, граждан), а не только государства и партий. Последние идеи как никогда нуждаются в максимальном расширении государством правового регулирования гарантий народной и гражданской правотворческой инициативы, всенародных обсуждений любых конституционных реформ, что подробно будет исследовано нами в главе 3.

3) *Принцип сочетания партийного и внепартийного участия граждан и их объединений, должностных лиц во власти на основе равных возможностей* (ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции РФ). Непартийность участия во власти означает: никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребывание в нем (ч. 2 ст. 30 Конституции РФ), либо выражению своего мнения (ч. 3 ст. 29 Конституции РФ). Тем более, что государство гарантирует равенство прав и свобод независимо от нации, должностного положения, убеждений, принадлежности к общественным объединениям (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ). Таким образом, организация выборов законодательных (представительных) органов власти всех уровней должна быть законодательно закреплена таким образом, чтобы не нарушался принцип равенства независимо от принадлежности к обще-

¹ См., напр., Федеральный закон от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (ред. от 13.07.2015 г.) // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; 2015. № 29. Ст. 4383; Федеральный закон от 13.01.1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (ред. от 12.03.2014 г.) // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170; 2014. № 11. Ст. 1094; Федеральный закон от 22.12.2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (ред. от 12.03.2014 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6217; СЗ РФ. 2014. № 11. Ст. 1094; Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (ред. от 04.11.2014 г.) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2014. № 45. Ст. 6141.

² См.: Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования / под ред. С.В. Кабышева и Н.Н. Чучелиной. М.: Формула права, 2007. С. 7–9, 31; Афанасьева О.В. Доступ граждан к официальной информации как государственный институт: социальные вызовы и институциональные инновации в условиях постсовременности. М.: Политическая энциклопедия, 2013.

ственным объединениям с пропорциональным сочетанием партийного и непартийного участия во власти. То есть выборы любого уровня власти не могут проходить сугубо по партийным спискам, исключая независимых кандидатов, представителей национальных меньшинств, коренных народов и других социальных групп под запретом ст. 136 УК РФ (нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина)¹. Членство в партии или отсутствие такового, не может служить основанием для отказа в предоставлении жилья, работы и прочем.

Положительным аспектом в реализации данного принципа можно считать возврат в июне 2015 г. прямых народных выборов высшего должностного лица субъекта РФ населением, который может баллотироваться как в порядке самовыдвижения так и от партий².

4) *Принцип периодической сменяемости власти*, ротации управленческих кадров во всех ветвях власти, который обеспечивается сочетанием выборности (ч. 3 ст. 3, 81, 96, 97, ч. 2 ст. 130 Конституции РФ) и назначаемости органов публичной власти и их должностных лиц (ч. 2 ст. 3, ч. 1 ст. 78, 83, 111, 128, 129 и др.). Он выступает гарантией от авторитаризма и узурпации власти. Чем больше народных выборов публичных органов и должностных лиц, чем короче сроки их назначения и избрания, тем больше власть себя чувствует ответственной и служивой перед народом.

Не способствует данному принципу несменяемость власти, замена выборов должностных лиц их назначением, увеличение сроков полномочий выборных органов и лиц. Например, последние изменения 2014-2015 гг., позволяющие одному лицу быть назначенным на должность Председателя Верховного Суда РФ или Генерального прокурора РФ неоднократно³. Также не способствуют этому принципу изменения законодательства 2009 и 2010 г., увеличивающие полномочия председателя Конституционного Суда РФ,

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2015. № 29. Ст. 4393.

² См.: Федеральный закон Российской Федерации от 29.06.2015 г. № 174-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3965.

³ Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (ред. от 04.11.2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550; 2014. № 45. Ст. 613; Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 269-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4395.

замены его выборов назначением. В трех рассмотренных случаях замещение должностей допускается без предельного возраста нахождения на службе в дискриминационном отличии (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ) от всех других прокурорских и судебных должностей, что требует законодательной отмены. Не способствуют эффективной периодической сменяемости и единые дни голосования, которые вносят путаницу среди множества предвыборных программ для избирателей¹.

С учетом возврата в 2014 г. на федеральном уровне смешанной избирательной системы² следует поощрять в законодательстве внутрипарламентский плюрализм. Положительным в этом направлении является: снижение минимального обязательного числа депутатов избираемых по пропорциональной системе в субъектах РФ с 50 до 25 %, снижение количества подписей избирателей с 2 до 0,5 % для регистрации кандидата в многомандатном избирательном округе, принятие в 2013 г. законов о выборах в законодательные органы в г. Москве и г. Санкт-Петербурге по одномандатным округам.

5) Принцип равенства общественных объединений (ч. 4 ст. 13, ч. 2 ст. 19 Конституции), в том числе политических общественных объединений и политических партий. Данный принцип означает, что у партий и общественных объединений должны быть одинаковые общественно-политические возможности, в том числе на законодательном уровне в части влияния на государственные и общественные дела. Как верно отмечается «у политической партии не должно быть привилегированного положения в обществе, государстве по той причине, что ее поддерживает какой-то государственный лидер, органы власти, субъекты РФ и т.п.»³.

В связи с этим можно предположить, что существующий в законодательстве методологический подход финансирования и иного привелегирования законодателем партий, вошедших в состав представительных органов, с параллельно существующими партиями без такой поддержки, неверен. Во-первых, он нарушает равенство общественных объединений (ч. 4 ст. 13 Конституции РФ). Во-вторых, финансирование порождает админист-

¹ Единые дни также не способствуют эффективной реализации обязанности участия политических партий в выборах, чтобы малые партии смогли в разумные сроки поочередно в каждом регионе эффективно проводить избирательную кампанию параллельно с партиями-конгломератами, а не расплываться лишь в некоторых регионах в один день.

² См.: Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 5.10.2015 г.) // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; 2015. № 41. Ст. 5641.

³ *Авакьян С.А.* Конституционно-правовой статус политических партий в России. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. С. 195–196.

ративный ресурс, корыстные мотивы и коррупцию. В-третьих, справедливым можно считать положение партий, когда они либо все финансируются государством, либо ни одна из них, что будет обеспечивать их участие в управлении делами государства на равных началах (ч. 2 ст. 19 Конституции). Парадоксальная ситуация, когда законодательство позволяет идти партиям и депутатам во власть ради финансирования и получения иных экономических рычагов ставит под сомнение искренность их целей служения интересам избирателей и государства. Сказанное относится и к депутатам всех уровней, выборным главам регионов и муниципалитетов.

В итоге, бескорыстность и искренность всех депутатов и партий можно было бы проверить, переведя их работу на безвозмездную основу, за исключением депутатов всех уровней, которым можно оставить зарплату в 1 МРОТ, гарантированный каждому Конституцией. Предложенный подход позволит частично оградить от проникновения во власть прагматиков, казнокрадов и карьеристов. Эффективность безвозмездной работы подтверждается опытом работы муниципальных уполномоченных по правам человека на общественных началах (их сейчас 1056)¹, опытом безвозмездной работы специальных докладчиков ООН по правам человека и советских народных депутатов в определенные периоды времени.

б) Принцип разграничения партийных и государственных функций (департизации власти) обеспечивается конституционным запретом на установление какой-либо идеологии в качестве обязательной или государственной (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ).

Так Конвенция о стандартах демократических выборов избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ от 7.10.2002 г. (п. ж) ч. 2 ст. 19) предусматривает обязанность государства содействовать тому, чтобы законы и государственная политика осуществляли разделение партии и государства². Постановление Конституционного Суда по делу о приостановлении КПСС конкретизирует данный принцип за счет недопущения однопартийности и сращивания государственного аппарата с партийным³.

Стержень данного института образует принцип внепартийности государственной и муниципальной службы, закрепленный в ст. 9, 10 Федерального закона «О политиче-

¹ См.: *Владимир Путин*: Мы будем обеспечивать пространство свободы для самореализации каждого человека (5 декабря 2014 г.) –<http://echo.msk.ru/blog/echomsk/1449914-echo/> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

² СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 4971.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.1992 г. № 9-П // ВКС РФ.1993. № 4–5.

ских партиях» (далее – Закон о партиях)¹. Принцип налагает законодательный запрет на партийную деятельность данной категории служащих в органах власти (за исключением выборных представительных органов). Специальные ограничения политических прав и свобод предусмотрены законодательством для государственных служащих правоохранительных органов².

Причем ч. 3 ст. 10 Закона о партиях является коррупционной нормой, необоснованно допуская совмещение членства в политических партиях с государственной и муниципальной службой (должностями), что также входит в противоречие с п. ж) ч. 2 ст. 19 Конвенции СНГ от 7.10.2002 г. и Постановлением по делу КПСС. Фактическое отсутствие прямого указания такого принципа в законах о государственной службе сводит на нет все указанные выше гарантии³. Следует вернуть принцип внепартийности государственной службы в законодательство, как это было предусмотрено ранее ст. 5 Закона от 5.07.1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации»⁴ и отменить ч. 3 ст. 10 Закона о партиях.

Приходится также признать, что ряд перечисленных конституционно-правовых запретов для института политического многообразия не обеспечены соответствующими санкциями, что будет более подробно исследовано нами в разделе 2.3 работы, касающейся конституционного запрета на установление государственной идеологии.

Более того, в законах о государственной и муниципальной службе следует ввести обязанность заполнять графу о партийной принадлежности в личном листке по учету кадров; членство в партиях должно являться основанием для отказа в трудоустройстве соискателям в целях ч. 2 ст. 13 Конституции и ст. 10 Закона о партиях.

¹ См.: Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 23.05.2015 г.) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2015. № 21. Ст. 2985.

² В соответствии с этим принципом служащим запрещается: а) использовать преимущества их должностного положения для предвыборной агитации, а также в интересах политических партий, других общественных объединений, социальных групп и граждан, публично выражать отношение к ним, если это не входит в должностные обязанности; б) создавать в государственных и муниципальных органах структуры общественных объединений или способствовать их созданию, за исключением профсоюзов; в) совмещать должность: на государственной и муниципальной службе, с выборными должностями в представительных органах, в том числе, в коммерческих организациях. См., например, Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 5.10.2015 г.) // СЗ РФ. 2007. №10. Ст. 1152; 2015. № 41. Ст. 5639.

³ См.: Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2015. № 29. Ст. 4388; Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 5.10.2015 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2015. № 41. Ст. 5639.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990; 2004. № 31. Ст. 3215 (утратил силу).

В настоящее время член Совета Федерации наделяется полномочиями по принципу два представителя от каждого субъекта. «Совет Федерации формируется и структурируется по непартийному принципу. Члены Совета Федерации не создают фракции и партийные объединения» (ч. 4 ст. 1 Закона о Совете Федерации)¹, что требует обеспечения гарантиями – прямом указании в ст. 2 Закона «кандидат на эту должность не должен состоять в какой-либо политической партии», чтобы норма ч. 4 ст. 1 Закона не была декларативной и не превращалась в фикцию.

Если члены Совета связаны партийными интересами, в законодательстве нет никаких гарантий, чтобы они являлись независимыми, что может подрывать его функцию обеспечения интересов регионов и «фильтра» законов, принимаемых теми же партиями в Государственной Думе и покушаться на «обход» конституционного запрета на установление единой государственной (в том числе партийной) идеологии. Более того согласно данным ВЦИОМ (1600 опрошенных в 42 регионах) индекс одобрения работы такого Совета Федерации по последним данным (с апреля по июль 2015 г.) небольшой и составляет от 22 до 29 %, то есть меньше 1/3 населения (меньшинство)².

В том виде, каком принцип непартийности закреплен, он фиктивен. В фактических отношениях он представляет собой скорее принцип нефракционности, поскольку практически весь Совет Федерации с 2006 г. состоит из партийных членов, тем более, когда законодательством изначально заложена партийность члена от главы субъекта РФ, кандидатуру которого Президенту могут выдвигать партии, представленные в региональном парламенте (ст. 4 Закона). Такой недостаток требует устранения путем включения в Закон и Положение 2015 г.³ функцию конституционного надзора Президента по отказу партиям в случае предоставления 3-х «партийных» кандидатур членов Совета Федерации при так называемых «выборах» депутатами глав субъектов.

Официально структурных подразделений партий в Совете не создано, хотя фактически представители всех партий-конгломератов в нём есть. Однако это не снимает спра-

¹ Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 02.05.2015 г.) // СЗ РФ. 2012. № 50. Ст. 6952; 2015. № 18. Ст. 2626.

² Одобрение деятельности государственных институтов – http://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_gosudarstvennykh_institutov/ (дата обращения: 28.10.2015 г.).

³ Указ Президента РФ от 21.07. 2015 г. № 374 «О внесении изменений в Положение о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2013 г. № 620» (ред. от 12.09.2015 г.) // СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4572; №37. Ст. 5131.

ведливый вопрос о невыполнении требований п. 4 и 5 ст. 9 Закона о политических партиях и необходимости привлечения партий находящихся в Совете Федерации к конституционно-правовой ответственности по ст. 41 Закона через Верховный Суд или добровольном отзыве партиями своих кандидатур. Более того сами партии скрывают такие данные, нарушая принцип гласности, поскольку информацию о партийности членов Совета Федерации открыто получить нельзя – она не указывается на его веб-сайте в отношении каждого члена (<http://council.gov.ru/structure/>). Зато такие сведения можно найти на веб-сайтах партий.

В связи с чем, целесообразно за ЦИК РФ и прокуратурой в Законе о партиях закрепить обязанность по контролю (мониторингу) за соблюдением правила ст. 1 Закона о Совете Федерации с официальной публикацией отчетов в течение месяца (после выборов в единые дни голосования). Отчет должен содержать сведения о проверке и принятых мерах по ст. 9 и 41 Закона о партиях в случае выявленных нарушений. Следует также установить обязанность в Законе по раскрытию на веб-сайте Совета Федерации сведений о действующей или ранней партийной принадлежности (беспартийности) каждого члена Совета Федерации.

Совет Федерации, том виде, как он существует, согласно последним поправкам в Конституцию 2014 г.¹, также нарушает принцип разделения власти на ветви по горизонтали и вертикали за счет возможности назначения 1/10 законодательного органа власти Президентом РФ и возможности совмещения членства с мандатом депутата регионального парламента².

Положительным является то, что в подобном направлении Президент РФ мог бы использовать последние поправки в Конституцию РФ путем назначения 1/10 членов Совета Федерации именно из беспартийных граждан.

В связи с чем, из позиции Конституционного Суда № 33-П от 16.12.2014 г. (ВКС РФ. 2015. №2) в законодательстве следовало бы подробно имплементировать методологический подход, касающийся недопущения сращивания исполнительной власти с представительной властью. А именно: гражданин, вернувшийся из состава депутатов на

¹ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4202.

² Также данный принцип нарушается и за счет возможного сдерживания механизма сдержек и противовесов по причинам политкорректности при голосовании по отрешению от должности Президента РФ теми лицами, которых он назначал.

должность в органе исполнительной власти, но в последующем повторно заместив депутатский мандат, «не может считаться полностью нейтральным во взаимоотношениях парламента и исполнительной власти, что объективно снижает его самостоятельность и независимость как народного представителя». Вместе с тем ст. 4 Закона о Совете Федерации предусматривает переход из исполнительного органа субъекта РФ (через назначение представителя от исполнительного органа государственной власти) в федеральный законодательный, что нарушает принцип разделения государственной власти на ветви.

По нашему мнению, для снятия политических вопросов о партийных и непартийных началах и их неравенстве, независимости Совета от власти, наиболее правильным было бы вернуть выборные начала Совета Федерации, как это имело место с его первоначальным созывом в 1993 г. Эффективность выбранного народом Совета Федерации была гораздо выше и демократичнее, чем назначаемость в различных вариациях, что достаточно высоко оценивается авторитетными специалистами¹.

Предложенные рекомендации направлены также на выполнение Россией п. 25.1.2. Резолюции ПАСЕ 1896 (2012) от 2.10.2012 г. по созданию «гарантий, которые могли бы реально предотвратить слияние государства и правящей партии»².

Нормы института политического многообразия имеют специфическое социальное назначение и выполняют ряд функций, разнообразно воздействуя на государственную жизнь.

По нашему мнению, часть норм института политического многообразия выполняет программно-целевые функции, закрепляя перспективы развития политико-правовых институтов, определяя цели и задачи, стоящие перед государством и обществом, в том числе, обуславливая смысл и содержание всех законов и подзаконных актов, практику их применения.

Нормы данного института являются исходными и обобщающими положениями для всех норм Конституции, нацелены на будущее, они определяют основные нормативные ориентиры внутренней и внешней политики государства. При этом политическое

¹ См., например, *Шейнис В.Л.* Управляемой демократии можно сопротивляться. Как ослабить негативные последствия реформы избирательной системы // Новая газета. 2004. 11 мая.

² ПАСЕ в последнем мониторинге по России от 2.10.2012 г. признала недостатком и вызывающим опасения избирательный процесс в целом, что в ходе прошедших выборов в Государственную Думу (в 2007 и 2011 гг.) большинство мест принадлежало одной и той же политической силе, что также было отмечено массовыми демонстрациями протеста. ПАСЕ также указала, что период с 2005 по 2011 г. характеризуется усилением исполнительной власти и сужением плюрализма, последние реформы по укреплению партийного плюрализма не возымели особого действия.

многообразие также способствует осуществлению основополагающих целей преамбулы Конституции, реализация которых является главной задачей государства¹.

Другая часть норм института политического многообразия выполняет учредительную функцию, закрепляя фактически существующие общественные отношения, либо, создавая правовые предпосылки для появления новых отношений, созревших в обществе. Политическое многообразие служит основой образования и функционирования разнообразных систем органов государственной власти РФ и ее субъектов, закрепления различных институтов демократии в субъектах РФ и муниципальных образованиях, в том числе принципом учреждения и деятельности Конституционного Собрания. Причем из положения ч. 2 ст. 3 Конституции следует, что однажды сформированный орган народного представительства не может стать независимым от народа, его полномочия должны быть связаны с народным волеизъявлением².

Большую часть норм, составляющих институт основ конституционного строя, как верно утверждает Н.А. Ткачева, выполняют гарантирующую функцию³, в том числе, и нормы института политического многообразия. Политическое многообразие обеспечивает, например, принципы демократического и правового государства, народовластия, закрепленные в ст. 1, 2, 3 Конституции РФ и выдвигающие на первый план личность, ее права и свободы и предполагающие обязательную ротацию власти, народный и государственный суверенитеты. Нарушение данного принципа может «парализовать» как отдельные виды гарантий, так и систему гарантий конституционного строя в целом.

Можно выделить еще две важнейшие функции политического многообразия в сфере правотворчества: обеспечение консенсуса интересов различных социальных групп и поддержание равновесия между ними; гарантия от монополизации правотворчества и включения в текст нормативных правовых актов положений, отражающих интересы только конкретных групп⁴.

Функции политического многообразия заключаются в поддержке политической стабильности в стране для приведения к общему знаменателю интересов различных со-

¹ См.: Преамбула // *Бархатова Е.Ю.* Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М.: Проспект, 2015.

² См.: Особое мнение судьи Г.А. Гаджиева к Постановлению Конституционного Суда РФ от 30.04.1997 г. № 7-П // ВКС РФ. 1997. № 4.

³ *Ткачева Н.А.* Указ. соч. С. 56.

⁴ См.: *Ситникова И.Е.* Политический плюрализм и правотворчество в современном российском государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2010. С. 4.

циальных групп, с одной стороны, и повышении уровня здоровой политической конкуренции и качества народного представительства – с другой. Задача государства – «добиться того, чтобы принципы политического управления были адекватны многомерности, идеологическому и культурному многообразию общества». Такие ориентиры, например, были заложены Президентом РФ на Государственном совете по вопросам развития политической системы России в 2010 г.¹

Исходя из аксиологического содержания принципа политического многообразия, применяется дифференцированное использование методов его нормативно-правового регулирования через управомачивание, запреты, обязывание, дозволения и поощрения деятельности различных субъектов политико-правовых отношений², использование которых должно быть направлено на достижение публичного консенсуса, политической гармонии между всеми ветвями власти.

В отношении органов публичной власти и их должностных лиц должен действовать принцип «Запрещено все, что прямо не разрешено законом», поэтому их компетенция подлежит детальной нормативно-правовой регламентации³.

В условиях гражданского общества пределы применения предоставленных индивидам возможностей должны расширяться по принципу «Не запрещенное законом дозволено». В силу этого каждый получает возможность реализовать свой потенциал, проявить инициативу и воспользоваться предоставленной свободой⁴.

Для полноценной работы государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления, функционирования избирательной системы, были изданы законы об общих принципах регулирования данных сфер общественных отношений⁵. Вместе с

¹ Стенографический отчет о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России (22 января 2010 г.) – <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/6693> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

² При этом в основе методов регулирования институтов современной демократии «должны лежать толерантность, спокойствие, культура диалога, раскрытие творческого потенциала любого человека, сближение интересов личности, общества и государства, а также интересов различных обществ и различных государств». См.: *Медведев Д.А.* Будущее – за умной политикой // *Российская газета*. 2009. 18 сент.

³ См.: *Шантора А.А.* Указ соч. С. 35, 79.

⁴ См.: *Струсь К.А.* Методология исследования гражданского общества // *Современные методы исследования в правоведении* / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов, 2007. С. 377; *Матузов Н.И.* Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 18.

⁵ См.: Федеральный закон от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2015. № 45. Ст. 6204; Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

тем приходится признать, что данные законы с постоянными многочисленными поправками осуществляют далеко не общее регулирование, а детальное, что не согласуется с основами федерализма и политического многообразия, приводит к унитарным началам государства. На наш взгляд, они направлены на чрезмерную нормативно-правовую регламентацию избирательных прав граждан, искусственное построение избирательно-партийной системы и вытеснение выборов в область исключительно партийной деятельности¹.

В связи с этим политическое многообразие должно быть освобождено от детального правового регулирования для народа и личности, должны остаться только основополагающие нормы. Политическая свобода народа и личности требует детального и максимального закрепления юридических обязанностей государства (негативных и позитивных), политическое многообразие налагает обязанность установления плюрализма в мерах конституционно-правовой ответственности органов публичной власти, а не их полное отсутствие.

Более того следует поощрять плюрализм на всех уровнях власти. Чем больше общественного контроля и выборности власти, тем больше политического плюрализма в стране. Положительным примером в этом направлении является принятие по инициативе Президента РФ в 2014 году Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»². Закон устанавливает правовые основы организации и осуществления контроля за деятельностью органов власти всех уровней, широкий круг субъектов контроля (общественные палаты, наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, иные оргструктуры). Контроль проводится в формах общественных мониторинга, проверки, экспертизы, общественных обсуждений, общественных (публичных) слушаниях и других. Возможно применение нескольких форм.

(ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2015. № 45. Ст. 6203; Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2015. №45. Ст. 6203.

¹ Наши тезисы подтверждаются позициями *Краснова М.А* и *Шаблинского И.Г.*, критикующих многочисленные нагромождающие поправки в такие законы, принятые «по ситуации» без какой-либо научно разработанной стратегии. Они свидетельствуют об устранении всякой политической конкуренции, замененной на борьбу разных групп бюрократии (клановой конкуренции) посредством централизации власти, усилении тенденции монособъективности президентства. См.: *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 13, 39, 143–158.

² Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4213.

Целесообразно как можно скорее также воплощать в нормы закона предложения Владимира Путина: «В каждом муниципалитете должны проходить не только прямые выборы глав и депутатов муниципального собрания. Оценку народа должны получать и другие чиновники, занимающие ключевые должности. Например, по итогам первого года работы начальника районного отдела полиции гражданам района должно быть предложено высказаться, хотят ли они, чтобы этот человек и дальше трудился в их районе. Точно так же можно поставить вопрос о руководителе районного центра ЖКХ. О мировом судье – в случае если он не избирается гражданами»¹.

В настоящее время независимость судей обеспечена гарантией назначения в ряде случаев федеральных судей и судей высших судов на неопределенный срок, что, однако, не обеспечивает в полной мере эффективность российского правосудия. Свидетельством этого может быть критика институтов Совета Европы и КППЧ ООН в отношении системных проблем в российском правосудии и то, что судебная власть в России по-прежнему подвержена политическому давлению и влиянию исполнительной власти².

Указанная практика вызывает настороженность и со стороны гражданского общества, признающего «самой больной проблемой то, что у нас нет справедливого, квалифицированного суда». По социологическим данным «Левада Центра», которые были представлены Президенту из 49 регионов в декабре 2014 г., 62 % граждан не доверяют судьям³. По результатам другого социологического опроса (более 1000 опрошенных) на вопрос «Хотели бы Вы, чтобы судьи избирались, а не назначались сверху?», 98,1 % граждан высказались положительно⁴. Ряд членов Президиума Совета судей РФ и других членов судейского сообщества в 2015 г. на круглом столе предложили Совету Федерации перейти к выборам мировых судей населением⁵.

В связи с изложенным, считаем, что в России назрела необходимость судебной реформы, важнейшим из аспектов которой является прямые выборы судей.

¹ Путин В.В. Демократия и качество государства // Газета «Коммерсант» 2012. 6 февр.

² См.: п. 12 Резолюции ПАСЕ 1896 (2012) от 5.09.2012 г. «Выполнение обязательств Российской Федерацией» (предварительный вариант). Страсбург, 2012; п. 21 Заключительных замечаний КППЧ ООН по РФ от 24.11.2009 г. и п. 17 Заключительных замечаний по РФ от 28.04.2015 г.

³ Владимир Путин: Мы будем обеспечивать пространство свободы для самореализации каждого человека. Указ. соч.

⁴ Федерация автовладельцев России выступила с требованием сделать мировых судей выборными населением (19.01.2010 г.) – <http://www.far-msk.ru/?p=12709> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

⁵ Совету Федерации предложили перейти к выборности мировых судей и в чем-то приравнять их к судьям КС – <http://pda.pravo.ru/news/view/118001/> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

Именно здесь России стоило бы перенять зарубежный опыт и отечественные наработки проектов Конституции по сочетанию принципов назначаемости и выборности судей, усилив политическое участие народа в обеспечении независимости судебной власти не «от народа», а именно «от властей». Так мировые судьи могут назначаться (избираться) на должности региональными представительными органами, но, к сожалению, ни в одном субъекте Федерации полномочие народа по избранию судей до сих пор в законодательстве реализовано не было.

В большинстве штатов США судьи избираются гражданами, в Японии существует сложный порядок назначения/избрания судьи на должность, сопряженный с регулярной пролонгацией полномочий судьи народом¹. Саратовский же проект Конституции России, предусматривал, что все суды формировались на началах выборности, судьи районных судов и мировые судьи избирались гражданами бессрочно до тех пор, пока это соотносилось с волей избирателей (ст. 123). Аналогичные предложения содержались в проектах конституций, подготовленных инициативной группой «Коммунисты России» (1990 г.) и В.И. Митрохина². Например, проект Народной Конституции России 2015 г. Андреева С.Ю. и Филина В.И. конкретизирует выборы судей на 5 лет, при условии не менее чем трёх кандидатур на каждое место судьи, отзыв судей (ст. 36)³.

Считаем необходимым ввести в ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»⁴ и другие законы выборы мировых и судей районных судов на основе равного прямого избирательного права бессрочно до тех пор, пока это соотносывается с волей избирателей с правом их отзыва в случае утраты доверия. На каждое место судьи должно быть не менее двух кандидатур. Сказанное относится также и к выборам судей судов субъектов РФ. Проверку каждого кандидата на соответствие квалификационным требо-

¹ См.: *Енгибарян Р.В.* Сравнительное конституционное право. Ростов-на-Дону, 2007. С. 457, 468.

² Все суды образуются на началах выборности на началах всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, все судьи избираются гражданами бессрочно, вышестоящие судьи избираются соответствующими советами народных депутатов (ст. 143, 144 Проекта Конституции, подготовленный инициативной группой «Коммунисты России» 1990 г.). Судьи районных и городских судов избираются гражданами по судебным округам (раздел IV «Судебная власть» Конституции СССР В.И. Митрохина). См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5: «Альтернативные проекты Конституции РФ (1990–1993 гг.)» / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 424.

³ См.: *Андреев С.Ю., Филин В.И.* Народная Конституция, которая нужна России. М., 2015. С. 54. – http://deprivat.ru/_ld/0/13____.pdf (дата обращения: 28.10.2015 г.).

⁴ Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 05.02.2014 г.) // СЗ РФ. 1997. №1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 551.

ваниям и цензам, предъявляемым к должности судьи, должны проводить квалификационные коллегии судей субъектов Федерации и давать заключение о соответствии данным требованиям. Подобное заключение коллегии судей должно являться обязательным условием и основанием для регистрации в качестве кандидата на выборах в соответствующей избирательной комиссии. Оно послужит гарантией населению в выборе наиболее компетентного и профессионального судьи при прочих равных условиях.

Председатели судов всех уровней должны избираться тайным голосованием из своего состава один раз в шесть лет. Выборы могут проходить по судебным округам, которые образуются в тождественных границах избирательных округов (в зависимости от уровня выборов) одновременно с выборами депутатов и глав субъектов соответствующего уровня, что не потребует особых бюджетных затрат. Кроме того, для экономии бюджетных средств выборы целесообразно проводить в единые дни голосования, что снимет вопрос о дополнительном финансировании членов избирательных комиссий за исключением расходов на изготовление бланков для голосования, журналов учета, открепительных удостоверений, протоколов избирательных комиссий, расходов на избирательные споры и пр.

Избиратели должны иметь возможность: ознакомиться с биографическими данными кандидатов, сведениями о доходах, голосовать против всех судей, в то время как подобная агитация со стороны кандидатов запрещается, исходя из принципов этикета. Реформа может быть поэтапной и в случае дальнейшего не оправдания доверия судей, ее можно продолжить путем введения выборов судей каждые семь лет. В переходный период в течение 7 лет действующие судьи продолжают замещать свои должности, пока полностью не будут избраны новые составы суда. Указанные предложения посредством политического многообразия повысили бы доверие к российской судебной системе и служили гарантией от проявлений коррупции.

Вопрос о низкой явке населения на выборы может быть снят с учетом положительного опыта широкого участия населения в формировании избирательных комиссий и проведения прямых выборов народных судей на конкурсной основе по Закону РСФСР от 8.07.1981 г. «О выборах районных (городских) народных судов РСФСР», существовавших до принятия действующей Конституции РФ¹.

¹ Судьи в соответствии с данным Законом избирались непосредственно гражданами сроком на 5 лет (ст. 3, 4). Право выдвижения кандидатов принадлежало многочисленным общественным организаци-

Подводя некоторый итог изложенному, конституционно-правовое регулирование политического многообразия должно осуществляться в режиме максимального представления политической свободы гражданам на основе равных начал в управлении делами государства без предоставления необоснованных преимуществ экономически господствующему классу и политической власти.

1.3. Место и роль принципа политического многообразия в системе конституционного строя России

При разработке теоретической концепции политического многообразия необходимо особое внимание уделить исследованию структуры и содержанию данного института. В связи с чем полагаем необходимым выделить характерные черты и особенности принципа политического многообразия, определив его предназначение в системе конституционного строя.

Анализ позиций различных авторов свидетельствует об отсутствии единого общепризнанного понятия конституционного строя в науке конституционного права. В самом общем виде конституционный строй рассматривают как устройство общества и государства (реально существующие общественные устои), закрепленные нормами Конституции. Подобного подхода придерживаются такие видные ученые, как В.В. Мамонов, О.Г. Румянцев, Н.А. Богданова, С.А. Авакьян, А.А. Безуглов, С.А. Солдатов и другие¹.

Мы будем придерживаться позиции В.Т. Кабышева, который видит в конституционном строе, прежде всего, «систему конституционных отношений как предмет конституционного регулирования, а также конституционных норм и принципов, регулирующих и закрепляющих отдельные виды общественных отношений существующего реального

ям и трудовым коллективам, также как и предложения об их отводе или отмене выдвижения (ст. 12, 35, 37), самовыдвижение кандидатов не было предусмотрено. При этом голосовать можно было и "против" каждого кандидата (ст. 48), при установлении результатов выборов использовалась мажоритарная система простого большинства (ст. 50). См.: ВВС РСФСР. 1981. № 28. Ст. 977; СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 158 (Закон утратил силу). При этом согласно Закона РСФСР от 8.07.1981 г. «О судеустройстве РСФСР» (с изм. от 4 января 1999 г.) судьи были ответственны перед избирателями и отчитывались перед ними (ст. 9).

¹ См.: Мамонов В.В. Конституционный строй Российской Федерации: понятие, основы, гарантии // Государство и право. 2004. № 10. С. 43; Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления). М., 1994. С. 28; Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 61; Авакьян С.А. Конституционное право России: Практикум. М., 2007. С. 31; Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: в 2 т. Т. 1. М., 2002. С. 232.

строю»¹.

Как видно из указанной дефиниции, при характеристике конституционного строя исходят из различия конституционного строя в фактическом и юридическом смысле слова². Такую же позицию по разграничению фактического и юридического конституционного строя разделяют В.О. Лучин, А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин, С.М. Шахрай и другие³.

В юридической науке выделяют также различные подходы к определению основ конституционного строя. «Фактический конституционный строй свое юридическое, правовое выражение получает в основах, или, как пишут, принципах конституционного строя. По существу, между понятиями «основы» и «принципы» нет особых различий. В конституционном смысле термин «основы» подчеркивает особенности и специфику конституционного регулирования общественных отношений, указывает на источник, на то главное, на чем базируются определенное явление. Свою конкретизацию основы получают в конституционных принципах»⁴.

Понятие «основы конституционного строя» как и «конституционный строй» принято также рассматривать в срезе фактической и юридической конституции – как совокупность общественных отношений, составляющих основы устройства общества и государства и как правовой институт, регулирующий эти отношения.

Нами была рассмотрена общая характеристика конституционного строя и его основ, теперь, считаем необходимым, определить место политического многообразия в системе конституционного строя и отрасли конституционного права.

В науке российского конституционного права высказываются различные мнения на систему отрасли конституционного права, её внутреннее строение.

Отрасль российского конституционного права обычно определяется как система (совокупность) конституционно-правовых норм, которые образуют институты и подотрасли. В рамках институтов некоторые исследователи выделяют комплексные либо укрупненные институты, субинституты, простые институты, которые могут иметь после-

¹ Кабышев В.Т. Становление конституционного строя России // Конституционное развитие России: межв. научн. сб. Саратов, 1993. С. 8.

² См.: Кабышев В.Т. К вопросу об истории науки конституционного права постсоветской России. Часть 2. // Конституционное развитие России: межв. сб. науч. статей. Саратов, 2005. Вып. 6. С. 10.

³ См.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 61; Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. М., 2003 (гл. 5); Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации. М., 2003. С. 77–82.

⁴ Кабышев В.Т. Указ. соч. С. 11.

дующую градацию (включать в себя другие институты) либо сосуществовать параллельно. Однако такие критерии их выделения, как верно отмечает А.Д. Ермаков, недостаточно точны¹.

Не вдаваясь подробно в этот научный спор, мы будем придерживаться точки зрения, согласно которой базовыми элементами отрасли конституционного права являются не институты, а подотрасли².

Подотрасль права обычно рассматривают как «специфический вид отношений в пределах сферы правового регулирования соответствующей отрасли права»³. М.И. Байтин и Д.Е. Петров выделяют подотрасли права как «наиболее значимые по объему и содержанию, так называемые укрупненные многосложные отраслевые правовые институты»⁴. Вслед за С.А. Авакьяном, мы также считаем, что деление конституционного права на подотрасли проявляется в относительной самостоятельности существования друг от друга нескольких групп правовых норм регулирующих фундаментальные общественные отношения и более узким их предметом регулирования⁵.

На наш взгляд, именно в силу рассмотренной выше специфики правового регулирования, нормы основ конституционного строя образуют наиболее значимый по объему и содержанию укрупненный многосложный отраслевой правовой институт – подотрасль конституционного права.

Теперь, считаем необходимым, рассмотреть политическое многообразие в качестве правового института и определить его место в системе конституционного строя России.

В теории права под правовым институтом понимается «обособленная группа юридических норм, регулирующих однородные общественные отношения и входящих в соответствующую отрасль права»⁶. С.А. Авакьян под правовым институтом выделяет более

¹ Ермаков А.Д. Политические партии – институт конституционного строя Российской Федерации // Вестник СГАП. 2004. №1. С. 42.

² См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. М., 2006. С. 77, 78; Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 674; Виноградов В.А., Мазаев В.Д., Масленникова С.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / под общ. ред. В.А. Виноградова. М., 2015. С. 24-26; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 124; Ермаков А.Д. Указ. соч. С. 43.

³ Большой юридический энциклопедический словарь / автор и сост. А.Б. Барихин. М., 2000. С. 418.

⁴ Байтин М.И., Петров Д.Е. Система права: к продолжению дискуссии // Государство и право. 2003. № 1. С. 31.

⁵ Авакьян С.А. Указ. соч. С. 77.

⁶ Большой юридический энциклопедический словарь / автор и сост. А.Б. Барихин. М., 2000. С. 214.

узкую (хотя и достаточно большую) «совокупность норм, связанных и взаимообусловленных общностью предмета регулирования»¹.

Исходя из заявленного дробления подотраслей конституционного права на правовые институты, из основ конституционного строя можно выделить конституционный институт политического многообразия.

Так, к примеру, А.Д. Ермаков рассматривает совокупность правовых норм, регламентирующих основы организации и деятельности политических партий в качестве правового института конституционного строя как самостоятельной подсистемы, подотрасли конституционного права России². А.В. Теперик придерживается мнения, что многопартийные выборы – институт конституционного строя, представляющий собой действительное выражение его основ: народовластия, идеологического и политического плюрализма, результат их совместного развития, получивший конституционно-правовое признание³.

Мы также убеждены в том, что в силу конституционного содержания нормы, образующие институт политического многообразия, находятся на одном уровне правового регулирования с институтом политических партий и многопартийных выборов.

В связи с этим можно заключить, что совокупность правовых норм, регламентирующих политическое многообразие с точки зрения системного характера отрасли конституционного права России, образует самостоятельный институт (принцип) конституционного строя, направленный на регулирование широкого круга общественных отношений.

Институт политического многообразия является правовым институтом и образует институт конституционного строя как самостоятельной подотрасли конституционного права России, то есть входит в подотрасль конституционного строя, поскольку закреплен в Конституции в главе 1 «Основы конституционного строя».

Социально-политическая природа исследуемого института заключена в фактических общественных отношениях, поскольку он является реальным выражением социально-политической институционализации общества, а его политико-правовая роль проявляется в качестве предмета регулирования основ конституционного строя. Отношения

¹ Авакьян С.А. Указ. соч. С. 79.

² См.: Ермаков А.Д. Указ. соч. С. 44.

³ См.: Теперик А.В. Многопартийные выборы – институт конституционного строя Российской Федерации // Конституционное развитие России: межв. сб. науч. статей. Вып. 4. Саратов, 2003. С. 96, 97.

политического многообразия являются общими, для них характерна наиболее абстрактная форма взаимодействия участников, поскольку нормы ч. 3 ст. 13 Конституции не определяют конкретных участников, прав и обязанностей, в них реализуются широкие возможности организаций и социальных общностей по выбору политических и идеологических ценностей. Они носят высокий политический потенциал, охватывают практически все сферы общественной жизни.

Следовательно, политическое многообразие можно определить как институт (принцип) конституционного строя, отражающий демократическое устройство политической системы общества, а также совокупность конституционных норм и институтов, закрепляющих базирующиеся на демократических ценностях и идеалах реально существующие политические устои российского общества и государства.

По характеру институт политического многообразия является комплексным правовым институтом, состоящим преимущественно из норм одной отрасли права – конституционного права России с незначительным присоединением материальных норм иных отраслей права – административных, гражданских и уголовно-правовых, в том числе, процессуальных норм – КАС РФ, КоАП РФ, АПК РФ, ГПК РФ, УПК РФ и др.¹

Одним из наиболее важных специфических признаков, определяющих формально – юридическую природу норм основ конституционного строя, является их наиболее высокая стабильность. Она выражается в реально действующих общественных отношениях, оказывающих влияние на человека, общество и государство, с одной стороны, и в юридически установленном усложненном порядке пересмотра и внесения изменений в Конституцию России, что также характерно для института политического многообразия, с другой стороны. При этом основное назначение института политического многообразия заключается в том, что он призван обеспечить стабильность всего конституционного строя, служит его гарантией, создает баланс институтов государственной власти, направлен на реализацию институтов прямой и представительной демократии. Данный ин-

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 29.06.2015 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2015. № 27. Ст. 3981; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1; 2015. № 45. Ст. 6208; Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 29.06.2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2015. № 27. Ст. 3986; Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2015. № 29. Ст. 4390; Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921; 2015. № 29. Ст. 4391.

ститут обладает повышенной юридической силой по отношению к текущему законодательству и ко всем другим структурным частям Конституции.

Фактический же институт политического многообразия на переходном этапе развития страны еще не стабилен, постоянно и кардинально меняется, преимущественно за счет реформирования законодательства о выборах и референдуме, общественных объединениях, средствах массовой информации.

Нормы института политического многообразия обладают наивысшей юридической силой по сравнению с нормами текущего конституционного законодательства, и в соотношении ко всем другим структурными частями Конституции России, которые не могут противоречить основам конституционного строя согласно части 2 статьи 16.

Особенность норм данного института также состоит в том, что, обладая высоким уровнем нормативных обобщений, они по своим функциям являются определяющими для всех других институтов конституционного права, служат основными началами не только правового регулирования, но и иных социальных сфер – экономики, культуры, идеологии¹.

В целом политическое многообразие определяет перспективы общего правового развития, фиксирует состояние общественной жизни, связи между участниками конституционно-правового общения, реализация его имеет опосредованный характер за счет провозглашения (декларирования). Нормы данного института, как правило, не порождают конкретных правоотношений, в то время как определенные рамки поведения для субъектов правового общения конкретизированы в законах, подзаконных актах и локально-правовых актах многочисленных общественных объединений². Нередко политический плюрализм трактуется рядом авторов преимущественно через политическую конкуренцию (неотъемлемый его элемент, задача) и деятельность политических партий³.

Вместе с тем рассуждения об «искусственном» законодательном увеличении численности членства в партиях, или их уменьшения для достижения подлинной конкуренции не имеют для демократии особого смысла, поскольку все равно речь идет об искусственном насаждении государственной партизанской власти в избирательном процессе (и

¹ См.: Шантора А.А. Принцип политического многообразия в Российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 40.

² О свойствах института политического многообразия см. подробнее: Зырянов И.А. Институт политического многообразия в системе конституционного строя России // Вестник СГАП. 2010. №5.

³ См., например, Дубровина М.А. Развитие политической конкуренции в России // Вестник СГЮА. 2013. № 4. С. 166, 167.

неважно каких – малых или больших партий). Она оставляет за бортом такой политической «конкуренции» многотысячные общественные объединения и миллионы граждан, практически вычеркнутых из правотворческого процесса. Как верно отмечает Бабурин С., для партизации общества в настоящее время не наблюдается социальной базы для дееспособных партий, нет многочисленных массовых партий, охватывающих в своих рядах значительную часть народа¹.

Более того, ещё мудрый философ И.А. Ильин писал о яде партийности. «Всякая партия представляет лишь меньшинство в стране . . . дух партийности расшатывает у людей совесть и честь, . . . развращает народ и ведет государство к гибели»². Трагические последствия партийной власти привели к известным событиям в новейшей истории зарубежных государств и двукратному крушению российской государственности в 20 веке.

Здесь сразу стоит уточнить, что политическая конкуренция – это не задача, а средство достижения целей политического многообразия, причем далеко не самая главная. Ведь народу нужна спокойная и счастливая жизнь, стабильность без социальных потрясений, кардинальных изменений законодательства «революционными» темпами, экспериментами в экономике в результате борьбы за власть различными политическим партиями. Как отметил Президент РФ «. . . базовые ценности у нас у всех общие, независимо от партийной принадлежности и других привычек: процветание России, социальная стабильность, мирная жизнь, целостность государства, свобода и справедливость. . .»³.

Народу не нужны министерская чехарда, дефолт, бедность, «железный занавес», диссиденты, олигархи и государственные перевороты в случае все той же борьбы за власть и политической конкуренции. Главная цель политического многообразия – достижение баланса между частно-правовыми и публично-правовыми интересами, консенсуса и диалога между властью и народом, гарантированного учета мнения каждого, возведение в правовые акты мнения большинства с учетом мнения меньшинства, а не интересов власти как меньшинства.

Конечная цель политического многообразия – незыблемость конституционного строя, социально-политическая стабильность в государстве, обеспечение демократиче-

¹ См.: Бабурин С. Непарламентская диктатура // Новая газета–Политика. 2009. 21 апр.; Карпетян Л. Страсти по власти // Новая газета–Политика. 2009. 3 февр.

² Ильин И.А. Яд партийности // Журнал о выборах. 2011. № 6. С. 34–35.

³ Стенографический отчет о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России (22 января 2010 г.) – <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/6693> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

ского политического режима, выравнивание Конституции с фактическими общественными устоями. Вот в чём заключается сущность политического многообразия.

Также стоит особо заметить, что оппозиция также не является основной задачей политического многообразия, хотя она является его характерной чертой. Как верно подчеркивается, её главное предназначение «должно состоять в созидании, а не в разрушении, она должна быть ответственной...и функционирующей только в рамках конституционного строя России»¹. Оппозиционная деятельность способствует развитию политической конкуренции и требует в правовом регулировании закрепления гарантий и прав политического меньшинства, прежде всего в парламентском процессе в целях институционализации общественного контроля и воздействия на правительственное большинство, для обеспечения альтернативности и сопоставления мнений².

На основе политического многообразия проводятся конституционные реформы, развивается сама Конституция, обеспечивается ее стабильность. К сожалению, не обеспечивается стабильность в избирательной системе за счет чрезмерной и регулярной плюрализации законодательства об общественных объединениях и отсутствия специальной главы о ней в Конституции.

В случае пересмотра Конституции, следует ввести гарантии от засилья авторитаризма партий, установить отдельную главу по избирательной системе, обеспечивающей её стабильность, проект которой, например, был предложен в 2013 г. Фондом Конституционных реформ: «Каждый гражданин имеет право на самовыдвижение в качестве кандидата независимо от вида избирательной системы», на конституционном уровне на выборах предусматривается графа «против всех кандидатов (или их списков)», обуславливающая признание выборов несостоявшимися, и повторные выборы и другие идеи³.

Вместе с тем данный принцип позволяет находить оптимальное соотношение между централизацией и децентрализацией власти, предупреждая её чрезмерную концентрацию и монополизм, учитывать разнополярные социальные интересы граждан, проживающих в 85 регионах. Положительным здесь можно признать закрепление в законода-

¹ Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. М.: Формула права, 2013. С. 113.

² См.: Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М.: Институт права и публичной политики, 2010. С. 25, 34.

³ См.: Экспертный доклад (Белая книга) «Потенциал развития Конституции: пути конституционной модернизации Российской Федерации» (предварительные тезисы доклада и инициативные проекты трех новых глав Конституции РФ). М., 2013: [электронный документ] – <http://rumiantsev.ru/a951/> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

тельстве возможности делегирования государственных полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ по рассмотрению дел об административных правонарушениях, направленное на обеспечение равенства их с существующими аналогичными полномочиями городов федерального значения (с 2013 г.) и Республики Крым (с 2015 г.), и ряд иных полномочий по предметам ведения РФ¹. Вместе с тем делегирование полномочий должно обеспечиваться законодательно финансовыми средствами соответствующего бюджета и экономическими гарантиями, чтобы не стать необоснованным бременем для населения.

Политическое многообразие выступает необходимой социальной базой формирования правового государства и гражданского общества, создает необходимые правовые механизмы и гарантии прав человека и основных свобод против тоталитаризма, господства единой официальной идеологии, насилия, возведенного в ранг политики². И в то же время оно само нуждается в правовом обеспечении.

В системе культурно-духовных и социальных основ конституционного строя политическое многообразие также занимает немаловажное место. Без политического многообразия невозможно нормальное свободное развитие культурного, художественного, литературного, спортивного и иных видов творчества, свободы выбора профессии и трудовой деятельности и, прежде всего, свободное духовное развитие личности. Социальная нестабильность в стране способствует возрастанию политического многообразия. В связи с чем, институт политического многообразия – механизм реализации не только политических, но и социальных, культурных, экономических духовных прав. Не имея возможности беспрепятственно реализовать последние, а также в случае их нарушения, плюрализм выступает средством их защиты посредством обращения в органы власти, проведения митингов, забастовок, голодовок, актов гражданского неповиновения, предпочтения на выборах одних кандидатов другим, осуществления народного контроля, участия в политике государства. Политическое многообразие связано со свободой творчества - выражение через политическую и социальную рекламу, фото, видео, литературу и словесные

¹ Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 16 июля.

² См.: Конституционное право России: лекции / отв. ред. В.Т. Кабышев, Е.В. Колесников. Саратов, 1995. С. 71.

изображения ситуаций¹.

К сожалению, в Конституции России отсутствуют положения об отношениях социальных слоев в обществе. Как утверждает профессор В.Е.Чиркин, в России разрыв между богатыми и бедными огромен – в 14-18 раз, по неофициальным данным во много раз больше. Самый высокий уровень неравенства в доходах – 10 % населения имеют 84,8 % богатства общества². В России такая важнейшая основа конституционного строя как социальное государство существенно подрывается властью имущим меньшинством под прикрытием и злоупотреблением принципом свободы экономической деятельности и плюрализма форм собственности.

Вместо того, чтобы усиливать уголовную ответственность представителей власти за массовое неисполнение законов и судебных решений, злоупотребления должностными полномочиями, обеспечение граждан достойной работой и зарплатой, власть стремится освободиться от социальных обязательств перед гражданами и предлагает их привлекать к уголовной ответственности за туеядство³. Все законодательные реформы, за исключением обсуждения проектов законов о полиции и образовании обычно протекают без всенародных обсуждений, и далеко не в пользу народа. Доказательством этого служат следующие социологические исследования. Согласно данным ВЦИОМ (1600 опрошенных в 42 регионах) индекс одобрения работы Государственной Думы с апреля по июль 2015 г. составлял от 17 до 23 % (почти 1/5 части населения)⁴.

При этом почти столько же – 20 % населения по данным «Левада-Центра» считало в апреле 2015 г., что в «вполне возможны массовые выступления населения против падения уровня жизни, в защиту своих прав», а 58% граждан с разной степенью уверенности считают, что России нужна оппозиция. Каждый пятый считает, что оппозиция отсутствует. Наибольшую поддержку у россиян среди «оппозиционных лозунгов» вызывают при-

¹ См.: Сазонникова Е.В. Содержание свободы творчества в конституционном праве России // Журнал российского права. 2009. № 5. С. 52–59.

² Чиркин В.Е. Основы конституционного строя как фактор устойчивого развития России // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1. С. 117.

³ Подобный законопроект, предусматривающий исправительные и принудительные работы на срок до одного года за уклонение от трудоустройства свыше шести месяцев при наличии подходящей работы, был внесен в 2014 г., что противоречит Конвенции № 105 МОТ об упразднении принудительного труда от 25.06.1957 г. См.: Куликов С. Закон о стрекозе и муравьях // Российская газета. 2015. 4 авг.

⁴ См.: Одобрение деятельности государственных институтов – http://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_gosudarstvennykh_institutov/ (дата обращения: 28.10.2015 г.).

нятие законов против незаконного обогащения чиновников (32%) и проведение честных выборов (30%)¹.

Вышесказанное также предопределяет назревшую необходимость всенародных обсуждений наиболее важных проектов законов и конституционных реформ, расширения сферы плюрализма и политических свобод, чтобы пресечь дальнейшее социальное расслоение общества и появление революционных настроений. Именно с этих позиций политическое многообразие должно способствовать развитию социального партнерства, социальной и политической справедливости, ликвидации социального неравенства, укреплению социальной системы.

Политическое многообразие имеет также тесную связь с экономическими основами конституционного строя, поскольку базируется на многообразии форм экономической деятельности в России². Это многообразие обеспечивается тем, что основу экономики Российской Федерации составляет социальное рыночное хозяйство, где обеспечиваются свобода экономической деятельности, предпринимательства и труда, разнообразие и равноправие форм собственности, их равная правовая защита, добросовестная конкуренция и общественная польза³.

Государство должно больше уделять внимание правовой регламентации государственного управления и контроля в экономике, защищая народную собственность и усиливая монополию на природные и жизненно-необходимые ресурсы, в том числе путем национализации и запрета их грабительской приватизации. В политической сфере наоборот – ослаблять правовое регулирование, предоставляя большую политическую свободу народу, гражданам и их объединениям. При этом детальное (чрезмерное) регулирование, если и может быть, то только в части защиты и охраны прав, свобод и законных интересов, а не их осуществления.

В литературе, посвященной политическому многообразию, его структура и элементы подвергаются и более глубокому анализу. Однако в отечественной науке конституционного права проблема понимания политического многообразия остается дискуссионной, поскольку авторам по-разному представляется круг и система общественных от-

¹ Протестный потенциал (28.04.2015 г.), Необходимость политической оппозиции и поддержка "оппозиционных" требований (27.02.2015 г.) – <http://www.levada.ru/category/tegi/oppozitsiya> (дата обращения: 14.08.2015 г.).

² См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. М., 2007. С. 117.

³ См.: Конституционное право России: учебник / под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. М., 2006. С. 116.

ношений, составляющих содержание политического многообразия.

В структуре политического многообразия исследователи особо отмечают его идеологическую составляющую в качестве своеобразной идейной основы организационных форм устройства политических отношений (свобода мысли и слова, мнений, идей и взглядов в сфере политики и т.д.)¹. Нормы данного института основ конституционного строя образуют подинститут политического многообразия. В свою очередь политическое многообразие является разновидностью и подинститутом многообразия идеологического, которое изначально его шире. Многопартийность также является проявлением и подинститутом политического многообразия.

Анализируя конституционно-правовые основы политического плюрализма, идеологическую составляющую на первый план выдвигает и профессор С.А. Авакьян: «Политическим плюрализмом называется такое состояние в обществе и государстве, когда никакая идеология не получает юридического статуса официальной государственной идеологии, а для выражения и воплощения различных политических идей и взглядов могут создаваться партии и иные общественные объединения, и все они действуют на основе закона и равны перед законом»².

В рассмотренной позиции обращают на себя внимание несколько достаточно дискуссионных положений. В первую очередь, тот факт, что С.А. Авакьян понимает здесь не исключительно правовую институционализацию политического многообразия, а прямо говорит о социальном институте политического многообразия (реально сложившихся общественных устоях), по сути, о фактической конституции. Но в этом есть и большой плюс. Во-вторых, это, скорее всего, общественный идеал, к которому всегда следует стремиться.

Профессор Н.И. Матузов и другие ученые обращают внимание на то, что «у государства все же должна быть общенациональная идея, вокруг которой можно было бы

¹ См.: Колесников Е.В. Конституционные вопросы политического плюрализма в России // Конституционное развитие России: межвуз. науч. сб. Саратов, 1993. С. 23; Тиунова Л.Б. Плюрализм интересов и правопонимание // Правоведение. 1998. № 1. С. 31; Кейзеров Н.М. Дилеммы политического плюрализма в современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. Философия. Политология. Социология. Психология. Право. Вып. 1. 1994. С. 25–28.

² Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996. С. 8. Необходимо отметить, что в своей более поздней работе С.А. Авакьян раскрывает содержание данного определения как идеологический и политический плюрализм. (См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1. М., 2006. С. 446).

консолидировать все общество»¹. В качестве таковой, по мнению социологов, в настоящее время утвердилась доминирующая идея (идеология) патриотизма (любовь к Родине, противостоящей другим странам, гордость за нее), которая не имеет государственного статуса².

Как верно отмечается отказ от государственной идеологии – это тоже идеология, признание отсутствия целей и задач Российского государства. Поэтому должна быть общая национальная идея и система ценностей, именно она, по мнению многих конституционалистов, заложена в самой Конституции РФ, как сдерживающая духовная сила, моральный стрепень, которая может способствовать сохранению территориальной целостности и сплочению многонационального народа, выработке национальных приоритетов России³.

Вместе с тем в июне 2015 г. депутаты Государственной Думы внесли проект Закона о внесении изменений в ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» касательно процедуры внесения изменений в преамбулу Конституции по процедуре, предусмотренной для глав 3–8 Конституции, чтобы скорректировать курс страны. Подобные попытки можно расценивать как покушение на создание государственной идеологии через преамбулу в обход ст. 13 Конституции РФ⁴.

Благотворное воздействие на развитие демократических институтов и идеологического многообразия оказывает и стремительное расширение национального информационного пространства. В России действуют несколько государственных телеканалов (Первый канал, ВГТРК, НТВ), ряд частных региональных телеканалов, несколько тысяч независимых печатных и электронных СМИ, радиостанций, зарегистрированных общественных объединений различной мировоззренческой направленности, в том числе неправительственные объединения, ряд политических партий⁵.

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2001. С. 116.

² См.: *Выжutowич В.* Нужна ли России государственная идеология? // Российская газета. 2015. 13 авг.

³ См.: *Радченко В.И.* Национальная идея и идеология государства в Конституции Российской Федерации // Вестник СГЮА. 2015. №2. С. 111, 115; *Анненкова В.Г.* Конституционные аспекты формирования единой государственной идеи в России // Вестник СГЮА. 2013. №4. С. 241, 242.

⁴ См.: На сегодня российское законодательство никак не регулирует процедуру изменения вступительной части Основного закона РФ – <http://izvestia.ru/news/587538> (дата обращения: 12.07.2015 г.)

⁵ Только с 2003 по 2007 гг. количество зарегистрированных в России печатных средств массовой информации выросло на 40 процентов, электронных – почти в 2,5 раза; постоянная российская аудитория в сети Интернет увеличилась за это время более чем в 4 раза и превысила 25 млн. человек. См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26.04.2007 г. // Российская газета. 2007. 27 апреля.

Ряд авторов в структуре политического многообразия особо обращают внимание на роль независимых объединений граждан, прежде всего, политических организаций и движений, систему многопартийности. Именно они отражают многообразную социальную структуру общества, служат организованному формированию и выражению интересов различных слоев населения и политической воли народа в целом, участия в политической жизни общества¹.

Вместе с тем придавать первостепенное значение в определении политического многообразия через свободу общественных объединений и многопартийность, не стоит, как это делают ряд ученых. Акцентировать внимание следует, прежде всего, на народо-власти и правах каждого человека, взаимосвязанных как первоисточник власти и высшие ценности. Именно они – главные цели Конституции и политического многообразия. Общественные организации и партии, конечно же, являются эффективным средством и посредниками их реализации, но они, как и борьба за власть, не ставятся основной самоцелью граждан. Они – промежуточные звенья в реализации главной цели: добиваться учета мнения государством большинства с учетом мнения меньшинства, в конечном итоге – учета мнения каждого, построить социальное и правовое государство со справедливыми законами. По этому поводу еще профессор В.Е.Чиркин справедливо подметил: «Для человека не очень существенно: сколько сессий и как проходят заседания парламента, как преодолевается вето президента и т. д., хотя и такие вопросы имеют свое значение. Его интересуют, прежде всего, основы существующего порядка, социально-экономические условия жизни, проблемы жизнеобеспечения и развития как личности...»².

В связи с чем, достаточно уместной здесь представляется позиция профессора Е.В. Колесникова, который выделяет частный и публичный аспекты политического многообразия: «Плюрализм имеет как индивидуально-личностный аспект, когда обеспечивает свободу граждан, уважение их духовного, мировоззренческого и культурного выбора, так и «общественно-государственный», когда направлен на реализацию многопартийности, цивилизованное решение конфликтных ситуаций между участниками политического

¹ См., напр., *Каранетян Л.М.* Конституция и партийно-политическая избирательная система в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. №2. С. 9–19.

² *Чиркин В.Е.* Основы конституционного строя как фактор устойчивого развития России // Актуальные проблемы экономики и права». 2015. № 1. С. 114.

процесса, недопущение монополизма и унификации в социально-политической сфере»¹.

Оба указанных аспекта, например, были отражены авторами проекта Конституции РФ, подготовленного Конституционной комиссией Съезда народных депутатов РФ². Подобных точек зрения придерживаются А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин и другие, которые раскрывают политическое многообразие через формы его возможной реализации участия в политическом процессе лично или с помощью независимых объединений, движений³.

В реализации института политического многообразия наиболее важной составляющей является институт политических прав и свобод. Политический плюрализм «есть проявление политической свободы человека. Конституционный строй, утверждая политические свободы граждан, тем самым охраняет и право на инакомыслие, ибо свобода слова, мысли человека лежат в основе политического плюрализма»⁴.

С одной стороны институт политического многообразия находит свою реализацию в народовласти (непосредственной и представительной формах демократии), посредством которого народ выражает свою волю, сам осуществляет государственную власть или власть местного самоуправления, с другой – является важнейшей гарантией реализации народного суверенитета.

В Конституции РФ закреплено: «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 3). В свою очередь «народный и национальный суверенитет лежат в основе суверенитета государства, а государственный суверенитет в свою очередь является политико-юридической формой выражения полновластия народа и суверенной воли нации и народностей»⁵. Именно полнота власти народа указывает на то, что народ обладает объемом суверенных прав и охватывает своей волей все без исключения сферы общественной жизни; он не передает никому свою суверенную волю – он лишь наделяет властными

¹ См.: Колесников Е.В. Политический плюрализм. Политология для юристов / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1999. С. 314.

² Статья 5 данного проекта гласила: «Демократия в Российской Федерации осуществляется на основе политического и идеологического многообразия, многопартийности, свободного участия граждан в политической жизни». См.: Проект Конституции Российской Федерации. Подготовлен Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации: Документы и материалы. М., 1993. С. 12.

³ См.: Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушин. Указ. соч. С. 117.

⁴ Конституционное право России: Лекции. Саратов: ред.-изд. отдел СГАП, 1995. С. 59.

⁵ Эбзеев Б.С. Конституция, демократия, права человека. М., 1992. С. 169.

полномочиями отдельных своих представителей.

Особенно наглядно единство власти народа проявляется во время выборов органов власти. Институт выборов лежит в основе создания механизмов социального равновесия в обществе, согласования интересов основных политических сил и механизмом мотивации активности граждан в политике, играет огромную роль в развитии плюрализма мнений, формировании многопартийности, функционального представительства в политике¹. В связи с чем, профессор А. Бланкенагель отмечает, что роль свободных выборов заключается в том, что «воля народа должна быть адекватно представлена теми, кто был избран, но столь же важно и то, что свободные выборы существуют для создания в обществе такой обстановки, в которой политическая система может эффективно функционировать»².

Р. Даль, Б.С. Эбзеев, Л.М. Карапетян в системе политического многообразия выделяют наряду с другими в качестве одного из его главных принципов – разделение ветвей государственной власти, создание сдержек и противовесов как условия эффективного контроля граждан над государством, предотвращения злоупотреблений властью³. Разделение системы государственной власти запрещает органам публичной власти выходить за пределы своих полномочий, либо присваивать себе власть в государстве (ст. 10, 11, 71–73 Конституции).

Таким образом, политическое многообразие представляет собой действительное выражение единства его основ: идеологического многообразия, общественных объединений, многопартийности, народовластия, разделения государственной власти на ветви, совокупности всех политических прав и свобод и политических институтов. Данные элементы являются основными подинститутами политического многообразия.

Подведем итоги главы. Политическое многообразие – многоаспектное, системообразующее и комплексное явление. Политическое многообразие можно исследовать как социальный институт, общепризнанную ценность конституционализма и общественную ценность, основополагающую цель общества и государства, часть единого механизма народовластия, сущностную черту гражданского общества, основу многопартийности,

¹ См.: *Старостенко К.В.* Политическое многообразие в Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2009.

² *Бланкенагель А.* Политические права // Политические права и свободные выборы: сборник докладов. М.: Институт права и публичной политики, 2005. С. 6.

³ *Даль Р.* Указ. соч. С. 40; *Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М.* Указ. соч. С. 102, 103.

часть конституционной доктрины, форму методологического познания общественных явлений.

Политическое многообразие как правовую категорию можно рассматривать в объективном смысле (принцип конституционного строя) и субъективном смысле (гарантия реализации индивидуальных и коллективных политических прав и свобод). Как принцип права оно выступает исходным идейно-политическим, нравственным и нормативным началом права, носящим универсальный характер и предопределяющим содержание групп норм права и правовых институтов. Принцип политического многообразия выполняет функцию несущей конструкции («скелета») для формирования нормативного материала одноименного конституционно-правового института.

Для того, чтобы в полноценном виде осуществлялось конституционно-правовое регулирование политического многообразия и всей политической системы, народ, граждане и общественные объединения должны быть полноправными субъектами правотворчества. Каждый принимаемый правовой акт должен отражать волю большинства народа, в случаях проведения важнейших социально-экономических и политических реформ – разрабатываться с их всенародным обсуждением или вынесением на референдумы. Политическое многообразие не должно сводиться в законодательные реформы по обеспечению сугубо межпартийной конкуренции, оставляя за бортом выборов граждан-самовыдвиженцев и политические общественные объединения.

ГЛАВА 2. РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ПОЛИТИЧЕСКОГО МНОГООБРАЗИЯ В РОССИИ

2.1. Конституционно-правовой механизм реализации принципа политического многообразия

Как основа конституционного строя политическое многообразие может реализовываться посредством нормативно-правового закрепления, через конкретные нормы в комплексе с иными нормами и правовые институты при помощи различных юридических средств, поскольку нормы основ конституционного строя, как правило, не порождают конкретных правоотношений. В связи с этим для претворения в жизнь института политического многообразия государство должно не только гарантировать политическое многообразие, но и создать механизм конституционно-правового регулирования его реализации и систему органов власти, его обеспечивающих.

Конституционно-правовой институт политического многообразия сочетает в себе систему политических прав и свобод, законных интересов субъектов права, компетенцию органов публичной власти (материальное право) и механизм (процедуру) их реализации (процессуальное право), которые находятся в соотношении «содержание и форма». Механизм как форма обеспечивает реализацию субъективных политических прав и законных интересов, компетенцию органов публичной власти и политико-правовых институтов (содержание), основ конституционного строя в целом.

Посредством конституционно-правового механизма реализации принципа политического многообразия осуществляется воплощение юридических норм основ конституционного строя в фактическую деятельность организаций, органов, должностных лиц и индивидов в действующую систему общественных отношений.

Считаем необходимым экстраполировать к конституционно-правовому механизму реализации принципа политического многообразия концепцию саратовской школы конституционного права относительно конституционно-правового механизма реализации конституционных прав, свобод и обязанностей с некоторыми видоизменениями¹.

Такой механизм включает в себя следующие элементы: а) конституционное закрепление прав, свобод и обязанностей, компетенции органов публичной власти и публично-

¹ См. подробнее: Конституционное право России: учебник / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов: Изд-во ФГОУ ВПО «СГЮА», 2013. С. 119, 120.

правовых образований; б) детализацию конституционных норм в отраслевом законодательстве, в том числе определение порядка и способов осуществления прав, обязанностей, полномочий; в) установление их законодательных пределов и ограничений, ответственности за злоупотребления правами (полномочиями) и неисполнение обязанностей; г) практическую деятельность субъектов права по их осуществлению; д) охрану и защиту от возможных противоправных посягательств – обеспечение (гарантирование) их непосредственной реализации. При этом можно добавить, что весь механизм может быть основан на таком элементе как формирование, установление и стабилизация реальных социально-политических устоев общества в сфере осуществления публичной власти (на фактических основах конституционного строя).

С одной стороны, политическое многообразие находит реализацию через институты прямой и представительной демократии, систему личных и коллективных политических прав и свобод, формы общественного контроля, меры конституционно-правовой и отраслевой ответственности. Выражается оно в общепринятых в теории права формах: исполнения обязанностей, использования и соблюдения всеми субъектами норм права. С другой стороны, реализация многообразия осуществляется через толкование норм права, нормотворческую, правоприменительную, правообеспечительную, правоохранительную, правозащитную деятельность публично-правовых образований, органов публичной власти и их должностных лиц, которые уполномочены действовать в интересах всего народа. В последнем случае речь идет о властном волеизъявлении органов публичной власти и их должностных лиц, которые осуществляются посредством устных и письменных решений (актов), принятых единолично или коллегиально, а также осуществления ими действий (или бездействия)¹.

Степень научной разработанности того или иного правового явления оказывает значительное влияние на формирование законодательства и правотворчества в целом, правоприменения и судебной практики; познание его в учебно-образовательном процессе формирует соответствующие представления о его сущности. В связи с чем, следует выделить научно-теоретический и образовательный уровень (форму) реализации принципа политического многообразия, который может выступать системообразующим по отношению к

¹ См.: п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 г. № 2 // БВС РФ. 2009. №2.

проанализированным выше¹.

Нельзя не отметить, что для будущих юристов политическое многообразие играет огромную роль в педагогической деятельности, выражающееся в конструктивном диалоге участников образовательного процесса, порождению критического мышления студентов, построения различных и альтернативных курсов правовых дисциплин, невзирая на существующие парадигмы. Так на встрече Президента России, состоявшейся в преддверии 20-летия Конституции с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин, В.Т. Кабышев заметил: «Для нас сегодня, для преподавателей, имеет колоссальное значение жить по Конституции, быть верным Конституции, особенно когда у преподавателя одна точка зрения, а у студента другая». По этому поводу В.В. Путин справедливо сказал о высоком качестве направления подобной педагогической работы, подчеркнув: «Потому что для того, чтобы дискутировать с преподавателем и отстаивать свою точку зрения, её надо иметь»².

В последние годы оживилась дискуссия вокруг теоретико-методологических проблем о соотношении в учебном курсе конституционного права России материала о сущем и возможном, допустимой степени политизации данного курса³. В связи с этим сегодня, как никогда ранее актуален вопрос: «Что значит жить по Конституции?»⁴, как методологически правильно сформировать конституционное мировоззрение и правосознание будущего юриста.

Верховенство, прямое действие и высшая юридическая сила Конституции РФ (ст. 4, 15) обуславливают обязанность преподавателей строить учебные курсы по правовым дисциплинам и готовить будущих специалистов по принципу «как должно быть» в соответствии с Конституцией. Нередко положения учебных курсов отражаются в литературе по принципу «как есть» в российском законодательстве без широкого использования сравнительно-правового метода и критического подхода в анализе ситуаций несоответствия Кон-

¹ К такому выводу мы приходим по аналогии, соглашаясь с мнением С.А. Бурьянова о том, что реализация свободы совести и свободы вероисповедания в Российской Федерации формируется на нескольких уровнях, среди прочих, на научно-теоретическом и образовательном уровне. См.: Бурьянов С.А. Реализация конституционной свободы совести и свободы вероисповедания в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 10–11.

² Встреча Президента РФ с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин: стенографический отчёт (7 ноября 2013 г.) – <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19579> (дата обращения: 30.06.2015 г.).

³ См.: Невинский В.В., Невинская Е.В. Конституционное право России в учебном процессе: необходимы сбалансированные изменения // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 35, 36.

⁴ Пряхина Т.М. Знать конституцию // Вестник СГЮА. 2014. №1. С. 38.

ституции законодательства или правоприменительной практики, в том числе относительно действующего политического режима в стране и решений Конституционного Суда. Использование подобной методологии может привести к формированию правосознания выпускников, которые будут применять на практике позитивистский подход, нежели естественно-правовые начала. В связи с этим преподавание правовых курсов не может строиться на одностороннем освещении фиктивной конституции без использования политического плюрализма, что постепенно и неизбежно будет «размывать» парадигмы юридической конституции в правосознании студента и в последующем может воплотиться в практической деятельности выпускника-юриста.

Освещение вопросов фиктивной конституции должно быть построено на свободе научного творчества и политическом плюрализме преподавания (ч. 3 ст. 13, 44 Конституции РФ), проводиться политически корректно. Преподаватель должен подходить к таким вопросам достаточно аккуратно и осторожно, оставаться до конца морально честным со своими студентами. Ведь одной из важнейших задач правовой педагогики в формировании модели юриста, где бы он ни работал, видный ученый и педагог, профессор И.Е. Фарбер определял то, что юрист должен знать и уважать закон, уметь правильно его толковать и применять¹.

Реализация политического многообразия зависит и от правосубъектности его участников и во многом соотносима с гражданской дееспособностью (с достижением индивидом определенного возраста, принадлежностью к гражданству государства) и устанавливаемой правовыми актами компетенцией органов публичной власти.

Основной составляющей регулятивных юридических средств реализации принципа политического многообразия являются политические права и свободы человека и гражданина, они являются инструментом реального осуществления суверенитета народа (как ассоциации граждан), принадлежащей ему власти, формированию и реализации политики государства².

Формы реализации политического многообразия через политические права наиболее всего детализированы на местном уровне Федеральным законом от 6.10.2003 г. №

¹ См.: *Кабышев В.Т.* Фарбер Исаак Ефимович – видный отечественный ученый, юрист и педагог (17.09.1913-03.07.1987) // Вестник СГЮА. 2013. №4. С. 15; *Фарбер И.Е.* Очерки вузовской педагогики. Саратов, 1984.

² См.: *Кликушин А.А.* Политические права граждан и их генезис в отечественном конституционном законодательстве // Политика и право. 2008. № 4. С. 837.

131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 23-33)¹. В соответствии с данным Законом непосредственное участие населения в муниципальном правотворчестве осуществляется на местном референдуме, сходе граждан, а также в ходе обсуждений проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, проводимых на публичных слушаниях.

Конституционно-правовой механизм реализации принципа политического многообразия призван обеспечить его гарантированность. Наиболее важными гарантиями конституционного строя являются нормы Уголовного Кодекса РФ, предусматривающие ответственность за преступления против основ конституционного строя и безопасности государства; судебный конституционный контроль и деятельность органов государственной власти по охране и защите конституционного строя; возможность изменения его основ только в строго установленном порядке через созыв Конституционного Собрания; верховенство положений первой главы Конституции по отношению ко всем другим ее нормам², что в полной мере относится и к политическому многообразию.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлены законодательные гарантии–условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России³. Дополнительные гарантии могут устанавливаться нормами иных федеральных законов⁴, связанными с реализацией положений статей 1, 2, 12, 13 Конституции, относящихся к основам конституционного строя Российской Федерации⁵.

Неотъемлемый элемент политического многообразия – это многообразие общественных объединений и политических партий, действующих на равных началах в управлении государственными делами и на выборах. После принятия Конституции РФ методология исследования политического многообразия основывалась в основном на многопартийности, как основе конституционного строя и коллективного права. Как правильно пони-

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2015. №45. Ст. 6203.

² См.: *Мамонов В.В.* Конституционный строй: понятие, основы, гарантии // Государство и право. 2004. №10. С. 43.

³ Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2015. №45. Ст. 6203.

⁴ См., напр., Федеральный закон от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (ред. от 04.06.2014 г.) // СЗ РФ. 1996. № 49; 2014. № 23. Ст. 2931.

⁵ См., напр., Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 г. № 3-П // ВКС РФ. 1998. №2.

мать многопартийность в политическом многообразии, каково её конституционное количественное и качественное содержание?

Можно с уверенностью сказать, что методология исследования политического многообразия базируется, в том числе, на математическом методе. Мало партий, много партий, несколько партий – совершенно разные нетождественные категории, в отличие от определенной в количестве однопартийности. Многопартийность не тождественна наличию двухпартийности или наличию нескольких партий даже с противоположно диаметрально-ными идеологиями и является оценочной категорией. Многопартийностью вряд ли можно считать партийную систему с доминирующей партией, при которой только одна партия обладает реальной политической властью в стране, или когда другие партии проявляют лояльность курсу правящей (доминирующей) партии.

«Несколько» – категория абстрактная и неопределенная в количественном отношении, носит субъективный оценочный характер и может означать как «много», так и «мало». По крайней мере, одна партийная фракция в региональном парламенте оценивалась Президентом РФ как «слишком мало», а две фракции – как недостаточно¹.

Понятие «много», по толкованию в одном из комментариев Конституции «выражается неограниченным числом»². В толковом словаре «мало» – означает совсем немного, небольшое количество³.

В связи с этим основным критерием отличия «мало» от «много» может служить категория «не менее» определенного количества, которая тоже является оценочной. Однако «не менее» такого количества партий для многопартийности не установлено ни Конституцией, ни законами, ни толкованием Конституционного Суда РФ.

Качественные же критерии многопартийности были неоднократно и комплексно исследованы в научной литературе и решениях Конституционного Суда: различная идеологическая направленность, наличие оппозиции, поддержка или нелояльность к партии власти, широкая поддержка избирателями, постоянное участие в выборах и другие⁴.

¹ См. подробнее: Стенографический отчет о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России (22 января 2010 г.) – <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/6693> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

² См.: Комментарий к ст. 13 Конституции РФ // Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М.П. Авдеенкова, А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына и др.; науч. ред. Ю.И. Скуратов. М.: Статут, 2013.

³ Краткий толковый словарь русского языка / под ред. В.В. Розановой. М.: Рус. яз., 1989. С. 94.

⁴ См., напр., *Теперик А.В.* Конституционные основы участия политических партий в российском избирательном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000; *Ермаков А.Д.* Политические партии –

С уверенностью можно сказать, что многопартийность эффективно развивалась и существовала до принятия Закона о политических партиях в 2001 г., когда их было: в 1994 г. – около 50 общероссийских и 300 региональных, в 2001 г. – 57 партий и 190 общероссийских политических объединений¹.

Закон увеличением численности членства в партиях в 2005 г. с 10 до 50 тыс., взял курс на сужение многопартийности в стране и увеличение партийной фракционности в субъектах Федерации. После этого их стало 46, а в конце 2007 г. – 14, из которых 11 допущенных на выборы Государственной Думы², потом и вовсе 7 на выборах в 2011 г. Причем в Государственной Думе последних двух созывов представлены только 4 партии, также как почти и во всех региональных и местных представительных органах, конкурирующих с преобладающим меньшинством других 4–5-ти партий, не представленных в Государственной Думе РФ³.

Причем «к сожалению, ни одна из действующих политических партий не выражает интересы различных слоев населения»⁴, что подтверждается и социологическими данными Левада-Центра. В 2011 г. партиям доверяло «примерно 12% россиян, профсоюзам – примерно 11%»⁵ или же не доверяют почти 90 % населения (большинство) против 7 % доверия парламентским партиям⁶. С 2011 г. произошел небольшой рост уровня доверия к политическим партиям (20% доверяло в сентябре 2015 г. по сравнению с 18% в 2014 г.) на фоне высокого доверия к Президенту В.В. Путину (80%)⁷.

У профессора С.А. Авакьяна вызывает также сожаление то обстоятельство, «часто многие партии "играют на одном и том же поле", то есть они действуют в рамках од-

институт конституционного строя Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.

¹ См.: Круглый стол. Конституция Российской Федерации и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека // Государство и право. 1994. № 10; Вестник ЦИК РФ. 2001. №1. С. 102.
² См.: Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2005. № 3; *Сидибее П.* Выхода нет // Российская газета. 2007. 16 нояб.

³ По словам Д.А. Медведева по состоянию на 2010 г. почти половина из 246 000 депутатов на муниципальном уровне принадлежали одной партии «Единая Россия», «КПРФ» – не более 2 %, «Справедливой России» – 1 %, «ЛДПР» – менее 1 %, такая ситуация говорит о том, что «реальная политическая конкуренция там практически отсутствует». См.: Стенографический отчет о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России (22 января 2010 г.) – <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/6693> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

⁴ *Лебедев В.А.* Идеологическое многообразие и российская многопартийность: размышление о судьбе статьи 13 Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 3.

⁵ См.: *Самарина А.* Зона недоверия // Новая газета. 2011. 17 авг.

⁶ См.: *Каратетян Л.* Страсти по власти // Новая газета–Политика. 2009. 3 фев.

⁷ См.: Россияне по-прежнему больше всего доверяют президенту и армии – опрос // <http://www.interfax-russia.ru/Center/citynews.asp?id=659691&p=17> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

ной и той же идеологии, у них почти ничего нет своего». Вслед за С.А. Авакьяном Боброва Н.А. соглашается, что между формальными идеологиями 7 партий, участвующих в выборах в Государственную Думу-2011, нет особых различий, даже в программе КПРФ, они пасутся на поле социальных обещаний, главное для них – пробиться во власть, в стране также проявляется мнимая оппозиция¹.

Как верно отмечают С.В. Кабышев и А.Д. Ермаков современные партии отличить по их программно-целевой деятельности тяжело, поскольку их цели носят во многом обобщенный характер и схожи, в то время как партии должны иметь свою идеологию, отличающуюся от общечеловеческих ценностей, признаваемых всем обществом, для решения разноплановых вопросов конституционного развития².

Иными словами партии дистанцируются от народа, во власть приходят «партии ради партий». Можно предположить, что с принятием Закона о партиях, в России установилось ни что иное, как малопартийность, поскольку при наличии нескольких партий в стране между малопартийностью и многопартийностью нет равенства, как в содержательном, так и в количественном понимании. По нашей оценке фактическая многопартийность – политическая активность не менее двух десятков массовых (многотысячных) демократических партий различной идеологической направленности, опирающихся на низовые структуры своих активистов и охватывающие в своих членах значительную часть народа, постоянно участвующих в выборах на равных правовых условиях (с общественными объединениями и гражданами), добросовестно выполняющих свои предвыборные программы.

После решения Европейского Суда по делу Республиканской партии, признавшим требования законодательства о численности членства завышенными, Президентом РФ были внесены положительные изменения в законе в 2012 г. о партиях, которые уменьшили численный критерий членства в партиях с 40 000 до 500 членов³.

¹ См.: Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. С. 298, 299; Боброва Н.А. Рецензия на учебное пособие: Авакьян С.А. «Конституционно-правовой статус политических партий в России» // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11. С. 72, 73.

² См.: Кабышев С.В., Ермаков А.Д. Конституционные цели политических партий современной России. М.: Изд. дом «Городец», 2015. С. 19-21, 30, 68.

³ См.: Постановление ЕСПЧ от 12.04.2011 г. по делу «Республиканская партия России против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2011. №12; Федеральный закон от 02.04.2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» (ред. от 23.05.2015 г.) // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721; 2015. № 21. Ст. 2985.

В итоге законодательной реформы партий стало больше, в конце 2012 г. было зарегистрировано 46 партий, к 13.09.2015 г. их стало 78¹. Вместе с тем под сомнением до участия в выборах остаются подлинные цели политических партий. Так программа партии «Союз горожан» занимает менее 1 страницы. Ряд партий присвоили себе старые партийные названия (Аграрная партия России, Народная партия, Социал-демократическая партия, Партия пенсионеров и др.), другие партии-двойники по схожим названиям смогут отнимать голоса у Коммунистической партии РФ (например, КПСС) и у других партий².

Среди прочих, по исследованиям политологов 7 новых партий созданы только двумя политиками под один шаблон устава, 4 партии ассоциируются как «близкие к власти», и лишь 10 – характеризуются как самостоятельные (ПАРНАС, Монархическая партия, За женщин России, Новая Россия и др.)³. Но это далеко не многочисленные массовые партии.

Активность партий в выборах тоже вызывает настороженность, чем косвенно указывает на фиктивность почти половины зарегистрированных по состоянию на июль 2015 г. партий. Так по данным ЦИК РФ всего на выборах разного уровня в Единый день голосования в сентябре 2015 г. участвуют 42 из 74 партий имеющих на это право. На выборах должностных лиц субъектов РФ 27 партий выдвинули 139 кандидатов (лишь один шел в порядке самовыдвижения), на выборах региональных парламентов партии выдвинули более 3 000 кандидатов, 35 партий выдвинули списки кандидатов по одномандатным округам⁴.

По итогам голосования поддержку населения и депутатские мандаты в законодательных органах смогли получить всего 6 партий (ЕР, КПРФ, ЛДПР, СР, Яблоко, Гражданская инициатива) и независимые кандидаты. Главы субъектов – 21 от партии Единая Россия, 1 – от КПРФ и 1-от ЛДПР. Заявленная средняя явка населения составила 51, 37 %, т.е. чуть больше половины населения, но если анализировать детально, то фактически только лишь в 5 субъектах из 23 явка составила более 50 %, в большинстве субъектов явка в среднем составила 36-46 %, т.е. чуть более 1/3⁵.

¹ См.: Список зарегистрированных политических партий РФ – <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

² См.: Уставы и программы политических партий на веб-ресурсе Министерства Юстиции РФ – «Список зарегистрированных политических партий РФ». Указ. соч.

³ См.: Политические партии России. Материал из Википедии - свободной энциклопедии – [https://ru.wikipedia.org/wiki/ Политические_партии_России](https://ru.wikipedia.org/wiki/Политические_партии_России) (дата обращения: 28.10.2015 г.).

⁴ Данные приводятся по: Семь человек на место // Российская газета. 2015. 20 июля.

⁵ См.: Итоги единого дня голосования в России - <http://ria.ru/infografika/20150914/1251360646.html> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

Качественные характеристики строящейся многопартийности в России можно будет подробнее определить через несколько лет после региональных выборов в сентябре 2015 г. и выборов в Государственную Думу 2016 г. в зависимости от того, чьи интересы будут представлять партии.

Политическое многообразие в идеале означает не только наличие множества конкурирующих зарегистрированных партий, но и фактическую многопартийность в представительных и законодательных органах. Вместе с тем избрание депутатов от одной партии, возможно, ещё не означает отсутствие политического многообразия, если в представительный орган избраны в большинстве беспартийные кандидаты различной идеологической направленности с возможностью создания полноправных коалиций или оппозиции. «Многопартийность», это слово, когда «партии» встречаются в Конституции один раз, а не навязывается в ней законодателем повсеместно, тем более, на выборах. Отсутствие в представительном органе хотя бы одного депутата партийной принадлежности при мажоритарной системе аналогично теоретически может не означать отсутствия политического многообразия и многопартийности. Подобное решение может принять народ, выбрав депутатов по их деловым качествам и заслуживающих доверия.

Главным положительным моментом в работе независимого депутата, по верному убеждению Г.Н. Комковой, является то, что «он не связан решениями фракции, которая может принять решение о солидарном голосовании по тому или иному вопросу, и может проголосовать так, как считает нужным, не опасаясь негативных последствий со стороны руководства партии»¹, то есть руководствоваться в своей деятельности, прежде всего, интересами избирателей.

В связи с этим те лица, которым граждане доверяют быть своими представителями вовсе не обязаны вступать в партии, иные общественные объединения, главное – их стремление выполнить конституционный долг перед народом, перед каждым членом его общества. И здесь следует добавить, что стране нужны честные, порядочные, харизматичные и независимые от власти депутаты. Федеральным законодательством следует поощрять пассивное право беспартийных кандидатов, выдвинутых от трудовых коллективов и общественных объединений, но не политической номенклатуры. Такова математика политического многообразия.

¹ Комкова Г.Н. Пропорциональная избирательная система и обеспечение равенства фракций в российском парламенте // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 32.

Многопартийность также не должна означать монополию многих партий на истину и на власть (монополия многопартийности), когда на выборах партии – единственные возможные участники избирательных объединений, чем нарушается равенство общественных объединений.¹ Остается добавить, что в России нет партий «среднего» или «бедного» класса, которые бы реально представляли интересы большинства населения.

В этих целях представляется целесообразным вернуть на выборах депутатов Государственной Думы РФ и выборах всех уровней пассивное избирательное право многотысячным общественным объединениям. Косвенным доказательством этого могут служить последние социологические исследования, проведенные в апреле-июне 2015 г. «Левада-Центром», из которых можно сделать вывод, что народ не доверяет партиям, мало знаком с их деятельностью, ему не нужна многопартийность², и результаты единого для голосования 2015 г. (из 42 партий 6 получили мандаты в законодательных собраниях, 3 партии – мандаты глав регионов).

Ведь более 90% населения объединены в общественные организации³, которые отражают больше многочисленных интересов, чем например 4 политические партии в Государственной Думе, или семь зарегистрированных десятков партий за пределами представительных органов. Что касается общественных объединений в России, то их многообразие действительно и значительно, в отличие от политических партий – их зарегистрированное количество на 1.01.2015 г. по данным Росстата составляло 101 847. Качественно общественные объединения по организационно-правовой форме и интересам также существенно отличаются от политических партий. Из них подавляющее число общественных организации – 54 169 (27 496 из которых религиозные), сравнительно небольшое количест-

¹ Наш тезис подтверждается научной концепцией политической конкуренции, основанной на ст.13 Конституции, и трактуемой как соперничество общественных объединений, фракций, блоков, а не только блоков в целях получения голосов избирателей, должностей, завоевания и удержания власти в политическом процессе. См.: *Васильева С.В.* Принцип демократии // Основы конституционного строя: двадцать лет развития / под ред. А.Н. Медушевского. М., 2013. С. 62, 74–77; *Голик Ю.В., Каранетян Л.М.* Государственная власть и партии власти // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10. С. 5.

² Только 18% опрошенных граждан уверены, что совершенно точно будут голосовать на выборах в Государственную Думу в 2016 г., если бы такие выборы состоялись в ближайшее воскресенье, 68 % респондентов (более 2/3) проголосовало бы за одну партию «Единая Россия». За «внесистемные» партии готовы проголосовать менее 1% россиян. 43% россиян считают, что стране нужны две или три большие партии, а каждого четвертого (27% опрошенных) устроила бы «одна сильная правящая партия». Только 8% граждан желали бы видеть много относительно небольших партий во власти. См.: *Выборы: готовность голосовать, перенос, электоральные предпочтения (24.06.2015); Узнаваемость партий и возможные результаты парламентских выборов (03.06.2015); Апрельские электоральные рейтинги (27.04.2015)*—<http://www.levada.ru/category/tegi/partii> (дата обращения: 15.08.2015 г.).

³ См.: *Бабурин С.* Непарламентская диктатура // Новая газета – Политика. 2009. 21 апр.

во профессиональных союзов – 28 197; большое количество национально-культурных автономий – 1 100 (в 2014 г. возросло на 135) и общественных движений – 1722 (за 2014 г. возросло на 130)¹.

Как видно, плюрализм общественных объединений в России в последние годы значительно набирает свои темпы.

Любое объединение граждан вправе в затруднительных жизненных ситуациях и определенных исторических условиях в необходимый ему момент зарегистрироваться политическим, закрепив свою волю через политические цели в уставе. Право преобразования объединения в политическое – гарантия предоставления наиболее полных и эффективных организационно-правовых средств выражения и защиты законных интересов объединений на государственном, в том числе правовом уровне.

Ранее ст. 7 Закона об общественных объединениях² предусматривала несколько организационно-правовых форм политических общественных объединений: общественная организация (для политической организации, в том числе политической партии) и общественное движение (для политического движения). Статья 12.1 Закона предоставляла им гарантии влияния на формирование политической воли граждан и участия в выборах всех органов власти посредством выдвижения кандидатов. Отмена в 2002 г. права объединения преобразоваться в политическое общественное объединение и вышеперечисленных форм³, кроме как в политическую партию, умаляет в целом право на объединение, эффективные средства правовой защиты общественных объединений⁴.

По сути, такое реформирование избирательной системы в условиях развития политического плюрализма направлено «не столько на совершенствование демократии и укреп-

¹ См.: Число общественных объединений; число религиозных организаций – http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (дата обращения: 28.10.2015 г.).

² Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 08.03.2015 г.) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2015. № 10. Ст. 1413.

³ См.: Федеральный закон от 12.03.2002 г. № 26-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1018.

⁴ Однако это не означает, что общественные объединения не могут быть политическими и следовательно не могут выдвигаться на выборах. Об этом свидетельствует и «обратная» логика Конституционного Суда, который утверждая, что законодатель лишением права именоваться партией региональных и местных политических объединений не ужал их права на участие в государственной жизни, перечислил далее широкий спектр иных прав политического участия, кроме выборов. Если они участвуют через другие права в политике, значит Суд доказал, что в сущности ряд общественных объединений являются политическими. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1.02.2005 г. № 1-П // ВКС РФ. 2005. № 1.

пление системы государственной власти в стране, сколько на ограничение и лишение граждан их конституционных политических прав и свобод»¹.

Однако даже после отмены политических объединений, они де факто продолжают создаваться парламентскими политическими партиями, например, «Молодая гвардия Единой России», «Молодежное яблоко», «Молодёжный центр ЛДПР». Немыслимо и неконституционно исключение палитры многочисленных российских общественных организаций и движений из политики в любом государстве. Такое исключение фактически означает лишение правовых гарантий общественных объединений участия в выборах и законодательном процессе. Трудно себе представить, что созданное В.В. Путиным крупнейшее политическое движение «Общероссийский народный фронт» из беспартийных граждан находилось вне рамок конституционного поля. Вместе с тем представители этого движения гарантированно могли участвовать в выборах депутатов Государственной Думы в 2011 г., другие же движения не принимали участия, в настоящее время данное движение проявляет все большую гражданскую активность.

Положительным в этом направлении является возобновление в 2015 г. конституционно-правового регулирования общественных движений, преследующих политические цели², вместе с тем прямо не предусмотренных в качестве политических объединений.

За последние десять лет по 2015 г. в России прошло чуть более 300 местных референдумов, в основном санкционированных местными властями и касающихся вопросов изменения границ или преобразования муниципального образования, введения самообложения граждан³.

Ни одна «народная инициатива» регионального референдума также не была доведена до конца, за исключением тех нескольких десятков, которые были предложены властями – референдум по Конституции Чеченской Республики 2003 г. или несколько референдумов по вопросу объединения субъектов Федерации в 2003 -2007 гг.

¹ Воробьев Н.И. Конституционность реформы избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 29.

² Федеральный закон от 08.03.2015 г. № 43-ФЗ «О внесении изменений в статьи 27 и 38 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1413.

³ См.: Ермаков Д., Баусин А., Ушакова Н. Эпитафия референдуму // Журнал «Профиль». 2015. 22 июня: [электронный ресурс] – <http://www.profile.ru/rossiya/item/97883-epitafiya-referendumu> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

После принятия Конституции 1993 г. всего было 4 инициативы проведения общероссийского референдума, которые были заблокированы ЦИК РФ на стадии инициации¹. После принятия нового Закона в 2004 г.² общероссийский референдум не проводился и не иницировался ни разу, что говорит о маловероятности его реализации из-за усложненных бюрократических процедур. Особенно среди них выделяются – обязанность нотариально-го заверения 500 подписей инициаторов в течение одних суток, что технически весьма затруднительно; увеличение с 2004 г. с 1 до 2 млн. подписей в поддержку референдума в период демографического спада. Также существенное сужение Законом круга вопросов референдума с запретом ряда контрольных полномочий народа и ограничение узким сроком агитации подрывает основы народовластия. Более того, Федеральный конституционный закон 2004 г. регулирует институт общероссийского референдума полностью в нарушение буквального толкования норм п. «в» ст. 84 Конституции РФ, предусматривающей предмет регулирования ФКЗ только порядок его назначения.

Конституционный Суд признал, что референдумы и выборы – равноценные формы демократии и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга (Постановление от 11.06.2003 г. №10-П, ВКС РФ. 2003. № 4). Однако фактически решение референдума имеет большую юридическую силу, чем закон, который может быть референдумом отменен. В законодательстве математическим путем нам не удалось найти ни одного равенства, вместо найденных множества неравенств. Законодатель отказывается имплементировать такое решение в Закон 2004 г., отменяя или уменьшая количество сбора подписей в поддержку кандидатов в 2012 г. на выборах Президента с 2 миллионов до 100 тыс. от партий, а для самовыдвиженцев до 300 тысяч. Для народа вообще было бы демократично убрать законодательные ограничения по срокам, как агитации, так и ограничения сроков в 1 год до и после выборов.

Указанные упущения нужно исправить, введя в Закон о референдуме «равноценность», установленную Конституционным Судом, – снизить количество подписей до 300 000, а сроки агитации референдума увеличить до 1 года. Причем при определении результатов референдума, пока не будет подобных законодательных изменений, инициативная группа вправе требовать от ЦИК прямого исполнения данного Постановления относи-

¹ См.: Любарев А.Е. Референдум в Российской Федерации: история и проблемы законодательного регулирования – <http://lyubarev.narod.ru/elect/referend.htm> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

² Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 06.04.2015 г.) // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; 2015. № 14. Ст. 2006.

тельно количества подписей и увеличения сроков агитации со ссылкой на прямое действие Конституции и решение Конституционного Суда.

Конституция предоставляет народу право выступать с инициативой проведения референдума без каких-либо ограничений во времени и запретов, в целях проведения консультаций по важнейшим вопросам государственной жизни и осознанного выражения своей воли по вопросам национальной значимости. Следовательно, статьей 8 Закона о референдуме 2004 г., предусматривающей, что республиканский референдум не может проводиться до или после проведения парламентских и президентских выборов, нарушаются ст. 3, 29 Конституции, данную норму необходимо отменить¹.

В арсенале правовых средств, выражающих государственную защиту основ конституционного строя, прав и свобод человека важное место занимает реальная юридическая ответственность, а также механизм «сдержек и противовесов», который не всегда срабатывает и нуждается в совершенствовании.

Краеугольным камнем народовластия и политического многообразия в системе конституционно-правовой ответственности являются социально-психологические явления «доверие» и «утрата доверия» (недоверие), составляющие центральное звено социально-психологического механизма властвования². Законодательный подход к данным категориям дискриминационен в отношении граждан. Он требует наличия деликта и обязанности доказывать свое мнение о недоверии судебным решением в случае отзыва выборных должностных лиц и депутатов в отличие от власти, которой и деликт не всегда требуется, как и судебное решение. Конституционное законодательство в настоящее время тройко разделяет основания конституционно-правовой ответственности в отношении граждан,

¹ Например, в отношении законодательного запрета проведения местного референдума не менее чем за 6 месяцев до выборов Парламента Конституционный Суд Молдовы посчитал, что в некоторых случаях «местное население и Парламент не могут подвергаться ограничениям во времени при разрешении неотложных вопросов, от которых зависит самостоятельное существование данных административно-территориальных единиц». // Постановление Конституционного Суда Республики Молдова от 05.03.2002 г. № 12 «О контроле конституционности Закона №764-XV от 27.12.2001 г. «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова» // Мониторул Официал ал Р.Молдова № 40-42/7 от 21.03.2002.

² Данные явления в социально-психологическом механизме властвования были подробно исследованы в трудах В.Т. Кабышева. См.: *Кабышев В.Т.* Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы / под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979. С. 133; *Кабышев В.Т.* Народовластие – определяющая основа конституционного строя России реалии, тенденции развития // Конституционные проблемы народовластия в современном мире: материалы Международного конституционного форума, посвященного 105-летию Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского (12 декабря 2014 г., Саратов). Вып. 6, ч.1: сб. науч. ст. Саратов: Изд.-во «Саратовский источник», 2015. С. 106.

должностных лиц и органов публичной власти по этому поводу:

1) Роспуск Президентом Правительства РФ, в том числе путем отрешения его председателя, допускается без деликта по его усмотрению, как и отставка Государственной Думы. Отрешение от должности глав субъектов возможно выражением недоверия региональными законодательными собраниями или при утрате доверия Президента РФ в связи с правонарушением, подтвержденным судебным решением, или без такового (по усмотрению), если они посчитают, что глава ненадлежащим образом исполнял свои обязанности¹.

Отстранение Президента от должности ограничено 3 месяцами, даже при наличии деликтов, подтвержденных судебными решениями Верховного и Конституционного Суда, в итоге остается на «усмотрение» Совета Федерации.

2) Для избирателей же законодательством вменяется обязанность судебного установления факта неоднократного грубого неисполнения главой субъекта своих обязанностей или нарушения законодательства для инициации его отзыва². Причем для граждан два юридических факта (усмотрение и выражение недоверия, которые раньше были закреплены в законодательстве) необоснованно и нелогично подменяются законодателем сразу на один («отзыв»), лишая права граждан на свободу выражения политического мнения. Аналогичная ситуация предусмотрена для депутатов и выборных глав местного самоуправления³.

3) Граждан РФ представители власти могут привлекать к различным видам юридической ответственности за нарушение конституционных и иных отраслевых обязанностей в течение длительного срока исковой давности (3 года), или содержать под стражей по подозрению в преступлении вне зависимости от доказанности наличия деликта – в течение 2

¹ См.: ч. 1, 2 ст. 19 Федерального закона от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2015. № 45. Ст. 6204.

² Например, политические партии и общественные объединения вправе обратиться в суд с заявлением об установлении фактов, необходимых для инициирования отзыва выборного главы субъекта РФ. См., например: Закон Санкт-Петербурга от 4.12.2012 г. № 610-107 «О порядке отзыва высшего должностного лица Санкт-Петербурга – Губернатора Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2012. № 3; Закон Ленинградской области от 26.12.2012 г. № 103-оз «О порядке отзыва Губернатора Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2012. № 135.

³ Причем на местном уровне участие народа в отзыве беспартийных депутатов – разрешено (при наличии деликта, подтвержденного судебным решением), в отношении партийных – запрещено (независимо от наличия деликта и даже судебного решения). Таким образом, Закон дискриминационно нарушает принцип равенства (ст. 19 Конституции РФ) депутатов, запрещая отзыв «партийных» депутатов, получивших мандаты по партийным спискам. См.: ст. 24 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 3.11.2015 г.).

месяцев с правом продления.

В связи с изложенным стоит упомянуть постановления Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 № 21-П и от 7.06.2000 г. № 10-П. Из них следует, что субъекты права могут быть привлечены к конституционно-правовой ответственности только в связи с конкретным правонарушением. А именно, недоверие избирателей и отзыв депутата или главы субъекта РФ по политическим мотивам – неконституционны, так как они не обуславливают отзыв конкретным правонарушением, установленного в надлежащем юрисдикционном порядке¹.

Таким образом, федеральный законодатель «гениально» с точностью наоборот «исполняет» данные решения Суда, исключив в последующем в законодательстве возможность выражения недоверия граждан без деликта, но дав право только Президенту и законодательным собраниям субъектов РФ привлекать к ответственности без совершения правонарушений. Такое положение дискриминационно ущемляет граждан в способах защиты прав по сравнению с государственными органами в нарушение ст. 19 Конституции и ст. 17 Европейской Конвенции о правах человека 1950 г.

В рассмотренных постановлениях Суд прямо не указал, что сам факт недоверия избирателей является неконституционным, наоборот – он становится таковым только когда является беспричинным, не обусловлен правонарушением, или является политизированным. Следовательно, недоверие избирателей в принципе является правомерным основанием для привлечения к конституционно-правовой ответственности. В свою очередь, в части обязанности для граждан установления правонарушения в юрисдикционном порядке, постановления Суда, как и приведенные выше законы возлагают дополнительные обязательства доказывать свое мнение, что не согласуется со ст. 10 Европейской конвенции о правах человека 1950 г.², поскольку выражение недоверия – это оценочное суждение, следовательно, не требующее доказывания в судебном порядке. В нашем случае это относится к мнению, связанного с утратой доверия народа или отдельных избирателей. Мнение народа, послужившее инициацией к отзыву, может выражаться в несогласии с курсом властей, мыслями, фактами, общеизвестными отрицательными поступками депутатов.

В связи с этим анализируемые законы следует дополнить дополнительными осно-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 № 21-П // ВКС РФ. 1996. №5; Постановление Конституционного Суда РФ от 7.06.2000 г. № 10-П // ВКС РФ. 2000. №5.

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Протоколы к ней (в ред. Протокола №14) // СПС «Консультант-Плюс».

ваниями: основанием отзыва выборного лица, депутата любого уровня, выборного главы субъекта или местной администрации может быть утрата доверия избирателей в виду ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей (без специального указания на судебный порядок), нарушение правил депутатской этики. То есть, посчитав, что имеет место ненадлежащее выполнение обязанностей (деликт), наказов избирателей, что относится к оценочной категории, чем будет обеспечено конституционное равенство (ст. 19) между властью и гражданами в способах защиты прав.

Как утверждает специальный докладчик ООН Амбеи Лигабо, эффективная реализация уже существующих законов в сфере свободы выражения мнений в большинстве стран мира представляет собой серьезную проблему, в связи с отсутствием политической воли в высших эшелонах власти, недостаточной подготовки государственных чиновников и наличия чрезмерных бюрократических препятствий на пути своевременного распространения информации¹.

Следовательно, далеко не обязательно изменять существующее законодательство РФ в сфере политического многообразия, достаточно выражения реальной политической воли и стремления государства, его институтов действовать в соответствии с требованиями современной демократии, обеспечивать соблюдение буквы и духа Конституции, общепризнанных принципов и норм международного права для реализации основных институтов политического многообразия.

2.2. Международно-правовые стандарты реализации конституционного принципа политического многообразия

По сравнению с нормами других институтов конституционного права, нормы основ конституционного строя в наибольшей мере воплощают общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров. Конституция России чётко определила их место в правовой системе России, закрепив, что они «являются составной частью ее правовой системы», и установив приоритет положений международного права над национальным законодательством в случае их возможного противоречия (ч. 4 ст. 15). Следует согласиться с учёными, что эти принципы и нормы должны быть закреплены

¹ См.: Двенадцатый доклад E/CN.4/2005/64 Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, представленный Комиссии ООН по правам человека 17.09.2004 г. г-ном Амбеи Лигабо. С. 14.

«...во внутреннем праве, в акте ратификации или в межгосударственном договоре»¹, а объем каждой статьи Основного Закона, закрепляющей то или иное право (свободу), увеличивается за счет соответствующих норм международных договоров (ч. 1 ст. 17 Конституции)².

Поскольку «весь конституционный строй в демократическом государстве представляет собой не что иное, как обобщенную производную от индивидуальных прав и свобод отдельных людей»³, то справедливо исследовать конституционный принцип политического многообразия через призму международно-правовых стандартов в сфере прав и свобод человека.

Россия присоединилась к целому ряду международных универсальных и региональных договоров, содержащих общепризнанные стандарты в области права на свободу слова, выражения мнений и убеждений, права на свободу объединения и ассоциаций, выборов, запрета дискриминации, которые содержатся и в рекомендательных актах ООН, Совета Европы, ОБСЕ, СНГ. При этом значительное влияние на развитие политической и правовой системы всё больше оказывают обязательные для России решения уставных и договорных межгосударственных органов, которые с одной стороны, способствуют прогрессу в борьбе за демократию, с другой – могут представлять существенную угрозу политическим основам конституционного строя.

Во Всеобщей декларации прав человека говорится, что «Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободу выражения их. Это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ» (ст. 19)⁴. В последующих международных актах по вопросам свободы мысли, выражения, убеждений и права на информацию, содержится развитие этого базового положения.

В Международном Пакте о гражданских и политических правах (далее–МПГПП) подробно раскрывается содержание права народов на самоопределение (ст. 1) и права меньшинств (ст. 27), право каждого на свободу мысли (ст. 18) и выражение своего мнения

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2007. С. 36.

² Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 113.

³ Там же. С. 143.

⁴ Российская газета. 1998. 10 декабря.

(ст. 19), свободу ассоциации (ст. 22) и критерии их ограничения, право на участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным (ст. 25), запрет дискриминации (ст. 26)¹.

В самом сконцентрированном виде Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ от 7.10.2002 г., детализированы стандарты демократических выборов, присущие политическому многообразию².

Различные права, установленные Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее – Конвенция, ЕКПЧ), затронуты неразрывной концепцией плюрализма, который характеризует европейское демократическое общество, и включает право на свободные выборы (статья 3 из Протокола № 1); свободу выражения мнения (статья 10); свободу мысли, совести и религии (статья 9); и свободу собраний и объединений (статья 11)³.

Применение Конвенции должно осуществляться с учетом практики Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) во избежание любого ее нарушения⁴. Вместе с тем, ЕСПЧ философски трактует плюрализм как более широкое общественное явление, нежели чисто политический плюрализм.

«Решения Европейского Суда по правам человека ... являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права»⁵. Постановления ЕСПЧ в отношении других государств обязательны к учету и для России. «При этом правовая позиция учитывается судом, если обстоятельства рассматриваемого им дела являются аналогичными обстоятельствам, ставшим предметом анализа и выводов Европейского Суда»⁶. Вместе с тем, следует признать, решения ЕСПЧ являются дополнительным (субсидиарным) источником права на уровне с национальными источниками права.

В соответствии с толкованием Конвенции не может быть никакой демократии без

¹ ВВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

² СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 4971.

³ См.: *Jean-Francois Akandji-Kombe*. Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights / Directorate General of Human Rights. Council of Europe, 2007. P. 48.

⁴ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 г. № 5 // БВС РФ. 2003. №12.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 5.02.2007 г. № 2-П // ВКС РФ. 2007. № 3.

⁶ П. 2. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 г. № 21 // БВС РФ. 2013. № 8.

плюрализма¹, высшим гарантом которого выступает государство². В свою очередь плюрализм, неотделимый от демократического общества, которое веками побеждало, зависит от этого элемента (включая свободу мысли, совести и религии)³. «Плюрализм, терпимость и широта взглядов – одни из главных признаков «демократического общества». Хотя индивидуальные интересы в некоторых случаях должны подчиняться интересам группы, демократия вовсе не означает, что всегда должны господствовать взгляды большинства: необходим баланс, при котором меньшинству гарантируются справедливость и должное обращение и не ущемляются интересы большинства»⁴.

Оценивать эффективность реализации принципа политического многообразия, в качестве одного из аспектов, можно через призму актов ЕСПЧ и выполнения Россией по ним мер индивидуального (восстановление права, пересмотр или возобновление дела, компенсация вреда) и общего (изменение законодательства и административной практики) характера⁵.

26 постановлений ЕСПЧ по ст. 10 Конвенции против России (по состоянию на 1.01.2015 г.) в целом касаются признания необоснованным ограничением права на свободу выражения мнения возбуждение уголовных дел за клевету⁶ и удовлетворение диффамационных исков против журналистов за выраженное критическое мнение относительно публичных должностных лиц (губернаторов, политиков и пр.) и правительства. Суд проводит

¹ См.: п. 41 Постановления ЕСПЧ от 25.05.1998 г. по делу «Социалистическая партия и другие против Турции» // Европейский суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. Т.2. М., 2000.

² П. 38 Постановления ЕСПЧ от 24.11.1993 г. по делу «Информационсферайн Лентиа» и другие против Австрии» // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. Т.1. М., 2000.

³ См.: п. 57, 58 Постановления ЕСПЧ от 5.10.2006 г. по делу «Московское отделение Армии Спасения против России» // Приложение к Бюллетеню ЕСПЧ. Спец. вып. 2008. № 2.

⁴ П. 90 Постановления ЕСПЧ от 17.02.2004 г. по делу «Горзелик и другие против Польши» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2004. № 6.

⁵ Например, КМСЕ рекомендует предусмотреть возможность реализации таких мер в национальном законодательстве. См.: Рекомендация КМСЕ (2000) 2 от 19.01.2000 г. «О пересмотре дел и возобновлению производства по делу на внутригосударственном уровне в связи с решениями Европейского Суда по правам человека» // Российская юстиция. 2001. № 12.

⁶ Угроза уголовных санкций в виде лишения свободы или условного наказания, предоставляющих специальную защиту чести и достоинства государственных должностных лиц, является фактором устрашения для свободы распространения информации и идей по вопросам, представляющим общественный интерес, и выступает несоразмерным ограничением свободы выражения мнений. См. постановления ЕСПЧ: от 22.02.2007 г. по делу «Красуля против России» (п.33-46), от 31.07.2007 г. «Чемодуров против России», от 31.07.2007 г. «Дюльдин и Кислов против России», от 6.12.2007 г. «Филатенко против России», от 08.10.2009 г. «Порубова против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2008. №3; № 7; №11. 2010. № 4; Новая юстиция. Рос изд. 2008. №1. Суд не находит нарушения ст.10 ЕКПЧ в привлечении к уголовной ответственности: военного корреспондента за передачу служебной и конфиденциальной информации за рубеж (Постановление от 22.10.2009 г. «Пасько против России»), заявителя за клевету по высказыванию суждения о факте (покушение на убийство), которое может быть доказано, чего не было сделано (Постановление от 22.12.2009 г. «Макаренко против России»). См.: БЕСПЧ. Рос. изд. 2010. № 4; №12.

общее различие между утверждениями о фактах и оценочными суждениями, правдивость которых не подлежит доказыванию и не является предметом судебной защиты (см., например, п. 46 Постановления от 8.07.1986 г. по делу «Лингенс против Австрии»). Требование о доказывании правдивости оценочного суждения неисполнимо и само по себе нарушает свободу мнения. Признание лиц виновными в нарушении ст. 152 Гражданского Кодекса РФ (далее – ГК РФ)¹ из-за невозможности доказать достоверность своих утверждений является несоразмерным преследуемой законом цели вмешательством в сфере ограничения дискуссий, представляющих общественный интерес².

Свою обширную практику Суд более отчетливо закрепил в деле Федченко. Статья 10 Конвенции «распространяется не только на "информацию" или "идеи", которые благосклонно принимаются или считаются безвредными или нейтральными, но также на оскорбляющие, шокирующие или причиняющие беспокойство... даже если такая информация содержит порочащие высказывания о частных лицах... Рамки приемлемой критики шире, если высказывания касаются политика (п. 30). Свобода журналиста охватывает возможность использования степени преувеличения или даже провокации (п. 34)³.

На момент рассмотрения первого дела Гринберга были приняты общие меры – даны соответствующие разъяснения Пленума Верховного Суда РФ⁴. Однако поскольку такие разъяснения не имеют силу закона, на практике продолжают совершаться подобные нарушения⁵. В связи с этим целесообразно имплементировать позиции ЕСЧП в ст. 152 ГК РФ, прямо закрепив в ней, что «мнение, оценочные суждения и утверждения не подлежат доказыванию в суде».

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2015. № 29. Ст. 4394.

² См.: постановления ЕСПЧ: от 21.07.2005 г. «Гринберг против России», от 5.10.2006 г. «Захаров против России», от 14.12.2006 г. по «Карман против России», от 10.07.2007 г. «Дюльдин и Кислов против России», от 6.12.2007 г. «Филатенко против России», от 08.10.2009 г. «Романенко и другие против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2005. №12; 2007. №11; 2008. № 4; 2008. №11; 2010. № 4; Новая юстиция. Рос. изд. 2008. №1.

³ Постановление ЕСПЧ от 11.02.2010 г. по делу «Федченко против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2010. № 8.

⁴ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ №3 от 24.02.2005 г. // БВС РФ. 2005. № 4. Также было отменено Постановление Пленума от 18.08. 1992 г. № 11 // БВС РФ. 1992. № 11.

⁵ В нарушение указанных позиций продолжают встречаться более изощренные методы борьбы с инакомыслящими, когда за высказывание позиции и обращения (без последующих ответов) в твиттере не совпадающими со взглядом губернатора, гражданина лишают информационного общения, блокировав его страницу в интернете, поставив в черный список. См.: открытое письмо Президенту «Нарушение права человека на свободу слова и мысли» от 17.01.2015 г. – http://presidentrussia.info/blog/narushenie_prava_cheloveka_na_svododu_slova_i_mysli/2015-01-17-375 (дата обращения: 14.07.2015 г.).

В свою очередь, искажение фактов, а также публикация достоверных фактов, направленных исключительно на подрыв репутации институтов власти и публичных фигур, персональные нападки, оскорбления, нанесшие реальный вред репутации, могут быть основанием для ограничения свободы выражения мнения, как и прямая пропаганда идей социального расового, национального или иного превосходства¹. У органов власти нет права подавать диффамационные иски, если его члены не персонифицированы; защита журналистского источника информации является гарантией прессы предоставлять точную и надежную информацию².

Защита свободы выражения мнения является одной из целей свободы собраний и объединения (Постановление от 12.09.2011 г. по делу «Паломо Санчес и другие против Испании»). Отказ в регистрации российским общественным организациям по основаниям, не указанным в законе, нарушает ст. 11 Конвенции³. При этом под защиту данной статьи подпадают как коммерческие, так и некоммерческие организации, в том числе неправительственные организации, не имеющие статуса юридического лица. Свобода участия в мирном собрании имеет такое значение, что лицо не может быть подвергнуто взысканию – даже принадлежащему к нижней части шкалы административных наказаний – за участие в демонстрации, которая не была запрещена, если оно не совершило неправомерных действий⁴.

На публичные власти возлагается обязанность поддерживать общественный порядок, предпринимать соответствующие разумные меры, предоставляющие возможность проводить мирные массовые акции (которые, возможно, раздражают кого-либо), а не запрещать их⁵. В условиях демократии право на контр-демонстрации не порождает права препятствовать осуществлению права на проведение демонстраций⁶. Особый характер

¹ Постановление ЕСПЧ от 14.12.2006 г. по делу «Шабанов и Трень против России» // *Воскобитова М.Р., Добровольская С.И., Шепелева О.С.* Российские дела в Европейском Суде по правам человека. Опыт первого десятилетия. Аналитический обзор. М., 2008. С. 223-229; Решение от 20.02.2007 г. по вопросу приемлемости жалобы «Иванов против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2007. № 8.

² См.: Постановление ЕСПЧ от 23.07.1996 г. «Гудвин против Соединенного Королевства» // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. Т.2. М., 2000. С. 182–195.

³ См.: Постановление ЕСПЧ от 07.10.2004 г. по делу «Народная демократическая партия «Ватан» против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2005. № 5.

⁴ Постановление ЕСПЧ от 23.10.2008 г. по делу «Кузнецов против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2009. № 2.

⁵ См.: Постановление ЕСПЧ от 26.07.2007 г. по делу «Баранкевич против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2008. №10.

⁶ См.: Постановление ЕСПЧ от 21.06.1988 г. по делу «Организация «Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии» // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. Т.1. М., 2000.

права на манифестации порождает обязанность государства воздерживаться от применения необоснованных косвенных ограничений этого права, произвольных мер, противодействующих его реализации, и осуществлять свою свободу усмотрения разумно, заботливо и добросовестно. Не допускается произвольный запрет на проведение демонстрации-протеста против политики правительства в связи с «возросшей угрозой террористической деятельности», основанный на предположениях властей, а не на установленных фактах¹.

Европейский Суд неоднократно подчеркивал, что «Свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы. . . Оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга . . . свобода слова служит одним из необходимых условий для «обеспечения свободного выражения мнений народа при избрании законодательной власти». По этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информации и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам»². В свою очередь, свободные выборы невозможны без политического плюрализма и свободы создания и деятельности политических партий, которые представляют собой форму ассоциации, жизненно необходимую для надлежащего функционирования демократии. Деятельность политических партий является коллективной реализацией свободы выражения мнений и играет существенную роль в поддержании плюрализма³.

Ярким примером неисполнения решений ЕСПЧ по вопросам политического плюрализма является дело судьи Кудешкиной. В Постановлении ЕСПЧ от 26.02.2009 г. лишение заявительницы статуса судьи после ее публичных выступлений в период выборной кампании о давлении на неё со стороны председателя суда в связи с рассмотрением уголовного дела признано нарушением права на свободу слова⁴.

По вынесенному Постановлению заявительнице была выплачена компенсация, приняты меры общего характера – принят новый Кодекс судейской этики в 2012 г., но меры индивидуального характера – восстановление в должности судьи, до сих пор не были приняты. Согласно Рекомендации КМСЕ 2000 (2) от 19.01.2000 г. пересмотр дел является наиболее эффективным, если не единственным способом восстановления нарушенных

¹ См.: Постановление ЕСПЧ от 26.07.2007 г. по делу «Махмудов против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2008. №2.

² П.42 Постановления ЕСПЧ от 19.02.1998 г. по делу «Боуман против Соединенного Королевства» // Европейский суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. Т. 1.

³ См.: п. 29, 40 Постановления ЕСПЧ от 25.05.1998 г. по делу «Социалистическая партия и другие против Турции» // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. Т. 2. М., 2000.

⁴ Постановление ЕСПЧ от 26.02.2009 г. по делу «Кудешкина против России» // Российская хроника ЕСПЧ. Спец. вып. 2010. № 4.

прав. Это послужило основанием обращения заявительницы повторно, однако решением от 17.02.2015 г. «Кудешкина против России № 2» Суд признал жалобу неприемлемой, поскольку ранее дело уже являлось предметом его рассмотрения¹.

Несовершенство процедуры принятия мер индивидуального характера усматривается М.Р. Воскобитовой в процедуре пересмотра национальных решений по ст. 292-297 ГПК РФ по вновь открывшимся обстоятельствам тем же судом, который рассматривал дело, в отличие от более оптимальной процедуры пересмотра по ст. 413 УПК РФ. Согласно последней возобновление судебного разбирательства по решению ЕСПЧ инициируется Верховным Судом РФ. Более того, беспристрастность «того же суда» может быть поставлена под сомнение. В нарушение ст. 15 Конституции РФ в ГПК РФ происходит ущербная подмена правового основания (существенное нарушение норм международного материального и процессуального права) на фактологическое (новые обстоятельства). В результате российские суды обладают огромной дискрецией, предоставляющей широкие возможности для произвольного решения и неисполнению индивидуальных мер².

Соглашаясь с М.Р. Воскобитовой, действительно, следует обеспечить принципы единства судебной практики и судебной системы, закрепив по аналогии с УПК РФ в ГПК РФ прерогативу Верховного Суда инициировать судебное разбирательство, который мог бы осуществлять надзор за исполнением мер индивидуального характера. Вместе с тем следует запускать механизм привлечения чиновников к уголовной ответственности по ст. 315 УК РФ за невыполнение судебных актов, чем бесконечно совершенствовать законодательство.

Огромное значение имеет выполнение Россией международных обязательств в рамках ООН. Так одна из важных функций Комитета ООН по правам человека (КППЧ ООН) заключается в толковании положений МПГПП с целью рассеять любые сомнения относительно охвата и смысла его статей, путем издания замечаний общего порядка³.

¹ Решение ЕСПЧ от 17.02.2015 г. по вопросу приемлемости жалобы «Кудешкина против России № 2» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2015. № 5.

² См.: *Воскобитова М.Р.* Restitutio in integrum: препятствия на пути у заявителя, выигравшего в Европейском Суде по правам человека // БЕСПЧ. Рос. изд. 2015. №5. С.143–145.

³ См.: Гражданские и политические права: Комитет по правам человека. Изложение фактов №15 / ООН: Женева, 1991. С. 30. Самые разнообразные и многочисленные формы выражения и способы распространения мнений защищаются ст. 19 Пакта о гражданских и политических правах, обобщены из многолетней практики КППЧ ООН в его Замечании общего порядка № 34 от 12.09.2011 г. ССРР/С/ГС/34.

В свою очередь Россия обязана отчитываться в международные организации или их органы по вопросам принятых на себя международных обязательств. По результатам их рассмотрения поступают рекомендации международных органов по устранению нарушения международных обязательств. По итогам докладов России за 2003-2013 гг. в международные органы, последние справедливо критически отнеслись к изменениям в избирательной системе, законодательстве о СМИ, общественных объединениях, политических партиях и практике их применения, как сдерживающие свободу выражения мнений, свободу ассоциации и собраний; нападения на журналистов, привлечения их к уголовной ответственности; сужения сферы гласности и плюрализма, особенно на выборах Президента РФ и Государственной Думы с 2007 по 2011 г.¹

Вместе с тем в рамках проведения доктрины сдерживания России, последний мониторинг КППЧ ООН 2015 г. по седьмому периодическому докладу РФ 2013 г. выглядит весьма политизированным. Россию обвиняют в войне на Украине (п. 6), расизме, исламофобии, осуществляемыми якобы казачьими патрулями, ксенофобской риторикой в ходе избирательных кампаний (п. 8, 9), патриархальных взглядах относительно политической жизни женщин с рекомендациями нарастить их участие в Федеральном Собрании (п. 11). Вместе с тем вполне справедливо выражается озабоченность по поводу дискриминационного отношения к лицам из Северного Кавказа, актов проявления неонацизма, отсутствия независимости судей, продолжающейся травли и не расследованных убийств в отношении журналистов и правозащитников².

Международными органами России были даны соответствующие рекомендации по реализации принципа плюрализма, в том числе и по другим вопросам, которые входят в коллизии с конституционной безопасностью, что будет подробно исследовано нами ниже и в последующих разделах работы.

Рекомендации договорных органов и специальных процедур ООН по Российской Федерации официально обычно не публикуются³, аналогично, как и не публикуются на-

¹ См. подробнее: Заключительные замечания КППЧ ООН по Российской Федерации от 4.11.2003 г. и от 24.11.2009 г.; Документ КППЧ ООН от 29.01.2013 г. «Седьмой периодический доклад РФ»; Резолюции ПАСЕ О выполнении Российской Федерацией своих обязательств от 22.06.2005 г. 1455 (2005) и от 2.10.2012 г. 1896 (2012).

² См.: Седьмой периодический доклад РФ: Документ КППЧ ООН от 29.01.2013 г., ССР/С/РУС/7; Заключительные замечания КППЧ ООН от 28.04.2015 г. по РФ, ССР/С/РУС/СО/7.

³ Генеральная Ассамблея ООН. Совет по правам человека. А/НRC/WG6/4/RUS/3. Резюме, подготовленное управлением Верховного комиссара по правам человека в соответствии с пунктом 15 (С) приложения к резолюции 5/1 Совета по правам человека. Женева, 2-13 февраля 2009 года. С. 4.

циональные доклады РФ и рекомендации органов Совета Европы, вследствие чего также не выполняются правоохранительной системой. В связи с этим необходима обязательная публикация указанной документации в оригинале и в переводе на русский язык в официальных печатных изданиях МИД РФ, МВД РФ и Министерства юстиции РФ, а также их сайтах и на официальном государственном правовом портале. Таковую обязанность целесообразно закрепить в Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации» с установлением процедуры перевода и публикации документации в «Бюллетене международных договоров» и официальном государственно-правовом портале в течение одного месяца с момента издания документа¹.

Особого внимания заслуживает перевод и публикация практики ЕСПЧ. В качестве превентивных законодательных мер и обеспечения выполнения постановлений ЕСПЧ были приняты Закон Украины № 3477-IV 2006 г. «О выполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека», Закон Италии № 89 2001 г. «О справедливой компенсации в делах о чрезмерной продолжительности судопроизводства» («Закон Пинто») и закон Аззолини 2006 г. Данные законы предусматривают создание на национальном уровне механизма контроля (судебного, парламентского и исполнительного) за исполнением постановлений ЕСПЧ, разработку на национальном уровне мер общего характера². В России, следовало бы также принять подобный закон, установить трехмесячный срок публикации актов ЕСПЧ, тем более, что в Государственную Думу РФ в 2001 г. вносился подобный проект³.

Нам бы хотелось бы более подробно исследовать публично-правовой аспект политического многообразия, который недостаточно проработан с точки зрения международного права. Рассмотрим выше проанализированные позиции ЕСПЧ применительно к международным отношениям в контексте политического многообразия именно как суверенно-

¹ См.: Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (ред. от 12.03.2014 г.) // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757; 2014. № 11. Ст. 1094.

² См.: *Ковлер А.И.* Новые тенденции в практике Европейского Суда по правам человека: «пилотные постановления» о «структурных проблемах» // *Права человека. Практика ЕСПЧ.* 2006. № 4. С. 9.

³ См.: Проект Федерального закона РФ № 166294-3 «О порядке опубликования в Российской Федерации решений Европейского Суда по правам человека: [электронный ресурс] – <http://www.legislature.ru/monitor/sudy/166294-3.html> (дата обращения: 30.09.2007 г.). Положительным в этом направлении является выборочная публикация переводов решений ЕСПЧ с декабря 2010 г. на сайте Генеральной Прокуратуры РФ, которые иногда опережают публикацию научных переводов в российском издании Бюллетеня ЕСПЧ. См.: Раздел «Постановления Европейского Суда по правам человека – <http://genproc.gov.ru/documents/espch/> (дата обращения: 27.07.2015 г.).

го права государства, исключая применение «двойных» стандартов во избежание любого неравенства.

За независимую политику на международной арене в отношении Сирии, поддержку братского народа на Украине, признание результатов референдума о присоединении Крыма к России в 2014-2015 г. Россия, в нарушение всех международных норм по свободе выражения мнения, подвергается необоснованным и не предусмотренным международным правом экономическим и политическим санкциям со стороны западных государств, злоупотреблению ими информацией. Под предлогом борьбы за свободу слова в одностороннем порядке западные компании решают, о чем можно, а о чем нельзя говорить гражданам РФ в Интернете¹. Нередко в документах ПАСЕ и КППЧ ООН с 2003 по 2015 гг. звучит критика в неправомерном ограничении свободы слова и прессы, выборов, нарушений иных прав человека в России. Вместе с тем России не дают стать даже политическим оппонентом – делегацию России лишают права голоса в ПАСЕ в 2014 и 2015 г., запрещают въезд российской делегации в страну для участия в ПА ОБСЕ в 2015 г.

Указанные решения не предусмотрены нормами каких-либо международных договоров и являются грубым нарушением политического многообразия, ч. 2 ст. 14, ст. 20 МПТШ, ст. 17 ЕКПЧ.

В последнее время Европейский Суд, рассматривая дела, связанные с личными правами, нередко превращает их именно в политические дела, становясь серьезным рычагом экономического и политического давления на Россию. Так ЕСПЧ обязал освободить Россию из-под стражи заявителей, находящихся под юрисдикцией Молдавии в деле Илашку, что не представляется возможным, а также признал Россию виноватой в закрытии школ Молдавией на территории непризнанной ПМР по делу Катана (с выплатой общей суммы свыше 1 млн. евро 170 заявителям)².

За 2010-2013 гг. ЕСПЧ присудил выплатить России свыше 28 500 000 евро справедливой компенсации, и только по одному делу НК «Юкос» в 2014 г. обязал выплатить ком-

¹ Американская компания «Facebook» заблокировала якобы за некорректные высказывания «хохол» страницы писателя Э. Багирова, руководителя Роскомнадзора М. Ксензова, и даже журналиста М. Кононенко, разместившего в социальной сети отрывок из стихотворения А.С. Пушкина. См.: *Араб-кина Н.* В социальной сети запутался даже Пушкин // Парламентская газета. 2015. 9 июля.

² Смотри постановления: Большой Палаты ЕСПЧ от 8.07.2004 г. по делу «Илашку и другие против Молдавии и России», и от 19.10.2012 г. по делу «Катан и другие против Молдавии и России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2004. № 12; 2012. № 12; Постановление Государственной Думы РФ от 10.07.2004 г. № 899-IV ГД «О заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «В связи с постановлением Европейского Суда по правам человека по так называемому делу Илашку» // СЗ РФ. 2004. № 29. Ст. 3017.

пенсацию около 2 миллиардов евро акционерам, которые даже не являлись заявителями в деле¹. В 2013 г. Суд признал несоответствующей статью 32 Конституции РФ Европейской Конвенции с просьбой пересмотреть её². Такая тенденция, порожденная с середины 1990-х годов, когда Суд считает возможным указывать государствам на конкретные меры по исполнению его решений, является достаточно опасной.

Двойные стандарты Европы посягают как на народный суверенитет, конституционную безопасность государства, так и на новейшую историю России. Европа и Украина, несогласные с референдумом о присоединении Крыма к России, решили обжаловать такое высшее волеизъявление народа в Европейский Суд³.

ЕСПЧ пытается косвенным «юридическим» путем «переписать» историю России вместо признания жалоб явно неприемлемыми в одних делах («Украина против России»), чего остерегается и старается не делать в других («Джугашвили против России»). В последнем случае дело касается обращения внука И.В.Сталина, который был не согласен с клеветническим обвинением газетой его деда в тяжких преступлениях, произошедших в Катыни, подав иск о защите чести и достоинства. Сославшись на свободу политической дискуссии, которая «составляет стержень концепции демократического общества», ЕСПЧ защитил свободу мнения журналистов (ст. 10 ЕКПЧ), также как это сделали российские суды со ссылкой на многочисленные решения ЕСПЧ. Также Суд указал: «Проходящая в средствах массовой информации дискуссия относительно личности И.В. Сталина, ... требует дополнительных исследований и глубокого обсуждения в историческом плане, поэтому не может быть ограничена, поскольку по существу лежит вне правового поля, являясь проявлением элементов гражданского общества в РФ... В задачи Европейского Суда не входит обсуждение исторических вопросов... по поводу которых до сих пор ведутся споры между историками»⁴.

¹ Прецеденты ЕСПЧ. Рос. изд. 2014. №4. При этом ЕСПЧ проигнорировал тот факт, что ранее Конституционный Суд РФ в постановлениях от 14.07.2005 г. №9-П и от 30.07.2001 г. №13-П подтвердил конституционность норм российского законодательства, примененных российскими властями в рамках привлечения НК «ЮКОС» к ответственности.

² См.: Постановление ЕСПЧ от 04.07.2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2013. № 12.

³ Сделано это было косвенным путем, подав, по нашему мнению, голословную бездоказательственную межгосударственную жалобу о противозаконной аннексии Крыма Россией, в которой не упоминается о референдуме, как об общеизвестном факте. См.: Информация по делу «Украина против России» (жалобы № 20958/14 и № 43800/14) // БЕСПЧ. Рос. изд. 2015. № 2.

⁴ Решение ЕСПЧ от 09.12.2014 г. по вопросу приемлемости жалобы «Евгений Яковлевич Джугашвили против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2015. № 1.

В данном деле Суд не стал расследовать, справедливо ли и как И.В. Сталин повязан «большой кровью, тягчайшими преступлениями», отказав в защите заявителю, в то время как принял к расследованию и защите бездоказательственное мнение (дело «Украина против России») об исторических фактах на Украине, начав расследовать их якобы как преступления. Более того институты ООН озабочены попытками сохранить национальную и историческую идентичность России, критикуя закон о введении уголовной ответственности за искажение роли СССР во Второй мировой войне, подписанный 5.05.2014 г.¹

Проанализированные выше решения, принятые с нарушением компетенции Суда, принципов субсидиарности и государственного суверенитета, могут «подрывать» экономические и политические основы конституционного строя. Межправительственные органы посягают и на культурно-нравственные основы конституционного строя России через защиту свободы и публичной пропаганды секс меньшинств (ЛГБТ - сообщества)², собраний и деятельности нетрадиционных религиозных организаций, нередко запрещенных как секты, и пропагандирующих экстремистскую религиозную литературу, признанную таковой российскими судами³.

Следует особо отметить, что ЕСПЧ не должен оправдывать признанных судами экстремистскую деятельность так называемых «религиозных» организаций, защищая их под лозунгами свободы вероисповедания или свободы мнения, поскольку это открытое посягательство на национальную безопасность России и необоснованное забвение о части

¹ См.: п. 19 Заключительных замечаний КППЧ ООН от 28.04.2015 г. по РФ.

² См.: п. 19, 25.32 Резолюции ПАСЕ 1896 (2012) от 2.10.2012 г. «О Выполнении обязательств Российской Федерацией» (предварительное издание), п. 28 Заключительных замечаний КППЧ ООН по РФ от 24.11.2009 г. и п. 10 Заключительных замечаний по РФ от 28.04.2015 г.; Постановление ЕСПЧ от 21.10.2010 г. по делу «Алексеев против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2011. № 11. Законодатель в последующем встал на охрану конституционного строя, истолковав такую информацию, как запрещенную информацию – «отрицающую семейные ценности, пропагандирующую нетрадиционные сексуальные отношения...» (Ст. 5 Федерального закона от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (ред. от 29.06.2015 г.). Подобную позицию поддержал Конституционный Суд РФ в 2014 г., признав конституционным установление в защиту таких целей административной ответственности по ст. 6.21 КоАП РФ (Постановление Конституционного Суда РФ от 23.09.2014 г. № 24-П // ВКС РФ. 2014. № 6).

³ К сожалению, в 8 постановлениях (по состоянию на 1.01.2015 г.) против России ЕСПЧ признал нарушение права на свободу вероисповедания и свободу объединения в отношении религиозных организаций, руководимых из-за рубежа, признаваемых как секты, подавляющие конституционные свободы личности. См., например, Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 15.12.1996 г. № 918-П ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Президенту Российской Федерации об опасных последствиях воздействия некоторых религиозных организаций на здоровье общества, семьи, граждан России» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 52; п. 59, 90, 109 Постановления ЕСПЧ от 01.10.2009 г. по делу «Кимля и другие против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2010. № 4; п. 105 Постановления от 05.04.2007 г. «Саентологическая церковь г. Москвы против России» // Российская хроника ЕСПЧ. 2008. № 3.

2 в статьях 9, 10, 11 Конвенции. Кроме того, в нарушение запрета ч. 5 ст. 13 Конституции и государственного суверенитета, ЕСПЧ не вправе оправдывать и допускать существование военизированных формирований иностранных государств на территории России под видом религиозных организаций и также защищать их свободой выражения мнения¹.

Из проанализированных нами постановлений следует, что ЕСПЧ не учитывает исторические особенности развития России в нарушение своих же позиций, а власти России слабо представляют фактологическую базу и экспертные заключения об угрозе конституционному строю таких организаций как на национальном, так и на международном уровне. В связи с чем, России необходимо обязательно обжаловать подобные решения в Большой Палате ЕСПЧ, чего ни разу не было сделано. Властям следует также более активно использовать предоставление в российских судах и ЕСПЧ экспертных заключений историков, филологов, религиоведов, психологов, психиатров², в том числе обращаться за независимыми заключениями к неправительственным НКО, доказывающими вредность, «инородность» и «чуждость» таких организаций отечественной истории и государственности, ранее попадавших в мировой практике под инквизицию.

Решения межправительственных органов с двойными стандартами посягают и на политические основы конституционного строя. Например, несмотря на жалобы 8 добросовестных заявителей, ЕСПЧ не решился признать выборы Государственной Думы 2003 г. недействительными, поскольку это существенно могло повлиять на волю всех избирателей³, в то время как по другому делу Суд признал нарушением свободных выборов запрет голосовать каждого заявителя, лишённого свободы, который был правомерно осужден⁴.

¹ Так ЕСПЧ лицемерно и необоснованно посчитал, что лишены фактического основания, доказанные судебным решением юридические факты отказа «религиозному» отделению в регистрации как «военизированной организации», поскольку его члены носили форму и служили, подчинялись приказам руководящего офицера, использовали незаконно слово «армия» в своем названии, имелось противоречие религиозной принадлежности организации по Закону. См.: п. 91–93 Постановления ЕСПЧ от 5.10.2006 г. по делу «Московское отделение Армии Спасения против России» // Российская хроника ЕСПЧ. 2008. № 2.

² Лишь в одном из дел ЕСПЧ согласился с заключением российских властей о том, что приобщение к исповедованию религии привело к негативным социальным и психологическим последствиям для несовершеннолетних детей заявительницы, признав отсутствие нарушения ст. 9 отдельно или в совокупности со ст. 14 Конвенции. См.: п. 60–62 Постановления ЕСПЧ от 29.11.2007 г. по делу «Исмаилова против России» // Приложение к БЕСПЧ. Рос. изд. Спец. вып. 2008. № 4.

³ Постановление ЕСПЧ от 19.06.2012 г. по делу «Коммунистическая партия России и другие против России» // Российская хроника ЕСПЧ. 2013. № 3.

⁴ Постановление ЕСПЧ от 04.07.2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2013. № 12.

Так Комитет ООН по правам человека 21.03.2011 г. принял соображения по делу «Евдокимов и Резанов против России», признав нарушением права на свободные выборы полное лишение заключенных права голосовать, закрепленного в ст. 32 Конституции России. В последующем 04.07.2013 г. уже ЕСПЧ со ссылкой на свое решение от 6.10.2005 г. по делу «Херст против Соединенного Королевства №2», в постановлении «Анчугов и Гладков против России» признал, что российские заключенные должны иметь право голосовать, для чего Россия может прибегнуть к «политическому процессу» или соответствующим образом истолковать Конституцию и внести изменения в законодательство.

А разве не общеизвестно, что для этого придется пересматривать всю Конституцию на референдуме (в отсутствие конституционного закона), которую принимал народ и даже в случае ее пересмотра, он может принять решение о запрете заключенным голосовать? Разве можно диктовать суверенному народу условия референдума или повернуть волю народа в русло мнения Суда, которое даже не выносилось как системная проблема, существующая во всех государствах Совета Европы, и требующая тогда принятия аналогичных мер общего характера во всех государствах-членах и заключения отдельного международного договора? Однако такие решения принимаются критически и избирательно в отношении России и не признаются обязательными с позиций межправительственных органов для мирового конституционного порядка¹.

Критически оценивает подобный «судейский активизм» и политизацию решений ЕСПЧ Председатель Конституционного Суда РФ Зорькин В.Д., отмечая, что одной из задач Суда в такой ситуации является гармонизация «российской правовой системы с общеевропейским правовым пространством, с одной стороны, и защиты собственной конституционной идентичности - с другой»². Например, конституционные суды ФРГ, Италии, Австрии, Верховный Суд Великобритании в подобных ситуациях придерживаются принципа приоритета норм национальных конституций при исполнении решений ЕСПЧ и норм Венской конвенции о праве международных договоров³.

¹ Лишь в немногочисленных неевропейских государствах некоторые категории осужденных преступников имеют право голоса (Бангладеш, Белиз, Канада, Гану, Папуа, Новой Гвинееи и Тринидад и Тобаго), а также штатах Мэн и Вермонт в США. См.: Бауринг Б. Право заключенных на участие в выборах: Комитет ООН по правам человека просит Россию внести изменения в Конституцию // Бюллетень ECHRAC. 2011. №16. С. 7.

² Зорькин В.Д. Россия и Страсбург. Проблемы реализации Конвенции о правах человека // Российская газета. 2015. 22 окт.

³ Вместе с тем Бельгия, Дания, Испания, Словакия, Финляндия, Швеция отчетливо допускают возможность пересмотра судебных решений путем широкого толкования более общих конституционных или

Конституционный Суд РФ в 2013 г. по данному поводу также постановил, что только он может разрешить вопрос по запросам судов о применимости законодательных норм, которые препятствуют исполнению постановления ЕСПЧ, но не были ранее признаны Конституционным Судом при рассмотрении дела неконституционными. Подлежащее исполнению решение ЕСПЧ должно соответствовать Конституции РФ и правовым позициям Конституционного Суда РФ¹.

Законодатель в свою очередь пошел на сближение с системой европейского права уточнив в 2014 г., что решение межгосударственного органа является основанием для пересмотра решений Конституционного Суда, в то же время, имплементировав в ст.101 Закона позиции решения Суда 2013 г.² Несмотря на это, на фоне продолжающегося давления ЕСПЧ депутаты обжаловали в Конституционный Суд Закон о ратификации Конвенции³. В Постановлении от 14.07.2015 г. 21-П Конституционный Суд встал на охрану основ конституционного строя, признав верховенство и приоритет норм Конституции над международными договорами и решениями межгосударственных органов, как имеющей высшую юридическую силу.

Подобную позицию о дуалистическом соотношении внутригосударственного и международного права в Конституции РФ, вместо догмата примата международного права, способного поглотить суверенитет, далеко до вынесения Постановления Суда не раз выражали Зорькин В.Д., Кабышев В.Т., Хижняк В.С., Эбзев Б.С.⁴

«Россия может в порядке исключения отступить от выполнения возлагаемых на нее обязательств, когда такое отступление является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих принципов и норм Конституции Российской Федера-

законодательных норм. См.: *Чуркина Л.М.* Юридическая природа постановлений Европейского суда по правам человека и обязательства государств по их исполнению в сб. *Обязательства государств - участников Европейской конвенции о защите прав человека по исполнению постановлений Европейского суда* / под ред. Л. М. Чуркиной; общ. ред. С. И. Беляева. Екатеринбург, 2005. С. 18.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2013 г. № 27-П // СЗ РФ. 2013. № 50. Ст. 6670. Характер данного решения спорный, поскольку Суд стал «судом» в своем деле в отношении определения от 15.01.2009 г. № 187-О-О и закона, признанных ЕСПЧ устанавливающими неравенство прав и свобод независимо от пола.

² См.: Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 г. № 9-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2922.

³ Федеральный закон от 30.03.1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. №14. Ст. 1514.

⁴ См., например, *Кабышев В.Т., Хижняк В.С.* Российский конституционализм и международное право // *Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия.* М.: Междунар. отношения, 2004. С. 136, 141.

ции» (п. 2.2). Постановление ЕСПЧ не может быть исполнено, если оно противоречит Конституции РФ и нарушает принцип невмешательства во внутренние дела государства (п. 3, 5.3). Это вправе признать только Конституционный Суд по запросам судов (в части мер индивидуального характера) или по делам о толковании Конституции (в части мер индивидуального и общего характера). При этом Суд подтвердил, что Россия остается в юрисдикции ЕСПЧ, создав при этом первый прецедент признания постановления ЕСПЧ («Анчугов и Гладков против России») нарушающим Конституцию в случае его исполнения (п. 4)¹.

Б.С. Эбзеев справедливо прокомментировал такое решение: «Конституционный Суд – за учет Европейским судом конституционного плюрализма в современном мире, за диалог и сотрудничество. Хватит ли на это воли и мудрости у ЕСПЧ?»². Хотелось бы к этим справедливым изречениям добавить, что ЕСПЧ целесообразно отойти от преобладания метода глобализации и универсальности прав человека независимо от границ в разрешении дел над уважением принципа суверенитета государств и их исторических ценностей, чтобы не являться причиной снижения внутригосударственного уровня защиты прав³.

Предложенный механизм Конституционный Суд не вправе самостоятельно реализовывать в последующем по запросам управомоченных субъектов, пока не будут внесены по его рекомендациям соответствующие изменения в ФКЗ «О конституционном Суде Российской Федерации»⁴ (далее – Закон о Конституционном Суде), поскольку Суд не является законодателем. По нашему убеждению для этого необходимо принять поправки в ст. 125 Конституции РФ, поскольку данный вопрос не является предметом федерального конституционного закона.

¹ Суд также указал, что Конвенция и основанные на ней правовые позиции ЕСПЧ не могут отменять приоритет Конституции РФ, если ЕСПЧ даст трактовку Конвенции, противоречащую Конституции РФ, в которой на уровне ЕСПЧ лежат общие базовые ценности. Суд рекомендовал также Государственной Думе предусмотреть законодательный механизм разрешения им вопроса о возможности или невозможности исполнения актов ЕСПЧ, в том числе мер общего характера. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 г. 21-П // Российская газета. 2015. 27 июля.

² Поворин А. Защитили суверенитет // Российская газета. 2015. 20 июля.

³ В предостережение авангардных и глобалистских подходов Суда, Правительству РФ следовало бы в коммюнике всегда напоминать его (ЕСПЧ) позицию, что одни и те же правовые позиции Суда могут быть приемлемы для одних государств, и неприемлемы для других, исходя из их законодательства, исторических, национальных и культурных ценностей.

⁴ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. №1 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 08.06.2015 г.) // СЗ РФ. 1994. №13. Ст. 1447; 2015. № 24. Ст. 3362.

В связи с чем, здесь можно предложить попытаться использовать процессуальную «лазейку» без внесения специальных дополнений в законодательство и Конституцию РФ. При заявлении властей о передаче решения ЕСПЧ в Большую Палату (ст. 43, 44, 46 ЕКПЧ), как противоречащего Конституции РФ, в течение 3-х месяцев можно инициировать его рассмотрение в Конституционном Суде в порядке для не вступившего в силу международного договора РФ (пока решение ЕСПЧ не является окончательным и обязательным). После чего на момент рассмотрения дела Большой Палатой властям следует предоставить решение Конституционного Суда в качестве весомого доказательства о противоречии решения ЕСПЧ Конституции, в том числе ходатайством об исключении применения двойных стандартов, что помогло бы скорректировать практику навязывания европейских ценностей ЕСПЧ и двойных стандартов.

Вместе с тем можно легализовать данный механизм в Законе о Конституционном Суде, включив его в статью 105. Причем введение такого механизма законодателем должно предусматривать гарантии от любой возможности злоупотребления правом обжалования неугодного власти решения, чтобы не ставить под угрозу выполнение международных обязательств, что раскрывается нами в выводах на защиту.

И только если Большая палата ЕСПЧ проигнорирует такие доводы и не внесет коррективы в решение, может использоваться предложенный Судом механизм с последующим обязательным меморандумом властей в отношении решений ЕСПЧ (группы решений) в КМСЕ на основе решений Конституционного Суда.

Предложенный механизм позволит избежать поправок в Конституцию, а его применение по аналогии рассмотрения для не вступившего в силу международного договора обеспечивается требованием пересмотра в Большой Палате ЕСПЧ, когда решение ЕСПЧ считается не вступившим в силу.

Несмотря даже на эффективность нового Протокола № 16 к ЕКПЧ¹, созданного для разрешения разногласий между национальным законодательством и практикой ЕСПЧ, Россия не застрахована от политизированных решений в случае его ратификации. В связи с этим власти должны стратегически отстаивать основы конституционного строя, быть более ответственными, а не перегружать Конституционный Суд, поскольку именно слабые

¹ Протокол № 16 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (СЕТС № 214) (Подписан в г. Страсбурге 02.10.2013 г.) // СПС «Консультант Плюс».

позиции властей на национальном и межгосударственном уровне, стали причиной политизированных решений ЕСПЧ.

В то же время, к вышерассмотренным тенденциям Конституционного Суда следует относиться настороженно, поскольку и его решения с существенными нарушениями права на справедливый суд бывают политизированными, что будет исследовано в разделе 3.2 нашей работы, в то время как ЕСПЧ иногда справедливо признает нарушением Конвенции подобные ограничительные решения органов конституционного контроля (надзора)¹. В этом русле Конституционный Суд должен помнить свою более раннюю позицию 1996 г., что «решения межгосударственных органов могут приводить к пересмотру конкретных дел...и... решений в том числе, принятых высшей внутригосударственной судебной инстанцией»², что справедливо относится к «пересмотру» ЕСПЧ и его решений.

В итоге проанализированные выше нами спорные решения ЕСПЧ после установления соответствующего законодательного механизма целесообразно «пересмотреть» в Конституционном Суде, чтобы предотвратить посягательства геополитических оппонентов через ЕСПЧ на основы конституционного строя России. Решение рассмотренных в разделе работы проблем видится нам также в принятии международного договора о прекращении злоупотребления информацией и применения двойных стандартов в международном праве, о котором более подробно пойдет речь в следующем разделе работы.

2.3. Конституционно-правовые критерии допустимости ограничения свободы политических мнений и действий, создания общественных объединений

Принцип политического многообразия находит свое подтверждение также в конституционных положениях, закрепляющих ограничение субъективных политических прав и свобод, организацию и функционирование публичной власти. Цель таких конституционных ограничений – «достижение компромисса между интересами человека и интересами

¹ См., например: Постановление Большой Палаты ЕСПЧ от 28.10.1999 г. по делу «Зелинский и другие против Франции», Постановление ЕСПЧ от 24.06.2004 г. по делу «Принцесса Ганноверская против Германии» // European Court of Human Rights. 1999-VII; 2004-VI. Решения Конституционного Суда РФ также были предметом неоднократного «пересмотра» Европейским Судом. Одно определение от 15.01.2009 г. № 187-О было признано противоречащим Конвенции (Постановление ЕСПЧ от 7.10.2010 г. «Маркин против России»), другое Определение от 9.06.2005 г. № 248-О было подвергнуто сомнению (Постановление БП ЕСПЧ от 30.06.2015 г. «Хорошенко против России»). См.: БЕСПЧ. Рос. изд. 2010. №12; 2015. № 7.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 2.02.1996 г. № 4-П // ВКС РФ. 1996. № 2.

общества, государства и других лиц», достижение адекватного баланса сталкивающихся конституционно-правовых ценностей¹.

Конституцией (ч. 3 ст. 55) установлен приоритет публичных интересов (охраны интересов большинства граждан) над частными и в целях защиты основ конституционного строя допускается ограничение прав и свобод федеральным законом, но не наоборот. В связи с чем нормативно-правовое содержание политического многообразия предполагает ограничение в определенных Конституцией и законом случаях политические прав и свобод, которые по своей природе не являются абсолютными.

Так основы светского и правового государства ограничены невозможностью участия религиозных организаций в качестве кандидатов на выборах всех уровней², поскольку светскость служит также гарантией от возвращения к самодержавию, когда высшее духовенство в той или иной степени могло участвовать в управлении делами государства. Основы идеологического многообразия ограничены запретом на установление единой официальной государственной идеологии правящей социальной группы или политической партии.

Основы федерализма ограничены государственным суверенитетом Российской Федерации, а не суверенитетом отдельных субъектов РФ³, основы свободы экономической деятельности на федеральном и региональном уровнях – невозможностью совмещать профессиональную или предпринимательскую деятельность депутатами представительных органов, государственными и муниципальными служащими⁴.

Права и свободы человека и государства – это предел осуществления государственной власти⁵, которая обязана соблюдать Конституцию, действуя совместимым с законом образом (ч. 2 ст. 15 Конституции) и выполнять соответствующие негативные и позитивные обязательства. Государственная и муниципальная власть, производные от власти народа, в

¹ Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 41, 42.

² См.: п. 3 ст. 9 Федерального закона от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 23.05.2015 г.) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2015. № 21. Ст. 2985.

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 г. № 92-О // ВКС РФ. 2000. №5; №6.

⁴ Ч. 9 ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 3.11.2015 г.); ст. 12 Федерального закона от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 5.10.2015 г.).

⁵ См.: Кабышев В.Т. Российский конституционализм на рубеже тысячелетий // Правоведение. 2001. №4. С. 70.

свою очередь ограничены системой народовластия, волей народа в частности, высшим непосредственным выражением власти многонационального народа как единственного источника власти в России – референдумом и свободными выборами (ст. 3 Конституции).

Вместе с тем как социальный институт, политическое многообразие может быть ограничено объективными социальными условиями, например, захватом власти, установлением авторитарного или тоталитарного режима, либо сведено к фикции через чрезмерные законодательные ограничения и запреты.

Ограничения прав и свобод могут быть обоснованы только самой Конституцией¹, текущее законодательство может лишь конкретизировать эти конституционные ограничения, не выходя за их рамки².

В соответствии с ч. 1 ст. 17, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, ограничение конституционных прав и свобод допускается только федеральным законом, и в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Таким образом, ограничения политического многообразия могут устанавливаться только исходя одной из шести конституционно значимых целей или их совокупности. По своему содержанию данные ограничения должны толковаться в соответствии с признанными международными стандартами в области прав человека.

Ограничения должны быть соразмерны конституционно признаваемым целям и пределам, закрепленных в ч. 3 ст. 55 и ч. 1 ст. 56 Конституции и возможны лишь в тех пределах, которые не умаляют само существо политической и идеологической свободы, демократических основ государства и общества. Данные принципы устоялись в практике Конституционного Суда РФ. Более того не допускается расширительное толкование конституционных ограничений прав и свобод, и расширение закрытого конституционного перечня таких ограничений³.

Условно мы подразделяем ограничения политического многообразия на:

1) конституционные, международно-правовые, законодательные и правоприменительные;

¹ См.: Подмарев А.А. Указ. соч. С. 27, 41.

² См.: Селивон Н. Критерии ограничения прав человека в практике конституционного правосудия // Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. 2005. № 29. С. 7–39.

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 г. № 797-О // ВКС РФ. 2008. №2.

2) обоснованные (предусмотренные законом и соразмерные конституционно-значимым целям) и необоснованные (не предусмотренные законом или не являющиеся соразмерными и необходимыми, умаляющие, отрицающие или отменяющие права и свободы, частичный или полный пробел в правовом регулировании, издание заведомо неконституционных норм, невыполнение конституционно-правовых обязанностей, выведение из правового регулирования прав и свобод, уменьшение объема прав, дискриминация).

Для политического многообразия установлены следующие конституционные запреты и ограничения:

а) Запрет на установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13). Данный запрет конкретизирован законодательными гарантиями от установления официальной государственной идеологии и сращивания партийного аппарата с государственным. Так Законом о политических партиях не допускается создание и деятельность политических партий в органах государственной власти и местного самоуправления (за исключением их представительных органов), в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в аппаратах законодательной (представительных) органов государственной власти, в государственных организациях. Запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений (ст. 9). Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается (ст. 10). Такие нарушения служат основаниями принудительной ликвидации партий Верховным Судом РФ (ст. 41).

Мы соглашаемся с соображениями Лебедева В.А., что законодательное допущение ситуации, когда одна партийная фракция занимает простое или квалифицированное большинство в Государственной Думе, позволяющее принимать любой закон и влиять на внутреннюю структуру парламента, противоречит конституционному запрету на установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной. Не способствует реализации данного запрета и совмещение полномочий Председателя Правительства РФ и председателя партии, имеющее широкое распространение партийности членов Правительства РФ, государственных и муниципальных служащих, что также не способствует разви-

тию российской многопартийности и является нарушением ст. 10 Закона о политических партиях¹.

Чтобы не происходило сращивание партии и государственных институтов автор, также вполне обоснованно предлагает установить ограничения для образования парламентских фракций численностью свыше 226 человек. Дополним, что в этих целях следовало бы внести в ч. 9 ст. 39 Закона о выборах депутатов Государственной Думы 2014 г.² правило, согласно которому допускается создание и регистрация федеральных списков партий в количестве кандидатов не превышающего 50 % общего количества мандатов.

Ведь политический плюрализм, как верно отмечает И.Е. Ситникова, должен затруднять монополизацию правотворчества и включение в текст нормативных правовых актов положений, отражающих интересы только конкретных групп³, в рассматриваемом случае – парламентских партий.

Более того законодательное положение, допускающее квалифицированное или простое большинство одной партии, практически делает невозможным обжалование принятых им законов в Конституционном Суде. Для этого ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, по нашему мнению, установлено правило в отношении одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы (90 депутатов), которым гарантируется право обжалования правовых актов в Конституционный Суд РФ. (Для сравнения - Саратовский проект Конституции был более демократичным к оппозиции и предоставлял такое право 30 депутатам). Обратим внимание, речи о партиях в ч. 2 ст. 125 не идет, а предполагается недопустимость монополии и проведения в законы идеологии одной партии, предусматривая в парламенте, в том числе, независимых (непартийных) депутатов.

В указанных целях также следует уточнить гарантии конституционного запрета на установление государственной идеологии в качестве обязательной в законах о Правительстве РФ, о выборах депутатов Государственной Думы, о порядке формирования Совета Федерации, о системе государственной службы, о муниципальной службе: «Лица, состоящие в политических партиях и замещающие государственные (муниципальные) должност-

¹ См.: *Лебедев В.А.* Идеологическое многообразие и российская многопартийность: размышление о судьбе статьи 13 Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 3, 4.

² Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 5.10.2015 г.) // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; 2015. № 41. Ст. 5641.

³ См.: *Ситникова И.Е.* Политический плюрализм и правотворчество в современном российском государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2010. С. 4.

сти и должности государственной (муниципальной) службы подлежат незамедлительному освобождению от указанных должностей руководителем соответствующего органа. Назначение (избрание) кандидатов на указанные должности не производится до тех пор, пока не будет исключено их членство в политических партиях». В главы 17 и 23 КоАП РФ целесообразно внести нормы, предусматривающие административную ответственность лиц за одновременное совмещение таких должностей, в том числе статуса члена Совета Федерации, и членство в политических партиях в виде дисквалификации от 6 месяцев до одного года¹.

Подобные предложения, например, согласуются с ч. 4 ст. 18 Проекта Конституции РФ (альтернативным вариантом) Российского движения демократических реформ 1992 г., предлагавшего за нарушение прав и свобод лишение права занимать соответствующие публичные должности.

В этих же целях возвращенное законом дискриминационное преимущество партийным кандидатам выдвигаться в порядке самовыдвижения или партиями в Государственную Думу, параллельно с отменой сбора подписей для парламентских партий следует отменить. Такой отменой необходимо обеспечить равенство всех участников избирательного процесса и ч. 4 ст. 13 и ч. 1, 2 ст. 19 Конституции, чтобы не ущемлять внепарламентские партии и беспартийных самовыдвиженцев. По нашему мнению, подобные нормы – не просто административный ресурс «в законе», а явно коррупционные нормы, порождающие неравенство объединений и граждан в зависимости от их убеждений и принадлежности к общественным объединениям, которые подпадают под квалифицированный состав преступления – дискриминация с использованием служебного положения (ч. 2 ст. 136 УК РФ).

Поскольку уголовная ответственность не применима к федеральному законодателю, как коллективному органу, так и депутатам, это не исключает попытки создания прецедентов возбуждения уголовных дел в отношении правоприменителей, например, членов избирательных комиссий за отказ в регистрации партии-кандидата без подписей избирателей, или инициацию проверки Закона в Конституционный Суд. Такие предложения на-

¹ О возможности привлечения к административной ответственности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации в Законе нужно будет предусмотреть исключение – оговорку для таких ситуаций. См.: Федеральный закон от 8.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74; 2015. № 45. Ст. 6204.

правлены на обеспечение здоровой политической конкуренции и появление в парламенте новых политических сил.

Гарантией от установления обязательной государственной идеологии служит правовая возможность народа воздействовать на субъектов правотворчества, которые могут являться потенциальными источниками этой идеологии – Федеральное Собрание, парламентские партии. Так в соответствии с Законом РСФСР «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни»¹, который никто не отменял и не признавал недействительным, все государственные реформы, затрагивающие наиболее важные вопросы политики и экономики, в том числе правовые акты, должны проходить всенародные обсуждения. Среди рекомендаций ряда разработчиков действующей Конституции законодателю также высказывались обоснованные рекомендации, что проекты любых поправок в Конституцию и проекты ФКЗ должны проходить общественное обсуждение не менее 3 месяцев².

Необоснованным ограничением народовластия и плюрализма является пробел в праве, когда против проводимой идеологии власти, расширяющей свои полномочия поправками к Конституции 2008, 2012 и 2014 г. народ не имеет гарантий по её сохранению в неизменном виде, возражения диктату власти блокировкой антинародных законов, предложением альтернативных проектов, в том числе посредством пересмотра Конституции. В результате окончательного отклонения Государственной Думой осенью 2012 г. всех попыток принятия проектов ФКЗ о созыве Конституционного Собрания с обоснованием, что он будет принят, когда назреет настоятельная необходимость в изменениях, Конституция не содержит предохранителей от авторитаризма³.

Уже сам факт невыполнения конституционно-правовой обязанности по принятию такого Закона и постоянное реформирование Конституции в пользу власти могут быть расценены как покушение на присвоение власти народа, запрет на его свободомыслие, возведенного в конституционные нормы. В связи с чем, народная правотворческая инициати-

¹ Закон РСФСР от 20.04.1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни» // ВВС РСФСР. 1988. № 17. Ст. 540.

² См.: Экспертный доклад (Белая книга) : [электронный документ]: «Потенциал развития Конституции: пути конституционной модернизации Российской Федерации» (предварительные тезисы доклада и инициативные проекты трех новых глав Конституции РФ). М., 2013. – <http://rumiantsev.ru/a951/> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

³ Там же.

ва требует скорейшего совершенствования и гарантий, что будет подробно нами исследовано в разделе 3.3.

б) Запрет на свободу волеизъявления (пропаганду или агитацию) и деятельность, возбуждающую разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти и вражды (ч. 2 ст. 29). Не может рассматриваться как разжигание социальной розни, агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости¹.

Во избежание нарушения статьи 9, 14 и 19 Пакта о гражданских и политических правах КППЧ ООН призвал Россию конкретизировать в законодательстве понятие экстремистской деятельности во избежание имеющих место многочисленных случаев диффамации государственных должностных лиц через произвольное объявление критики правительства актами экстремизма (п. 25 Заключительных замечаний по РФ от 24.11.2009 г.). По данным доклада Уполномоченного по правам человека такая практика имела частое распространение в 2014 г. в отношении журналистов. В связи с чем, требуется внесение соответствующих изменений в Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»².

в) Запрет цензуры и принуждения к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них (ч. 3, 5 ст. 29). В ст. 58 Закона РФ «О средствах массовой информации» данная норма конкретизирована в виде установления конституционно-правовой ответственности (немедленной ликвидации органов, организаций или должностей) за ущемление свободы массовой информации.

Согласно практике ЕСПЧ по ст. 10 Конвенции не подлежит ограничению свободы информации и выражения мнений общественно-политическая сфера, что может расцениваться как цензура. Соответственно публичные фигуры, осуществляющие такую деятельность, не могут претендовать на ограничение информации об их деятельности в целях сохранения контроля общества за функционированием таких лиц³. Вместе с тем ЕСПЧ край-

¹ Ч. 1 ст. 56 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 3.11.2015 г.).

² Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (ред. от 8.03.2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031; 2015. № 10. Ст. 1393.

³ В соответствии со статьями 3 и 4 Декларации о свободе политической дискуссии в СМИ, принятой 12.02.2004 г. на 872-м заседании Комитета Министров Совета Европы, политические деятели, стремящиеся заручиться общественным мнением, тем самым соглашаются стать объектом общественной политической дискуссии и критики в СМИ. Государственные должностные лица могут быть подвергнуты критике в СМИ в отношении того, как они исполняют свои обязанности, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий. См.: п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 г. № 3.

не редко устанавливал нарушение свободы слова в случаях, когда журналист привлекался к ответственности за публикации о судьях¹.

Кроме того, критическое мнение, высказанное в частном письме, с учетом права заявителя сообщать о нарушениях, имеющих место в деятельности представителей органов государственной власти, органу, компетентному рассматривать такие жалобы, не является основанием для ограничения свободы слова (Постановления ЕСПЧ «Захаров против России», «Казаков против России»)².

В связи с изложенным считаем, что законодательный запрет кандидатам на предвыборную агитацию в выступлениях СМИ против других кандидатов³ противоречит ст. 29 Конституции и Постановлению ЕСПЧ от 25.05.1998 г. по делу «Социалистическая партия и другие против Турции»: «Сущность демократии в том, чтобы позволить выдвигать и осуждать разнообразные политические программы, даже те, которые подвергают сомнению тот порядок, согласно которому организовано в настоящее время государство, при условии, что они не наносят ущерба самому государству» (п. 47)⁴. Указанный запрет является чрезмерным ограничением и не соответствуют конституционным целям ч. 3 ст. 55 и ч. 2 и 5 ст. 29, как и свободному распространению выражения мнения, поэтому его целесообразно ликвидировать.

г) Запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13). Данные требования конкретизированы в законодательстве в ви-

¹ См.: Постановление от 08.01.2009 г. по делу «Обухова против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2010. № 4. ЕСПЧ исходит из того, что статус судьи служит фактором, ограничивающим свободу выражения мнений, любые критические публикации о судьях и прокурорах должны базироваться на некоторых проверенных фактах. Например, в Решении от 17.11.2005 г. по делу «Ломакин против России» Европейский Суд признал неприемлемой жалобу, касающуюся привлечения к ответственности адвоката за публикации статей о коррумпированности судьи, поскольку утверждения исходили от самого заявителя без ссылок на другие источники информации, не повторяли заявлений других лиц и не были подтверждены доказательствами.

² БЕСПЧ. Рос изд. 2008. № 4; 2009. №12. Как уточнил Верховный Суд РФ, в таких случаях имеет место реализация гражданином конституционного права на обращение в органы, которые в силу закона обязаны проверять поступившую информацию (ст. 33 Конституции РФ). См.: п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ №3 от 24.02.2005 г. // БВС РФ. 2005. № 4.

³ См.: ч. 9 ст. 1 Федерального закона от 5.12.2006 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5303.

⁴ Европейский суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. Т.2. М., 2000.

де запрета соответствующей агитации участниками избирательного процесса¹, а также создании политических партий по данным признакам и соответствующим наименованием², возбуждающими рознь, как подпадающие под экстремистскую деятельность и влекущие уголовную ответственность с отягчающими обстоятельствами³.

Деятельность общественного объединения или его структурных подразделений может быть приостановлена решением соответствующего суда или федерального органа государственной регистрации в случае нарушения законодательства. В случае невыполнения предписаний таковых происходит ликвидация объединения по решению суда, либо его деятельность запрещается, если объединение, не являлось юридическим лицом.

Конституционно–правовые критерии допустимости ограничения деятельности общественных объединений были подробно методологически изучены Конституционным Судом по делу о конституционности КПСС (Постановление от 30.11.1992 г. № 9-П) на основе Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 7.03.1966 г., которые следовало бы отразить в статье 41 Закона о политических партиях.

Согласно данного Постановления и запрета, установленного ч. 5 ст. 13 действующей Конституции РФ, основанием для прекращения деятельности общественных объединений может признаваться неконституционность их деятельности, сращивание с государственным аппаратом⁴. Так в практике Испании, Турции, ФРГ, Израиля имеют место единичные случаи судебных процессов по ликвидации политических партий и движений, которые предположительно оказывали содействие терроризму, цели и деятельность которых были направлены на осуществление экстремистской деятельности⁵.

Из сказанного справедливым будет вывод, что единственным предписанным законом основанием прекращения деятельности политических партий должно послужить судебное решение о не конституционности деятельности партий по критериям ч. 5 ст. 13 и ч.

¹ Ст. 56 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 5.10.2015 г.).

² Ст. 9 Федерального закона от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 23.05.2015 г.).

³ См.: ст. 17 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (ред. от 31.12.2014 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031; 2015. № 1. Ст. 58. Ст. 1939; п. «е» ч. 1 ст. 63, ст. 280, 282.1, 282.2 Уголовного кодекса РФ (ред. от 13.07.2015 г.).

⁴ В труде Ф.М. Рудинского подробно исследовано теоретическое осмысление понятия «партия», ее отличие от государственной структуры, «конституционность» и «неконституционность» партии на основе анализа экспертных заключений Конституционным Судом по делу КПСС. См.: *Рудинский Ф.М. «Дело КПСС» в Конституционном Суде: записки участника процесса*. М.: Былина, 1998.

⁵ См.: *Мерсель И.* Роспуск политических партий: проблема обеспечения внутрипартийной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. №2. С. 105, 116.

3 ст. 55 Конституции, а не соответствие иным требованиям Закона. Подтверждением этого являются Руководящие принципы запрета и роспуска политических партий, согласно которым запрет или принудительный роспуск политических партий «должны быть результатом судебного решения о неконституционности этих партий, носить чрезвычайный характер...»¹.

Однако в Законе о политических партиях установлены дополнительные критерии их соответствия закону по численности, возможности осуществления деятельности только в качестве общефедерального объединения, запрет на создание по религиозному, национальному и этническому признаку. В результате ряд зарегистрированных общероссийских партий, которые хоть и участвовали в выборах, но не соответствовали Закону по численному критерию (не менее 50 000 членов), но не Конституции, были самораспущены или «ликвидированы» Верховным Судом РФ (например, 12 партий в 2007 г.) без проверки на конституционность их деятельности. Такие требования Закона о политических партиях о минимальной численности и региональной представительности несоразмерны законным целям и нарушают право на объединение (ст. 11 ЕКПЧ), что признал ЕСПЧ в 2011 г. в деле Республиканской партии².

Более того, несмотря на законодательное уменьшение требования к минимальной численности членства до 500 в 2012 г., оставшийся запрет на региональные партии требуется снять и в связи с тем, что ранее в административной и судебной практике до 2001 г. существование таких партий признавалось всеми конституционным положением вещей. Что касается минимальной численности, то она может быть справедливо установлена только в отношении количества учредителей партии по гражданскому законодательству, а не всей партии.

¹ Руководящие принципы запрета и роспуска политических партий, принятые Венецианской комиссией 10-11 декабря 1999 г. // Совет Европы и Россия. 2001. № 1; По этому поводу ЕСПЧ справедливо постановил: «Такие санкции связаны с выявлением реальной угрозы национальным интересам, в частности с фактами, основанными на конкретной информации, а не осуществлением действий лишь на ... предположении...». См.: п. 29 Постановления ЕСПЧ от 12.04.2011 г. по делу «Республиканская партия России против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2011. №12.

² Например, в Германии десятки партий действуют на уровне отдельных земель, в Индии на несколько общенациональных партий приходится около 300 партий, действующих в пределах нескольких штатов, на уровне отдельных штатов или местном уровне. Региональные политические партии действуют также в Испании, Мексике, в Соединенном Королевстве (Шотландская национальная партия, Уэльская национальная партия, Юнионистская партия Ольстера и др.), в Японии из нескольких тысяч партий подавляющее большинство действует на местном уровне. См.: *Бондарь Н.С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия. Защита прав человека конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 202.

В большинстве стран мира вопрос о прекращении деятельности политических партий решается именно судами конституционной юрисдикции (Армения, Беларусь, Болгария, ФРГ, Грузия, Польша, Словакия, Турция, Хорватия, Чехия). Представляется, что лишение Конституционного Суда РФ полномочия рассматривать дела о проверке конституционности политических партий и иных общественных объединений, как это предусматривалось в Конституции РСФСР 1978 г. (в ред. 1992 г.), было ошибкой. При возможном пересмотре Конституции желательно вернуть данное полномочие Конституционному Суду РФ. Вместе с тем на современном этапе государственного развития целесообразно перенести такое полномочие Верховному Суду РФ из ст. 27 ГПК РФ в КАС РФ, предусмотрев в нём новую специальную главу 33 «Приостановление деятельности и ликвидация общественных объединений и политических партий». В качестве критериев разбирательства дела и критериев конституционности объединений в КАС РФ можно имплементировать правовые позиции Постановления Конституционного Суда по делу КПСС.

В отношении одних стран ЕСПЧ защищает («Уранио Токсо и другие против Греции») или допускает («Христианско-демократическая народная партия против Молдовы») цели политических партий по представлению религиозных или этнических интересов, в отношении России – нет («Артемов против России»)¹. При этом в последнем деле, относясь с уважением к национальной специфике российского избирательного процесса, ЕСПЧ посчитал подобное ограничение допустимым после оспаривания Закона о политических партиях в Конституционном Суде РФ (Постановление от 15.12.2004 г. № 18-П // ВКС РФ. 2005. №1). Поскольку церковь согласно Конституции отделена от государства, то и политические партии не должны носить религиозный оттенок, и в этой части споры вокруг Постановления № 18-П следует снять.

Вместе с тем достаточно спорными и необоснованными даже в рамках ЕСПЧ представляются такие ограничения, поскольку они никак не подпадают под вышеизложенные цели ч. 5 ст. 13 Конституции. Используя подход теории малых партий М. Дюверже, можно предположить, что подобные партии политических, этнических, региональных меньшинств выступают за плюрализм и не приемлют полного растворения в национальной

¹ См. постановления ЕСПЧ от 20.10.2005 г. по делу «Политическая партия «Уранио Токсо» и другие против Греции», от 14.02.2006 г. по делу «Христианско-демократическая народная партия против Молдовы», Решение от 7.12.2006 г. по вопросу приемлемости жалобы «Артемов против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2006. № 4; №9; 2007. №3.

общности (в западных демократиях)¹, к монолиту которой нас приводит Закон о партиях. Как верно судят авторитетные специалисты: «Для Конституции безразлично количество политических партий, их численный и социальный состав, идеология и проч.»².

Вместо вышеприведенных произвольных ограничений партий и общественных объединений, законодателю следовало бы более озаботиться скорейшим установлением конституционно-правового механизма от любого допущения засилия и ликвидации однопартийности, что вправе сделать только Конституционный Суд РФ. А именно снять произвольный запрет на обсуждение вопросов в ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»³ о сроках полномочий Федерального Собрания и Президента, который противоречит ст. 3 и 13 Конституции (принципам народовластия, многопартийности, плюрализма и запрета на установление государственной идеологии).

Именно через референдум народ должен иметь гарантию устранения однопартийности, а через Конституционный (или Верховный) Суд – право на решение проблемы (в том числе через соответствующее толкование Конституции и законодательство) является ли партийная система с доминирующей партией, при которой только одна партия обладает реальной политической властью в стране, фактически однопартийной. В том числе, являются ли указанные отношения нарушением конституционного запрета на установление государственной идеологии.

д) Возможность ограничения избирательного права, основанного на судебном решении, когда право избирать и быть избранным не может быть реализовано гражданами, если они были признаны судом недееспособными или содержатся в местах лишения свободы по приговору суда (ст. 32 Конституции РФ).

Конституционный Суд в 2013 г. признал бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права на выборах любого уровня для граждан с судимостью не соответствующим Конституции РФ⁴, после чего в 2014 г. законодательством

¹ См.: Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. М.: Академический Проект, 2000. С. 360.

² Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 370.

³ Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 06.04.2015 г.) // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; 2015. № 14. Ст. 2006.

⁴ Бессрочное ограничение избирательного права возможно лишь для осужденных на пожизненный срок. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 г. № 20-П // ВКС РФ. 2014. №1.

было введено ограничение – 10 лет со дня снятия или погашения судимости за совершение тяжких преступлений¹.

В 2015 г. Конституционный Суд по данному поводу подтвердил, что лица, осужденные судом за тяжкие преступления с погашенной судимостью, законно ограничены в правах занятия публичных выборных должностей на десятилетний срок. При этом в системе действующего правового регулирования ограничение пассивного избирательного права «носит не уголовно-правовой, а конституционно-правовой характер и сопряжено с повышенными репутационными требованиями к носителям публичной власти»². Данное утверждение считаем конституционным только в отношении лиц с непогашенной судимостью. В остальном Суд нарушил конституционную презумпцию невиновности (ст. 49), пошел в противоречие с предыдущим постановлением и ч. 3 ст. 32, ч. 1 ст. 50, п. 2 ст. 55 Конституции. Они подразумевают, что сроки ограничения пассивного избирательного права не могут выходить за пределы срока судимости, никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление, не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы³.

После погашения судимости нельзя заранее подозревать «в законе» человека в совершении нового преступления, который уже искупил свою вину длительным сроком наказания. В связи с этим несоразмерное и дискриминационное ограничение в 10 лет целесообразно исключить из правового регулирования.

д) При решении вопроса о критериях ограничения политического многообразия нельзя абстрагироваться и от международных обязательств. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. впервые сформулировала критерии правомерных ограничений государством индивидуальных прав и свобод (ст. 29–30). Значимость Европейской конвенции 1950 г. состоит в том, что она конкретизировала и расширила их.

Европейские стандарты свободы мысли, выражения мнений, собраний и объединений относятся в целом к негативным правам, что означает обязанность государства не вмешиваться и не препятствовать их реализации любым индивидом, и признают ограни-

¹ Подпункт «а¹» пункта 3² статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

² Определение Конституционного Суда РФ от 9.06.2015 г. № 1216-О // СПС «Консультант Плюс».

³ Суд, по нашему мнению, дал расширительное толкование Конституции, нарушив буквальное толкование и правила русского языка в отношении лиц «содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда». Таким образом, Суд «пролонгировал» своим решением «приговор» как минимум на 18 лет лишения права выдвигаться на выборах (судимость погашается по истечении 8 лет после отбывания наказания – ст. 86 УК РФ).

чения или санкции лишь на основании формулировки второго параграфа статей 9, 10 и 11 Конвенции, которые устанавливают пределы осуществления этих свобод.

Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые:

- 1) «предусмотрены законом»,
- 2) «необходимы в демократическом обществе»¹ в интересах национальной безопасности и общественного порядка,
- 3) «преследуют одну или несколько законных целей»: предотвращение беспорядков и преступлений, охрана здоровья и нравственности или защита прав и свобод других лиц.

е) Следует особо упомянуть запрет на злоупотребление правами (ст. 17 ЕКПЧ). В настоящее время России присуще «правительственное право» и «указное» право Президента, «подменяющие» нормы закона, и по мнению Конституционного Суда допустимы в исключительных случаях – для восполнения пробельного правового регулирования. Вместе с тем подзаконным актом Правительства «узакониваются» правовые основания ограничения прав и свобод подзаконными правовыми актами, такими как постановления Правительства РФ, Указы Президента РФ², что прямо противоречит правилу ограничений только законом согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Подобные нормы следует исключать.

Злонамеренное подавление общественного мнения, по нашему убеждению, является проявлением цензуры. Федеральный законодатель, как и правоприменители «преуспевают» в несоразмерных и неконституционных ограничениях референдумов и публичных мероприятий против политики властей, подавляя тем самым общественное мнение. Законодательный запрет на проведение общероссийского референдума по ряду вопросов исключительной важности, связанных с полномочиями органов власти, ничто иное, как цензура, запрет на выражение мнения народа: отвечает ли действующая власть интересам народа.

Самой большой проблемой в ограничении права на свободу собраний является то, что уведомительный характер превращается в разрешительный режим под видом «несо-

¹ При этом конвенционные органы вкладывают в понятие демократического общества такие концепции как плюрализм, терпимость и открытость – при том, что ни одна из них не содержится в Конвенции именно в этих словах. См.: п. 62 Постановления ЕСПЧ от 5.10.2006 г. по делу «Московское отделение Армии Спасения против России».

² См.: Постановление Правительства РФ от 03.06.2013 г. № 466 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» (ред. от 7.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2923; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.11.2015.

гласования» властями места проведения, оставляя неограниченную возможность усмотрения для запрета подобных мероприятий органам власти, что не соответствует смыслу конституционных норм (статьям 19, 31 и 55) и общепризнанных международных принципов права¹.

Между тем, позже такую ситуацию исправил Европейский Суд, признав, что отказ властей согласовать предложенные место и время проведения публичной акции является необоснованным ограничением свободы собраний². Уведомительный же порядок создан для реализации в проведении мероприятия обязанностей властей по нормальному обеспечению его безопасности правоохранительными органами, медицинской помощью, безопасностью дорожного движения и т.д.³

После массовых актов протеста в 2011 г. законодатель принял жесткие поправки 2012 г. с многочисленными санкциями за митинги в явном расхождении с позициями ЕСПЧ. В частности, были введены многотысячные штрафы организаторам митингов за превышение их численности (КоАП РФ), уголовная ответственность и ряд других. Критическое заключение было дано на данный Закон в 2012 г. Европейской комиссией за демократию через право. Более того поправки 2012 г. вызвали серьезное беспокойство ПАСЕ в виду систематических отказов в проведении мирных демонстраций. ПАСЕ потребовала отказаться от применения силы при разгоне митингов, пересмотреть практику выдачи разрешений и применения санкций к организаторам, отказаться от ограничительного применения и злоупотребления законодательством о собраниях⁴.

Несмотря на заключения межгосударственных органов, переходящую из года в год критику Уполномоченного по правам человека в РФ по процедуре согласования⁵, Консти-

¹ См.: особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова к определению Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 г. № 484-О-П // ВКС РФ. 2009. №6. К сожалению, Конституционный Суд вместо признания таких норм неконституционными на основании почти повсеместно неправильного понимания и подобного применения норм Закона, посчитал, что подобные дела не входят в его компетенцию, а относится к компетенции судов общей юрисдикции.

² См.: Постановление ЕСПЧ от 10.07.2012 г. по делу «Берладир и другие против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2013. № 6.

³ См.: Постановление ЕСПЧ от 26.07.2007 г. по делу «Махмудов против России» // Российская хроника ЕСПЧ. 2008. № 4.

⁴ См.: Заключение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) о Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях": принято Венецианской комиссией на ее 90-й пленарной сессии (Венеция, 16 - 17 марта 2012 г.) – <http://constitutions.ru/archives/7583>; Пункты 6, 11, 20, 23.26, 23.27, 25.5, 25.27 Резолюции ПАСЕ 1896 (2012) от 5.09.2012 г. «Выполнение обязательств Российской Федерацией» (предварительный вариант). Страсбург, 2012.

⁵ См.: *Лукин В.* Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

туционный Суд необоснованно поддержал практически все нововведения, признав их соответствующими Конституции РФ. Неконституционными были признаны лишь полномочия определять единые специально отведенные для проведения публичных мероприятий места¹.

Такие незаконные шаги власти следует предотвращать, и единственный путь, который нам видится – это открытые обращения Уполномоченного в СМИ к властям, а также поднятие проблемы на встречах с Президентом РФ. Уполномоченный вместо письменной констатации фактов в докладах, мог бы на ближайшей открытой встрече с Президентом РФ обсудить проблемы из его докладов, а также представить соответствующий законопроект об отмене дискриминационных норм о публичных мероприятиях.

Особое явление в России с начала 2000-х годов – режим управляемой демократии. В таком режиме «налицо все внешние признаки демократического режима, за исключением одного – действительно демократических выборов. Исход выборов от избирателя не зависит, он предрешен: действует установленный политической элитой механизм регулярной передачи власти²». Сказанное можно отнести и к последнему десятилетнему российскому избирательному циклу на всех уровнях власти. Именно здесь Федеральному Собранию, Президенту, Правительству следует внимательно усвоить, имплементировать в законодательство, путем отмены коррупционных норм, и широко распространить на всех уровнях власти Доклад Европейской комиссии за демократию через право от 16.12.2013 г. «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов». Страсбург, 2013.

Так с 1995 по 2011 гг. в Конституционный Суд РФ поступило 2 745 жалоб, связанных с избирательными правами и правом на участие в референдуме. Вместе с тем, огромное количество жалоб только за один 2012-2013 год по тем же вопросам составило почти половину от предшествующих 16 лет – 1 178 (всего из 33 756 обращений граждан). Больше количество жалоб с 2012 по 2013 г. поступило только по социальным вопросам (3 532) и

«О соблюдении конституционного права на мирные собрания в Российской Федерации» // Российская газета. 2007. 28 июня; Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год // Российская газета. 2015. 7 мая.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 г. № 4-П // ВКС РФ. 2013. № 4.

² Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. М.: Статут, 2013. Режим электронного доступа СПС «Консультант плюс».

правом на судебную защиту, обжалование действий и бездействия (1 608)¹, по значимости они выходят на 3 место. Это служит доказательством выражения недовольства граждан. В связи с чем, во избежание нарушения ст. 136 УК РФ (нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина) федеральному законодателю следовало бы снять вообще минимальные требования обязательного партийного участия в регионах и муниципалитетах, обеспечив подлинный плюрализм на основе равного соперничества для всех кандидатов.

Именно в рамках реализации международных стандартов политического многообразия нам хотелось вернуться к теме злоупотребления информацией и применения двойных стандартов в международном праве. За клевету во многих государствах мира в отношении физических лиц установлена уголовная ответственность. Вместе с тем за ту же клевету, осуществленную в широком геополитическом масштабе в отношении государств, на международно-правовом уровне ответственность не предусмотрена, как и ответственность отдельных публично-правовых образований и средств массовой информации.

Например, проведение «информационной войны» в западных СМИ и Интернете в отношении кризиса на Украине с необоснованным обвинением и без доказательств в разжигании его Россией, наблюдались нарушения почти всех прав человека, гарантированных международными конвенциями о правах человека, что сводит их к нулю. Причем дезинформация, осуществленная средствами массовой информации, ничем не безопаснее терроризма, и может понести за собой более серьезные последствия².

Таким образом, «информационные войны» дестабилизируют мировой конституционный правопорядок и подрывают саму идею прав человека. В связи с этим в обеспечение прав человека, основ конституционного строя и принципа суверенности государств считаем целесообразным введение и раскрытие соответствующей терминологии в федеральном законодательстве и ответственности за вышеуказанные нарушения на уровне международных договоров в рамках ООН и Совета Европы.

¹ Данные приводятся по: Обращения, поступившие в Конституционный Суд Российской Федерации в 1995-2013 гг. – <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/NewReference.aspx> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

² «Информационные войны» против государств обычно сопровождаются пропагандой искаженной, или фальсифицированной информацией в отношении общественно значимых сведений, умалчиванием правды, попыткой выставить субъект воздействия нарушителем, инициатором и эскалатором политических и вооруженных конфликтов, страной третьего мира. А именно: агрессивной пропагандой и навязыванием односторонней точки зрения, информационными «взбросами» или «блокадами» в СМИ, цензурой, сенсациями, дезинформацией, закрытием СМИ и интернет-ресурсов, «кибер-атаками», применением «двойных стандартов», представлением собственного мнения политика за точку зрения международной организации и прочими.

На расширенном заседании Совета безопасности по вопросу обеспечения безопасности национальных интересов в условиях санкций 3 июля 2015 г. В.В.Путин дал распоряжение скорректировать Концепцию внешней политики и Стратегию национальной безопасности¹.

В этих целях, по нашему мнению, России скорее необходимо инициировать принятие международного договора о пресечении злоупотребления информацией («информационных войн») и применения двойных стандартов в международном праве, устанавливающего санкции и признающего развязывание «информационных войн» международными преступлениями и преступлениями международного характера. Для этого также целесообразно ввести специальную статью в УК РФ.

Считаем, что «информационные войны» (злоупотребление информацией) в юридическом смысле можно определить как пропаганду, распространение заведомо фальсифицированной или недостоверной информации, не основанной на проверенных доказательствах, средством массовой информации или государством под видом достоверных сообщений в отношении общественно значимых сведений, которые угрожают конституционному строю государства и влекут массовые нарушения прав человека, вражду и ненависть.

За подобные правонарушения следует предусмотреть и меры международного административного характера к иностранным и международным СМИ в виде запрета занимать определенные должности или заниматься журналистской профессией (дисквалификация) на определенный срок, приостановление деятельности СМИ или лишение лицензии. Мерами по восстановлению справедливости могли бы стать резолюции международных органов с опровержением недостоверных фактов, в том числе с обязательством опровержения во всех СМИ, в которых они были озвучены и выплатой виновными субъектами денежных компенсаций, как пострадавшему государству, так и лицам, пострадавшим от злоупотребления информацией.

Кроме того, следует прямо установить, что национальные конституции имеют приоритет перед нормами международного права. В случае несогласия с решениями межправительственных органов, государство вправе приостановить их исполнение только лишь в порядке исключения с предоставлением соответствующей ноты протеста, основанной на решении национального органа конституционного контроля /надзора об их противоречии национальной конституции. Государства вправе заявлять ходатайства о пресечении при-

¹ Равноправие без торга // Российская газета. 2015. 6 июля.

менения двойных стандартов с приведением документально подтвержденной доказательственной базы, что служит основанием для неотлагательного создания согласительных процедур и следственных комиссий, в том числе специального международного арбитража с обязательным включением в них представителей от государства-заявителя.

Следует усовершенствовать и российское законодательство. Так прекращение деятельности СМИ, привлечение его к ответственности возможно в соответствии со ст. 4, 16, 59 Закона РФ «О средствах массовой информации» (Закон о СМИ) за злоупотребление свободой массовой информации и правами журналиста. Однако в них не говорится об аккредитованных филиалах иностранных СМИ и не включены злоупотребления, связанные с конституционной безопасностью государства и предотвращением умышленных «информационных войн», что является упущением, на наш взгляд¹.

Аналогично оснований за распространение заведомо фальсифицированной или недостоверной информации под видом достоверных сообщений в отношении общественно значимых сведений, угрожающих конституционной безопасности государства, для включения в реестр доменных имен в Интернете, содержащих информацию, распространение которой в России запрещено, в российском законодательстве не содержится.

Законодатель более озабочен ограничением информационных ресурсов за нарушение прав несовершеннолетних; разжигание расовой, религиозной и национальной розни; порнографии, наркотиков, призывов к самоубийству; нарушение авторских прав; призывы к массовым беспорядкам; осуществлению экстремистской и террористической деятельности; нецензурную брань (ст. 10.1, 15.1–15.3, 17 Федерального закона от 27.07.2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»²).

К сожалению, только в отношении одного субъекта права – блогера с 1 августа 2014 г. вступила в силу статья 10.2 указанного Закона, запрещающего использование сайта или страницы сайта в сети «Интернет» в целях сокрытия или фальсификации общественно значимых сведений, распространения заведомо недостоверной информации под видом достоверных сообщений. По нашему мнению, целесообразно введение запрета и закрепление ответственности в законодательстве за подобные действия также в отношении опера-

¹ Федеральный закон от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (ред. от 13.07.2015 г.) // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4383.

² Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448; 2015. № 29. Ст. 4389.

торов связи, провайдеров хостинга, владельцев интернет-ресурсов и страниц, а также деятельности журналистов и СМИ, в том числе иностранных.

Предложенные меры будут способствовать реализации Доктрины информационной безопасности (утв. Президентом РФ 09.09.2000 № Пр-1895) и постановлению Конституционного Суда от 14.07.2015 г. 21-П¹.

Лишь в некоторых аспектах данного направления предпринимаются положительные попытки. На международном уровне ведется разработка правил о повышении ответственности государств за конфликты в киберпространстве и обеспечения информационной безопасности личности в сети Интернет, чему противится США после скандальных разоблачений Эдварда Сноудена о слежках спецслужб за лидерами и гражданами иностранных государств. Такой доклад ПАСЕ по регулированию свободы распространения информации в Интернете начал подготавливаться Россией в 2014 г.²

Более того, сложившаяся практика ЕСПЧ по ограничению Интернет достаточно настораживает: порочащие интернет-публикации или язык вражды в статье защищены от удаления свободой слова, поскольку удаление статьи с веб-сайта газеты или электронного СМИ представляло бы собой цензуру или переписывание истории³.

С другой стороны, по мнению европейских институтов, Интернет без ограничений в огромной степени наносит общественный вред – это средство разжигания ненависти, расизма, ксенофобии, антисемитизма, совершения уголовных преступлений⁴, «информационных войн», политической пропаганды экономически господствующего класса.

В настоящий момент считаем, что в законодательстве стоит активно развивать критерии ограничения информации в сети Интернет, поскольку Интернет имеет право быть

¹ Российская газета. 2000. 28 сент.; 2015. 27 июля.

² См.: Доклад ПАСЕ по регулированию Интернета подготовит представитель России – <http://russian.rt.com/article/16706#ixzz3C8осрGQY> (дата обращения: 28.10.2014 г.).

³ См.: Постановление ЕСПЧ от 16.07.2013 г. по делу «Вегржиновски и Смолчевски против Польши» – <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122365> (дата обращения: 20.07.2015 г.); Информация о Постановлении Большой Палаты ЕСПЧ от 16.06.2015 г. по делу «Компания “Делфи АС” против Эстонии» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2015. № 7.

⁴ См.: Общеполитическая рекомендация Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью № 6 «О противодействии распространению материалов расистского, ксенофобского и антисемитского характера через интернет». Страсбург, 2000. С. 4. Например, на 07.08.2015 г. Федеральный список экстремистских материалов по решениям судов содержал 2835 позиции. Как следует из анализа данного списка, все больше вреда обществу наносит Интернет, особенно социальные сети. См.: Федеральный список экстремистских материалов // Российская газета. 2015. 7 авг.

безопасным в общественно-значимых целях (образовании, защите прав человека и т.п.)¹. Для этого в ст. 2 Закона о СМИ следует признать любой Интернет ресурс средством массовой информации, независимо от его государственной регистрации². В виду этого огромная часть вопросов правового регулирования сегмента сети Интернет снимется за счет предоставления гарантий СМИ и наложения ограничений и ответственности, относящихся к СМИ.

Подводя итог главе, хотелось бы сказать следующее. Научная концепция механизма конституционно-правового регулирования политического многообразия требует как минимум четких теоретических обоснований, которые должны разрабатываться многообразными научными школами, ведущими Вузами страны и «ложиться» в основу действующего законодательства. В связи с этим многое в реализации такого механизма зависит от предприимчивости самих граждан, их постоянного диалога с властью через многочисленные обращения и выражение общественного мнения, что будет нами рассмотрено в следующей главе. Принцип политического многообразия находит также свое правовое выражение в конституционных положениях и нормах международного права, содержащих ограничение субъективных политических прав, организации и функционирования публичной власти.

Для того чтобы международные стандарты политического многообразия исполнялись, Россия своевременно должна опубликовывать и распространять свои периодические доклады и практику межгосударственных органов. С другой стороны, требуется законодательное закрепление механизма охраны и защиты конституционного строя от решений межгосударственных органов, противоречащих Конституции, что требует закрепления соответствующих полномочий за Конституционным Судом по их пересмотру, который фактически уже выполняет такую функцию.

¹ См., например, Верховенство права в Интернете и в остальном цифровом мире»: тематический доклад, опубликованный Комиссаром Совета Европы по правам человека. Выдержки из основного доклада и рекомендации CommDH/IssuePaper (2014)1, 8 декабря 2014 г. Совет Европы, 2014.

² Например, Интернет признается средством массовой информации в трактовке институтов Совета Европы. См.: Рекомендация КМСЕ от 19.01.1999 г. Rec (1999)001 «Относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации». Страсбург, 1999.

ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ПОЛИТИЧЕСКОГО МНОГООБРАЗИЯ В РОССИИ

3.1. Охрана и защита конституционного принципа политического многообразия

Политическое многообразие из-за чрезвычайной важности нуждается в охране и защите, которые являются гарантией его стабильности и динамичности, способствуя объективному развитию и совершенствованию конституционного строя.

Нам представляется верной позиция большинства ученых (В.Т. Кабышев, Н.И. Матузов, В.В. Мамонов, В.И. Абрамов и др.), в соответствии с которой понятия «охрана» и «защита» субъективных прав, свобод и обязанностей или охраняемых законом интересов необходимо разграничить¹. Права и интересы охраняются постоянно, а защищаются, когда нарушаются; защита есть момент охраны².

Понятие «охрана» означает деятельность органов публичной власти, публично-правовых образований, социальных групп и индивидов, обеспечивающая нормальный процесс реализации основ конституционного строя, субъективных прав, свобод, обязанностей и охраняемых законом публичных интересов и недопущение их возможного нарушения (действиями и бездействием).

«Защита» обычно связывается с принятием активных мер, направленных на противодействие и устранение их систематического нарушения, ограничения и лишения, злоупотребления ими, восстановление прав законными способами³, привлечение к юридической ответственности, даже «если уже имеет место попытка нарушения конституционного строя»⁴.

Связывая свою позицию с теоретическими конструкциями В.И.Абрамова⁵, полагаем, что охрана политического многообразия включает совокупность правовых актов и систему государственных, муниципальных и общественных мер, направленных на соз-

¹ См., например: *Кабышев В.Т.* Защита прав человека – главное направление правовой политики России // Правоведение. 1998. №1.

² См.: *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов, 1987. С.131–132.

³ См.: *Абрамов В.И.* Соотношение понятий «охрана», «защита», «гарантированность», «обеспечение» прав ребенка // Государство и право. 2006. №6. С. 69–70.

⁴ *Мамонов В.В.* Конституционный строй: понятие, основы, гарантии // Государство и право. 2004. №10. С. 44.

⁵ См.: *Абрамов В.И.* Указ. соч. С. 69–70.

дание условий реализации основ конституционного строя и выравнивание реально существующих общественных отношений с нормами Конституции РФ, предупреждение конфликтов между обществом и публичной властью. Защита политического многообразия – комплексная система мер, применяемых для обеспечения свободной реализации и согласования субъективных прав и обязанностей, публичных и частных интересов, включая правовые, экономические, организационно-технические и другие средства и мероприятия.

Средствами охраны и защиты политического многообразия как основы конституционного строя являются полномочия управомоченных субъектов на осуществление действий и устранение препятствий в процессе реализации норм, составляющих основы конституционного строя (их реализация органами государственной власти, конституционный надзор, конституционный нормоконтроль, конституционное толкование)¹.

Специальным средством охраны и защиты политического многообразия можно считать особый порядок пересмотра первой главы Конституции, закрепленный в главе 9 через созыв Конституционного Собрания РФ.

В системе государственной охраны и защиты основ конституционного строя ключевое место занимает Конституционный Суд РФ.

Вместе с тем в настоящее время затруднено обращение граждан по обжалованию в Конституционный Суд правовых актов, предусмотренных в ст. 125 Конституции, кроме законов, как в порядке абстрактного так и конкретного нормоконтроля, в чём кроется конституционное неравенство между гражданами и государством в способах защиты нарушенных прав. Более того принцип равноправия (ст. 19 Конституции РФ), достаточно пробельно обойден Законом о Конституционном Суде, также как и правоприменителем, хоть и гарантируется санкциями ст. 136 УК РФ, которые практически не запускаются в действие по данному вопросу.

Граждане в подобных случаях обычно получают отказные определения Суда как ненадлежащие субъекты обращения. Такое положение дел сводит на нет непосредственное действие Конституции, и тотально лишает их права прямого использования Конституцией даже через Суд. Однако мы не исключаем такой возможности на основе прямого действия Конституции и ст. 2, а также существующих правовых позиций Конституцион-

¹ См.: Гальвина И.Н. Охрана и защита основ конституционного строя Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 10, 16.

ного Суда. Устранение проанализированных нарушений права на обращение видится нами во внесении изменений в законодательство в целях пресечения использования одностороннего позитивистского подхода и отказа на практике в защите нарушенных конституционных прав и свобод личности и использование предшествующего законопроектного опыта.

Например, Саратовский проект Конституции либерально относился к данному вопросу и содержал положение, согласно которому Конституционный Суд был вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению подведомственные ему дела (ст. 144). Перенесение подобного опыта в действующий Закон о Конституционном Суде позволило бы в случаях выявления Судом ситуации, затрагивающей права и свободы гражданина, не отказывать гражданам в рассмотрении дел порядке абстрактного нормоконтроля, а принимать заявления к производству по своему усмотрению.

В том числе, Саратовский проект напрямую не исключал возможности подачи индивидуальной жалобы на нарушение прав граждан в Конституционный Суд не только законом, но и иными правовыми актами, рассмотрение споров по защите конституционных прав (ст. 139, 140, 143). Это обеспечивало принцип равноправия личности и органов публичной власти, как субъектов обращения в Суд. Саратовский проект прямо гарантировал гражданам подачу жалобы на проверку правового акта Конституции наравне с другими субъектами права запроса в Конституционный Суд. В предложениях проекта Конституции Б.А. Страшуна Конституционный Суд имел полномочия по рассмотрению жалоб граждан и частных юридических лиц на нарушение их конституционных прав и свобод, о конституционности проектов законов РФ, актов Президента РФ и Совета Министров¹.

В случае изменения или пересмотра Конституции целесообразно учесть данный законопроектный опыт, устранив недоговоренности в Конституции.

В настоящий момент, не прибегая к процедуре изменения или пересмотра Конституции, возможно внесение в Закон о Конституционном Суде и ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»² следующих дополнений: «В случае

¹ Проект главы «Конституционный Суд РФ» // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6. Кн.10. «Дополнительные материалы. Воспоминания. Справочный аппарат» / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 66.

² СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2015. № 45. Ст. 6206.

нарушения конституционных прав и свобод, граждане и их объединения вправе подать жалобу на нормативно-правовые акты, предусмотренные ст. 125 Конституции РФ через субъектов подачи запроса в Суд, предусмотренные этой статьей согласно их подведомственности. Указанным в статье 125 Конституции РФ субъектам подачи запроса запрещено отказывать заявителю в последующей передаче и/или переоформлении жалобы в интересах защиты прав и свобод заявителя с запросом в Конституционный Суд.

По заявлению лиц, или если обнаружилось сомнение в том, что подлежащий применению в разрешаемом деле правовой акт противоречит Конституции РФ, такой орган власти или должностное лицо направляет ходатайство по подведомственности к уполномоченным субъектам запроса в Конституционный Суд РФ. При поступлении такого запроса уполномоченный субъект запроса инициирует разбирательство в Конституционном Суде РФ в течение одного месяца».

Из статистики Конституционного Суда можно выявить одну из причин неисполнения его правовых позиций, выраженных в определениях: из 20 994 определений, вынесенных с 1995 г. по 30 июня 2015 г., было опубликовано всего 1077, то есть в 19 раз меньше. Отсутствие факта официального обнародования определений по Закону не делает их доступными, публично юридически обязательными для исполнения каждым. Причем иногда самые курьезные и «политические» определения не публикуются, в чем «растворяется» транспарентность Суда и возможность общественного контроля. В связи с этим в Законе о Конституционном Суде следует ввести обязанность официальной публикации всех решений Суда, как постановлений, так и определений, отчетов об исполнении решений. Более того, чтобы «возымели» силу и применялись на практике определения, официально не опубликованные, но обнародованные на веб-сайте Суда, следует признать в Законе сайт официальным источником публикации. Таким образом, его более ранние решения приобретут общеобязательность.

Достаточно значительным является закрепление права подачи обращения с 1 августа 2015 г. в Конституционный Суд в электронном виде через официальный сайт Суда. Также предусматривается возможность видео-трансляций заседаний Суда через Интернет по ходатайству заявителей, что должно способствовать открытости Суда и оперативности в защите конституционных прав¹. Процессуальной гарантией учета всех доводов

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 08.06.2015 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ.

заявителей, обосновывающих весомость доказательств нарушения прав, служит обязанность Суда рассмотреть все доводы жалобы, дать юридическую оценку каждого юридического факта. Однако проверить это фактически невозможно, когда дело касается, прежде всего, отказных определений. В связи с чем, целесообразно развивать электронную канцелярию по примеру системы арбитражных судов, ввести обязанность Суда публиковать на сайте тексты электронных обращений граждан (с исключением их личных данных, но указанием номеров дел), чтобы усилить транспарентность Суда во избежание применения им двойных стандартов и сохранения стабильности его правых позиций.

Способствовать защите политического многообразия в регионах должны уставные и конституционные суды, которые действуют в 17 субъектах РФ¹. Достаточно ли это количество? Ведь их отсутствие в других 68 субъектах создает явную асимметрию субъектов РФ в нарушение принципов федерализма и политического многообразия за счет их неравенства в способах защиты конституционных (уставных) прав и свобод. Более того возможность усмотрения субъекта в создании таких судов нарушает конституционный принцип единства государственной власти и принцип единства судебной системы, когда во всех субъектах ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (Закон о судебной системе)² предусмотрены и учреждены все виды судов (в том числе мировые судьи и суды присяжных), кроме таковых. Поскольку власти по ст. 125 Конституции могут обжаловать законы и подзаконные акты субъектов РФ, то происходит необоснованное умаление права населения субъектов на уставную (конституционную) защиту прав и свобод, там, где такие суды не учреждены в отличие от других субъектов.

В связи с этим в Законе о судебной системе следует закрепить в качестве общего принципа (обязанности) конституционного судопроизводства субъектов, что уставные (конституционные) суды рассматривают дела о соответствии их уставам (конституциям) правоприменительной практики. Это во многом поможет снизить нагрузку по ряду дел в

2015. № 24. Ст. 3362. Вместе с тем не способствует транспарентности Суда и принципу состязательности сторон закрепленное за ним с 2014 г. полномочие проводить дела без слушаний и участия граждан. Это возможно, если Суд придет к выводу о том, что вопрос о конституционности может быть разрешен на основании содержащихся в ранее принятых правовых позициях. Поэтому такое полномочие целесообразно отменить. См.: Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 г. № 9-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2922.

¹ Информация приводится по данным веб-сайта Конституционного Суда РФ – http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Pages/KS_subjects.aspx (дата обращения: 28.10.2015 г.).

² Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 05.02.2014 г.) // СЗ РФ. 1997. №1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 551.

Конституционный Суд и суды общей юрисдикции, тем более, что многие основные права и свободы схожи с конституционными и дублируются в основных законах субъектов РФ или расширяются дополнительными гарантиями.

Наиболее оптимальным здесь видится возможность заимствования субъектами РФ опыта Республики Карелия, предоставляющей защиту личных прав в порядке абстрактного и конкретного нормоконтроля. В соответствии Законом Республики Карелия «О Конституционном Суде Республики Карелия» в него может обратиться любой гражданин, если считает, что принятым законом, решением или постановлением органов государственной власти Республики нарушается Конституция Республики¹.

К общественной охране и защите относятся деятельность Уполномоченного по правам человека, Общественной палаты и других национальных институтов; деятельность адвокатуры, депутатов, политических партий. Пожалуй, депутат любого представительного органа – это народный представитель, общественный прокурор, народный адвокат и народный контролер одновременно.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (далее – Уполномоченный) среди прочих вопросов обеспечивает защиту нарушенных политических прав и свобод как имеющих особое общественное значение, принимая при необходимости меры для их восстановления по собственной инициативе или по обращениям заинтересованных лиц. Он оказывает значительное эффективное влияние на конституционную правоприменительную практику, взаимодействуя с органами публичной власти, заостряя внимание на негативных тенденциях государственной политики и отражая их анализ в своих ежегодных докладах, в пределах своей компетенции стремится к выполнению задачи совершенствования законодательства.

Последний призыв Уполномоченного к власти воспринимать его предложение (доклад) не как «раздачу» указаний, а лишь «основу содержательного обсуждения»² настаивает, поскольку может восприниматься властями как не обязательный к принятию мер, в отличие от более ранних призывов следующих только из названия его докладов: «Что для гражданина право, то для чиновника долг», «Закон сильнее власти», «Права

¹ Закон Республики Карелия от 07.07.2004 г. № 790-ЗРК «О Конституционном Суде Республики Карелия» (ред. от 26.06.2015 г.) // Карелия. 2004. 10 июля; Официальный интернет-портал правовой информации – <http://www.pravo.gov.ru>, 29.06.2015.

² Российская газета. 2015. 7 мая.

– не дают, права – берут»¹. И предыдущие нарушения, переходящие из года в год в докладах, должны пресекаться правоприменителем и законодателем. Уполномоченный направляет ежегодный доклад высшим органам власти, в том числе Следственный Комитет РФ и Генеральную Прокуратуру РФ². Вместе с тем такая норма декларативная, не обеспечивающая гарантированное принятие мер по предотвращению выявленных Уполномоченным нарушений.

Доклады целесообразно рассматривать именно как официальные обращения к власти, призыв к действию. Следует эффективно обеспечивать предотвращение выявленных нарушений Уполномоченного – закрепить в ст. 33 Закона обязанность предоставлять отчет в конце года о принятых мерах в рамках компетенции органов и лиц, которым Уполномоченный направляет доклады. Сделанные предложения направлены на реализацию рекомендаций КППЧ ООН по итогам мониторинга с 2003 г., которые до сих пор не выполнены в части усиления выполнения рекомендаций УППЧ и отчета по ним по каждому случаю выявленного нарушения на государственном и международном уровне³.

К сожалению, начатая с 2014 г. имеет место тенденция нарушения права на обращения аппаратом Уполномоченного⁴. Из названия института Уполномоченного следует, что он уполномочен представлять права человека, то есть интересы народа и граждан, но не власти, ему народ должен доверять. Получается юридическая коллизия: назначается он именно властью, а не народом и даже без его опроса и согласия на референдуме, или получения полномочий по иной «доверенности» от народа, также как и ряд уполномоченных в регионах. Например, действующий Уполномоченный при назначении в 2014 г. получил поддержку 28 % населения как сообщили «Интерфаксу» социологи «Левада-Центра»⁵. Достаточно ли это? По нашему мнению, менее чем 1/3 опрошенных, даже далеко не всего населения – недостаточный уровень доверия.

¹ См.: доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: за 2004 год «Что для гражданина право, то для чиновника долг»; за 2006 год «Закон сильнее власти»; за 2009 год «Права - не дают, права – берут» // Российская газета. 2005. 31 марта; 2007. 13 апр.; 2010. 28 мая.

² См.: ст. 33 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 23.05.2015 г.) // СЗ РФ.1997. №9. Ст. 1011; 2015. № 21. Ст. 2979.

³ См.: п. 6 Заключительных замечаний КППЧ ООН от 24.11.2009 г. по РФ, ССР/С/RUS/CO/6.

⁴ См. подробнее: *Гречишников Л.В.* Открытое письмо Памфиловой Э.А. «Соблюдают ли в аппарате Уполномоченного по правам человека его право на обращение в госорганы?» // <http://maxpark.com/community/1793/content/3069988> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

⁵ Россияне поддерживают кандидатуру Памфиловой на пост омбудсмена - опрос (17.02.2014 г.) – <http://www.interfax.ru/russia/358642> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

Например, недостаток эффективности работы ряда уполномоченных в регионах заключается именно в поддержании интересов власти, от которой он зависит, как сказали Президенту на встрече уполномоченные в декабре 2014 г., в то время как эффективно развивается институт муниципальных уполномоченных на общественных началах (их сейчас 1056)¹. Президент обещал проанализировать независимость уполномоченных в регионах. Именно в целях решения данной проблемы и ее заблаговременного пресечения можно предложить следующее. Целесообразно ввести в Закон именно общественные начала Уполномоченного через его всенародные выборы либо закрепление в Законе обязанности вынесения не менее трех кандидатур на эту должность на всенародные обсуждения в каждом субъекте РФ, вместо тривиальных социальных опросов, с дополнением, что их результаты являются обязательными к учету властями. Аналогичные предложения можно внести относительно муниципальных и региональных уполномоченных по правам человека.

В виду законодательного запрета на создание партий по национальному и этническому принципу, как мы уже отмечали выше, малочисленным народам достаточно затруднительно отстаивать и представлять свои интересы в политике, тем более, возводить их в ранг закона. Частично восполнить такой пробел можно учреждением института Уполномоченного по правам народов в Российской Федерации. Именно сейчас являются своевременным и актуальным предложение ученых об учреждении такого института, когда имеются соответствующие законопроекты и имеет место эффективная деятельность подобных региональных уполномоченных (Якутия, Камчатский, Хабаровский край)².

В способах самозащиты прав человека и гражданина в системе политического многообразия можно выделить ряд новых социологических явлений, совмещающих в себе пи-ар технологии и юридическую риторику, которые часто применяются политиками на выборах, с одной стороны, наиболее прогрессивной молодежью при проведении общественных акций, с другой. Используя творческий подход, можно привлечь еще большее внимание к политической проблеме в рамках всего мирового сообщества через Интернет – создать собственный интернет-сайт по защищаемой тематике, задать тему для

¹ См.: *Владимир Путин*: Мы будем обеспечивать пространство свободы для самореализации каждого человека (5 декабря 2014 г.) – <http://echo.msk.ru/blog/echomsk/1449914-echo/> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

² См.: *Заметина Т.В.* Институт уполномоченного по правам народов: особенности становления, проблемы и перспективы развития в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2014. №2. С. 209–221.

обсуждения в социальных сетях и на общественно-политических форумах (в том числе на официальных сайтах органов государственной власти). В этих же целях можно создавать и использовать живые журналы и чаты.

Также могут быть использованы проведение деловых игр, лекций, митингов, пикетов, открытые письма, СМС-сообщения, компьютерные игры, социальная и политическая реклама, выступления на научно-практической конференции, концерте, дискотеке, созыв флеш-моба.

Следует отметить положительные тенденции в российском законодательстве по расширению трактовки самозащиты прав в гражданском законодательстве вплоть до ее конституционно-правового смысла. Так обычай делового оборота с 2013 г. в ГК РФ был расширен до обычая, под понятие которого может попадать и конституционно-правовой обычай. Самозащита может заключаться в пользовании всеми способами ст. 12 ГК РФ, воздействию лица на собственное имущество (ст. 1, 14 ГК РФ), или имущество правонарушителя в случаях необходимой обороны или в крайней необходимости (ст. 1066, 1067 ГК РФ)¹.

Менее эффективным является обращение лиц и неправительственных организаций в Комиссию по правам человека СНГ, созданной для надзора за соблюдением Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека от 26.05.1995 г. Ее положения в широком смысле эквивалентны положениям Европейской конвенции 1950 г.² Вместе с тем Комиссия сможет представлять достаточно важный механизм защиты политического многообразия, если его запустить в действие и усовершенствовать, что поможет разгрузить Конституционный Суд РФ и ЕСПЧ от жалоб из России³.

На наш взгляд, в будущем возможно развитие новых тенденций в эволюционной юриспруденции Европейского Суда по правам человека с рекомендациями о запрете-

¹ См.: Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 302-ФЗ (ред. от 04.03.2013 г.) «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7627; 2013. № 9. Ст. 873; п. 10, 133 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2015.30 июня; п. 4, пп. 9–12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 01.07.1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // БВС РФ. 1996. № 9.

² См.: Решение Большой Палаты ЕСПЧ от 2.06.2004 г. по запросу Комитета Министров Совета Европы на представление Европейским Судом консультативного заключения по вопросу о соотношении Конвенции СНГ по правам человека и Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод // БЕСПЧ. Рос. изд. 2004. № 11.

³ О государственной и международной защите политического многообразия см. подробнее: Зырянов И.А. Механизм международной защиты политического многообразия // Правовая культура. 2011. № 1.

нии предпринимать какие-либо меры (в рамках предварительных мер ЕСПЧ), затрагивающие политические права заявителя, особенно когда вмешательство в права «не было предусмотрено законом», что прямо не исключено Регламентом Суда.

Главная обязанность государства по охране основ конституционного строя и национальной безопасности – недопущение глубокого социального расслоения, массового недовольства, экстремистских и революционных настроев в обществе, государственных переворотов, их пресечение, прежде всего, мирным путем. Такой путь заключается в проведении «умной» внешней и внутренней политики государства и любых конституционных реформ, которые будут отражать интересы большинства народа без особых социальных потрясений.

Как узнать, отражают ли современные реформы волю народа? В России это делается властью нередко постфактум после реформ – через социальные опросы обычно от 500 человек до нескольких тысяч (без особой расшифровки в СМИ категорий опрошенных).

Однако проводимые постоянно властью политические и социально-экономические реформы должны выноситься на всенародное обсуждение, если они затрагивают важнейшие вопросы государственной и общественной жизни, в том числе проекты законов. Всенародные обсуждения реформ и правовых актов – залог стабильности и сохранности основ конституционного строя, выраженные через диалог власти с народом.

По нашему мнению, нельзя признать оправданным и правомерным почти сиюминутное одобрение законодательными органами внесенных поправок в Конституцию, которыми законодательная и президентская власть продляют сроки своих полномочий (в 2008 году), или объединяют Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ (в 2014 году), без учета мнения народа и соответствующих обсуждений. Власть занимается вопросами власти, в то время как, например, в ст. 1, 84 Саратовского проекта Конституции императивно было предусмотрено по такому поводу, что вся власть исходит от народа и «служит благу народа» (а не наоборот, существует ради власти), ответственна перед народом.

Положительным в этом направлении является издание Президентом РФ Указа от 9.02.2011 г. «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», закрепившего его право выносить на всенародное обсуждение правовые акты, а также инициатива Президента РФ по всенародному обсуждению

на сайте <http://zakonoproekt2010.ru/> федеральных законов «О полиции», «Об образовании в Российской Федерации»¹. Вместе с тем требует «реставрации» Закон РСФСР от 20.04.1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни» (ВС РСФСР. 1988. № 17. Ст. 540), который на практике, к сожалению, не применяется законодателем. Однако формально он сохраняет действие, не был признан утратившим силу или неконституционным.

Данный Закон предусматривает реализацию механизма учета мнения народа при проведении политических, социальных и экономических реформ, в том числе через обсуждение проектов законов, вменяя их власти в обязанность. При отсутствии в настоящее время всенародного обсуждения в указанных законом случаях, Президент РФ, выступая гарантом Конституции, вправе применять право отлагательного вето федеральных законов, не прошедших всенародное обсуждение. Он также мог бы вносить проекты законов, направленных на исполнение решений Конституционного Суда РФ, связанных с устранением пробельного регулирования, которое не было выполнено Федеральным Собранием РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ Правительством РФ в 2012 г. была разработана специальная концепция механизма реализации инициатив граждан, получивших поддержку не менее 100 000 человек. Также был установлен порядок всенародных обсуждений в отношении проектов правовых актов федеральных органов исполнительной власти через обязательную публикацию на специальном веб-ресурсе². Однако Государственная Дума РФ отказалась реализовывать инициативу, набравшую необходимое количество подписей со ссылкой, что это не предусмотрено законом³.

¹ В настоящее время сайт размещен по адресу—<http://zakonoproekt2012.ru/> (дата обращения: 26.02.2015 г.).

² См.: Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338; Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке нормативных правовых актов и их общественного обсуждения» (ред. от 25.07.2015 г.) // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902; 2015. №31. Ст. 4692; «Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года» (утв. Правительством РФ) // Документ опубликован не был. СПС «Консультант плюс».

³ См.: «Называйте нас взбесившимся принтером – это ваше право. Но если вы требуете роспуска Госдумы, то докажите, что ходили на выборы» // Новая газета. 2013. 14 янв. – <http://www.novayagazeta.ru/politics/56241.html> (дата обращения: 28.10.2015 г.).

Более того на этом ресурсе (<http://regulation.gov.ru/>) установлена издевательская оговорка в сплывающем окне, что предложения граждан не являются обязательными для власти в порядке Закона об обращениях. Подтверждением этому является «закрытое» обсуждение проектов, а точнее – полное их отсутствие, поскольку реплики и предложения не доступны для прочтения всеми, как и ответы на них (они отправляются индивидуально на электронную почту, а не на всенародные обсуждения). Это не способствует гласности. Тем более, когда нам не удалось обнаружить ни одного отчета со статистикой об обсуждении принятых актов, чего требует постановление Правительства РФ. Таким образом, обсуждения сводятся к формализму¹.

Кроме того, Президент РФ в 2013 г. также издал Указ, предусматривающий обсуждение общественных инициатив в Интернете на специальном ресурсе².

Во избежание ситуаций лишения юридической силы народных и гражданских инициатив, нарушения Закона РСФСР 1988 г. в статьи 50 и 104 Регламента Государственной Думы³ требуется внесение дополнений. А именно в программу законопроектной работы включаются решения принятые: на референдуме, в ходе всенародных обсуждений, гражданских и народных, в том числе правотворческих инициатив. Есть еще один вариант обсуждения законопроектов – Общественной палатой путем проведения общественной экспертизы законопроекта (ст. 112 Регламента Государственной Думы). Отличие его от всенародных обсуждений только в том, что он выносится властью не народу, а общественному органу, который также, по сути, есть меньшинство, по отношению к на-

¹ Например, совершенно оправданно, подобная ситуация по ограничению всенародных обсуждений Интернет каналом без форм обратной связи и процедурой учёта мнений, поступивших от граждан, вызывает ряд нареканий у М.А. Липчанской. Процедуры общественных обсуждений и научной экспертизы законопроектов по действующему законодательству ограничены субъективным мнением Президента РФ или Государственной Думы. Поэтому вполне справедливы предложения автора о введении процедуры открытого конкурса по подготовке законопроектов, который будет способствовать их научной обоснованности и соперничеству между юридическими вузами страны, и по нормативному закреплению перечня законодательных актов, по которым общественная экспертиза общественных палат будет обязательной. См.: *Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: проблемы конституционно-правового регулирования и реализации / под ред. Г.Н. Комковой. М.: Изд-во «ДМК Пресс», 2011. С. 138-140, 145, 146.*

² Указ Президента РФ от 4.03.2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (ред. от 23.06.2014 г.) // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019; 2014. № 26. Ст. 3517.

³ См.: Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 г. № 2134-II ГД (ред. от 16.06.2015 г.) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс»

роду, которое допускает формальное одобрение и легитимацию от имени общества инициативы депутатов (меньшинства)¹.

Обратной связи с народом способствуют и опросы граждан в субъектах РФ и муниципальных образованиях, отличающиеся от всенародных обсуждений тем, что их инициаторами выступают власти и опросы носят сугубо рекомендательный характер, в то время как народная и гражданская инициативы могут в некоторых случаях носить императивный характер. Мнение населения по вопросу (вопросам), предлагаемом (предлагаемым) по проведению опроса граждан, считается выявленным, если опрос граждан признан состоявшимся и действительным².

По нашему глубокому убеждению, на всенародные обсуждения могут выноситься действующие правовые акты, Конституция, например, федеральные законы. Это ничем не запрещено. Более того в настоящее время в век информационных технологий всенародные обсуждения реформ и правовых актов протекают сами собой в Интернете с 1990-х гг. на форумах, в социальных сетях, сайтах органов власти и СМИ, тематических ресурсах, что не требует каких-либо специальных законодательных оговорок.

Конституционное значение всенародным обсуждениям придавали создатели действующей Конституции³. В связи с изложенным, при возможном пересмотре Конституции РФ, в раздел «Основы конституционного строя» следовало бы включить обязанность властей выносить наиболее важные вопросы социально-экономических реформ и проектов правовых актов на всенародные обсуждения или референдум.

В настоящее же время можно процессуально дополнять и изменять Закон РСФСР 1988 г., как это делается Государственной Думой в отношении других актов РСФСР, заменив, например, Совет народных депутатов на Государственную Думу, дополнять За-

¹ Общественная палата – «око народа», предоставляющее право многочисленным общественным объединениям и общественным деятелям проводить общественные расследования и воздействовать на органы публичной власти и законотворческий процесс (взамен лишения их права участвовать в выборах без статуса политической партии или в качестве независимых кандидатов). Потенциал Общественной палаты может быть реализован в полной мере только с предоставлением обязательной юридической силы его заключениям и наделением его правом законодательной инициативы.

² См.: например, Закон Алтайского края от 30.06.2015 г. № 59-ЗС «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Алтайского края» – <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2200201507030004> (дата обращения: 3.07.2015 г.).

³ Проекты законов и наиболее важные вопросы государственной жизни могли быть вынесены Парламентом на народное обсуждение (ст. 19, 92 Саратовского проекта Конституции). Наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни выносятся на обсуждение народа или ставятся на референдум. Исключительно на республиканских референдумах решаются вопросы об изменении конституционных основ политической и экономической системы РСФСР (ст. 3 Проекта Конституции (Основного закона) РСФСР группы народных депутатов РСФСР от 25.03.1991 г.).

кон новыми гарантиями¹.

Подводя итоги параграфу, хотелось бы отметить, что средствами охраны и защиты принципа политического многообразия являются полномочия управомоченных субъектов на осуществление действий и устранение препятствий в процессе реализации норм, составляющих основы конституционного строя. В деле охраны и защиты основ конституционного строя ключевое место занимает система сдержек и противовесов и подлинная независимость каждой ветви власти. Здесь нельзя не упомянуть Постановление Конституционного Суда от 27.01.1999 г. № 2-П, в котором Суд признал конституционным установление структуры и системы федеральных органов исполнительной власти «указным» правом Президента РФ в отсутствие законов. По политическим мотивам оно до сих пор не исполнено, и даже не значится в отчетах Суда и Правительства как таковое. Исполнение данного Постановления может повлечь существенное изменение политической системы страны и масштабную реформу государственного управления. Его исполнение знаменовало бы становление «сильного» Федерального Собрания с реально подотчетным ему Правительством, ограничение полномочий Президента правом определения структуры и системы федеральных органов исполнительной власти Федеральным Собранием через федеральный закон, как и полномочий каждого исполнительного органа законами, а не актами Президента РФ и Правительства РФ². В результате был бы восстановлен конституционный баланс распределения сил в системе сдержек и противовесов, заложенный духом Конституции, что отсекло бы сомнения в её несовершенстве и слабом парламенте, которые нередко вызывают критику ученых с рекомендациями их изменять.

3.2. Правовые позиции Конституционного суда России по вопросам обеспечения политического многообразия

Интерпретация принципа политического многообразия в решениях Конституционного Суда РФ уже была предметом исследования в работе Фролова А.А. (по 2011 г.), а

¹ См., например, Федеральный закон от 29.06.2015 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска» // Российская газета. 2015. 3 июля.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 г. № 2-П // ВКС РФ. 1999. № 3; Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

также в монографиях судей Конституционного Суда по различным вопросам реализации политических прав и свобод и процессуальных прав заявителей¹.

Вместе с тем наше исследование методологически отличается от них тем, что они рассматриваются именно под углом правомерности и обоснованности изменений правовых позиций Суда, а с 2011 по 2015 гг. существенно изменились тенденции Суда по вопросам политического многообразия, которые требуют комплексного анализа.

Обращаясь к вопросу о месте правовых позиций Конституционного Суда в системе гарантий политического многообразия, необходимо определиться с некоторыми основополагающими категориями.

В статье 73 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» (далее – Закон о Конституционном Суде) до 2010 г. содержалось понятие «правовая позиция суда», а точнее «правовая позиция, выраженная в ранее принятых решениях Конституционного Суда». Данная норма предусматривала остановку конституционного судопроизводства в палате Конституционного Суда и направление дела в пленарное заседание. Основанием этого являлось выявление Конституционным Судом правовой позиции в ранее принятом решении и необходимости её пересмотра при принятии нового решения. Таким образом, законодатель определил, как отмечает Н.А. Жилин, что сформулировав правовую позицию один раз, Конституционный Суд РФ не может игнорировать ее в иных решениях².

Наличие ранее в Законе понятия «правовая позиция» обязывало считаться с её законной силой, поскольку правовая позиция – гарантия от сиюминутного произвольного изменения законодательства со стороны власти, гарантия стабильности Конституции, запрет на её отмену и «обход» законодателем. При этом законное изменение правовых позиций снимало правомерный вопрос о неисполнении (неприменении) решений самими судьями, законно предостерегало их от подобных нарушений и привлечения к уголовной ответственности за неисполнение судебных актов по ст. 315 УК РФ.

¹ См.: *Фролов А.А.* Реализация конституционного принципа политического многообразия в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. Например, об основных направлениях воздействия Конституционного Суда РФ на институционализацию политических партий и многопартийность подробно писал *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм в России. М.: Норма, 2011. С. 395–426.

² См.: *Жилин Н.А.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2005. № 7. С. 81.

Однако при законодательном исключении в 2010 г. таковой¹, в Законе остались понятия «решение» и «позиция» Суда, которые якобы снимают проблемный политический вопрос обязанности прозрачного пересмотра диаметрально противоположных правовых позиций.

Вместе с тем даже по общим правилам гражданского и уголовного процесса любое судебное решение, вступившее в законную силу, обязательно к исполнению, также и для Конституционного Суда. Исключение из законодательства «правовой позиции» не снимает с органов публичной власти, как и самого Суда, обязанности учитывать и исполнять свои предыдущие решения, которые и состоят из таких позиций. Выведение из законодательства механизма пересмотра правовых позиций с постоянно меняющейся практикой и позициями Суда не способствует соблюдению принципа правовой определенности и верховенства права за счет не снятого законодателем политического вопроса о том, какие решения должны применяться в случае их явного противоречия.

Конституционный Суд неоднократно подчеркивал общеобязательность и непосредственность действия не только решений, но и своих правовых позиций, основываясь на статьях 6, 79, 80 и 87 Закона о Конституционном Суде: «Решения Конституционного Суда ... окончательны, не подлежат обжалованию и являются общеобязательными, равно как и сформулированные в этих решениях правовые позиции – вне зависимости от того, изложены они в мотивировочной или резолютивной части»². В отношении своих постановлений Суд указал: «... данному решению придается юридическая сила, превышающая юридическую силу нормативных правовых актов»³, поэтому, на наш взгляд, её нельзя отменить или «обойти» законодателем.

Первый период деятельности Конституционного Суда (условно с 1992 по 1999 гг.) пришелся на период серьезных политических и социально-экономических изменений в жизни страны. За это время Судом было рассмотрено 20 дел, связанных с защитой прав и свобод субъектов политических отношений. Среди них – права жертв политических репрессий, право на объединение, избирательные права, право на свободу слова и печати,

¹ Федеральный конституционный закон от 03.11.2010 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5742.

² Решение Конституционного Суда РФ от 21.04.2009 г. «Об информации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации» – <http://www.ksrf.ru/news/pages/ViewItem.aspx?ParamId=701> (дата обращения: 17.07.2015 г.).

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 8.11.2012 г. № 25-П // ВКС РФ. 2013. №1.

на референдум, принцип разделения ветвей государственной власти¹.

Как отмечает В.Д. Зорькин, в этот период фактически все решения означали внесение каких-либо новшеств в регулирование политических и социально-экономических отношений². Начиная с одного из первых дел о референдуме в Татарстане, «Конституционный Суд является важнейшим инструментом укрепления единства федеративного государства, конструирования оптимальной модели организации государственной власти в субъектах Российской Федерации»³.

Здесь можно выделить и первое революционное, в конституционно-правовом смысле, Постановление от 30.11.1992 г. № 9-П по делу о проверке конституционности Указов Президента РФ о приостановлении деятельности и о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР. Было вынесено немало решений, призванных не допустить присвоения исполнительной властью полномочий законодателя⁴.

Огромное значение имеют и постановления о толковании Конституции РФ 1998 - 2000 гг. по обращениям депутатов парламента, в чем проявилась активная роль парламента в системе «сдержек и противовесов»⁵.

Касательно избирательных прав можно заметить, что Суд до 2000 года выступал в основном в защиту прав граждан, нарушаемых оспариваемыми нормами (условия активного и пассивного избирательного права, его гарантии и защита, назначение выборов, периодичность, перенос выборов, проверка результатов выборов, отзыв депутата). Всего Судом за более чем 20-летний период было вынесено более 30 решений по защите избирательных прав, предотвративших многие нарушения⁶.

Вместе с тем принятые Судом решения до 2000 года, кардинальным образом от-

¹ См.: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. В 2-х т. / под ред. Б.С. Эбзеева. Т. 2. М., 2000. С. 959-972; *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.): очерки теории и практики. М., 2001. С. 16, 21.

² *Зорькин Д.В.* Конституционный Суд РФ и его роль в защите прав человека в контексте глобальной юриспруденции (материал к Всемирной конференции по конституционному правосудию; Кейптаун, 23 – 24.01.2009 г.) – <http://www.ksrf.ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=23> (дата обращения: 5.07.2015 г.).

³ ВКС РФ. 1993. № 1; Библиография по конституционному правосудию / авт.-сост. М.А. Митюков; вступ. ст. О.Г. Румянцева, Б.А. Страшуна; Фонд конституционных реформ. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 63.

⁴ См. постановления от 18.02.1997 г. № 3-П; от 2.02.1998 г. № 4-П; от 22.11.2001 г. № 15-П // СЗ РФ. 1997. № 8. Ст. 1010; 1998. № 6. Ст. 783; 2001. №50. Ст. 4822.

⁵ См.: постановления от 11.12.1998 г. № 28-П, от 11.07.2000 г. № 12-П // ВКС РФ. 1999. №2; 2000. №6.

⁶ См.: *Кабышев В.Т.* Конституционный суд защитил демократию (размышления к постановлению Конституционного суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П) // Ленинградский юридический журнал. 2014. №2. С. 13.

личались от судебных актов, принимаемых по таким же вопросам до 2011 года. Данный период года характеризуется отходом Суда от ранее выраженных правовых позиций, выходом за пределы своих полномочий при рассмотрении дел, создание новых правовых норм вместо законодателя, что неоднократно становилось предметом их критического анализа не только в отдельных научных публикациях, но и в особых мнениях судей Конституционного Суда РФ¹.

Многие из наиболее спорных конституционных реформ 2001-2011 г. были одобрены Судом. Это касается целого ряда постановлений по изменениям избирательного и партийного законодательства, тенденции расширения президентских прерогатив. На наш взгляд, правовые позиции, заложенные в этих решениях, проанализированные нами ниже, не согласуются с принципами демократии, федерализма, политического многообразия и об ограничении ими суверенных прав народа, так и компетенции органов публичной власти. В указанных случаях Конституционный Суд РФ не принимал также во внимание, что подобные реформы законодатель проводил без опубликования для ознакомления новых проектов законов в печати либо вынесения их на всенародное обсуждение или общероссийский референдум. В том числе в данных постановлениях и ряде других, принятых в палате или пленарном заседании, Суд по настоящее время ни разу не указывал о том, что он существенно меняет свои позиции именно в порядке статьи 73 Закона о Конституционном Суде. Таким образом, сложилась практика, когда остаются коллизионными и юридически действующими ранее принятые позиции Суда, более демократической направленности, о чём пойдет речь ниже.

Изменение правовых позиций Суда по вопросам политического плюрализма также обусловлены отступлением Суда от соблюдения материальных и процессуальных норм при вынесении решений. В конечном итоге указанные факторы существенно влияют на исполнение решений Суда.

Можно выделить следующие проблемы изменения правовых позиций: 1) расхождение правовых позиций с ранее принятыми; 2) механизм признания Судом пробела в

¹ См., напр., *Мамонов В.В.* Конституционный строй: понятие, основы, гарантии // Государство и право. 2004. №10; *Тарибо Е.* Утрата юридической силы решений Конституционного Суда // Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. 2008. №1. О расхождении правовых позиций с ранее принятыми, и необходимости передачи рассмотрения дела в пленарное заседание Конституционного Суда РФ, неоднократно высказывались в своих особых мнениях судьи: А.Л.Кононов – к Постановлению от 20.05.1997 г. № 8-П, Э.М.Аметистов – к Постановлению от 6.04.1998 г. № 11-П, Б.С. Эбзеев – к Постановлению от 14.01.2000 г. № 1-П. См.: ВКС РФ. 1997. №4; 1998. № 4; 2000. №2.

правовом регулировании; 3) расширение предмета обращения по собственной инициативе; 4) преодоление юридической силы актов Конституционного Суда; 5) подмена Судом формы постановлений определениями; 6) неисполнение актов Конституционного Суда; 7) утрата юридической силы актов Конституционного Суда посредством принятия нового законодательства; 8) расхождение (коллизия) правовых позиций, сформулированных в мотивировочной и резолютивной части; 9) применение полномочий Конституционного Суда по рассмотрению правоприменительной практики; 10) подмена правовых фактов принципом целесообразности; 11) проблема изменения правовых позиций Конституционного Суда данных по делам о толковании Конституции позициями по делам конкретного и абстрактного нормоконтроля.

Далее в главе нами будут проанализированы основные правовые позиции Суда по вопросам политического многообразия, кроме рассмотренных позиций в других разделах работы.

Новый закон, устанавливающий противоположно иные отношения, отменяя и изменяя субъективные права, может вступить в явное расхождение с ранее принятым актом Конституционного Суда, имеющим фактически более высокую юридическую силу. Вместе с тем принимая новые решения, Суд не указал ни разу об изменении правовых позиций, в то время как ряд демократических институтов избирательного права был законодателем последовательно отменен.

Например, в Постановлении от 21.12.2005 г. № 13-П признана конституционной замена высшей прямой формы народовластия представительной путем отмены прямых выборов глав субъектов в нарушение позиций Постановления от 18.01.1996 г. № 2-П¹.

В другом постановлении от 14.11.2005 г. № 10-П Конституционный Суд предписал законодателю восполнить пробел в законодательстве в соответствии с нормами международного права, незамедлительно приняв меры по урегулированию порядка осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации голосовать «против всех» кандидатов. Однако постановлением от 16.06.2006 г. № 7-П Суд фактически преодолел правовую позицию резолютивной части Постановления от 14.11.2005 г. № 10-П,

¹ Суд признал конституционным наделение высших должностных лиц субъектов РФ полномочиями по процедуре, во многом схожей с той, которая раньше была признана неконституционной в виду назначения главы субъекта решением законодательного собрания субъекта РФ. См.: ВКС РФ. 1996. №1; 2006. № 1.

продекларировав недопустимость для современного этапа развития правового регулирования такого порядка¹, после чего законодатель необоснованно отменил данное право.

В 1998 г. Суд признал: «общественные объединения, чтобы быть признанными «избирательными», должны быть политическими объединениями и содержать в уставе указание на их участие в политической жизни, в выборах, в организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления как на основную цель их деятельности»². Следовательно, согласно Конституции предусматриваются различные формы политических общественных объединений. Вместе с тем в 2002 году, несмотря на существование множественных политических объединений, федеральный законодатель, оставил только одну их форму – политические партии³, в результате чего позиции Суда необоснованно утрачивают юридическую значимость.

Несмотря на признание в мотивировочной части референдума и выборов равноценными формами непосредственной демократии, Суд в резолютивной части постановления от 11.06.2003 г. №10-П (ВКС РФ. 2003. № 4) отдал приоритет последней, допустив ограничение проведения референдума РФ не менее двух в пределах четырехлетнего избирательного цикла и невозможностью его проведения в период избирательной кампании. Здесь виден явный перевес выборов в пользу представительной демократии.

Не согласимся с Судом, поскольку народ, как высший источник власти, сам вправе определять, когда ему и по каким вопросам, и сколько раз проводить референдум без каких-либо ограничений во времени. Конституция России 12 декабря 1993 г. принималась на референдуме одновременно с проведением федеральных выборов в Государственную Думу и Совет Федерации. За два предшествующих года общероссийский референдум РФ проводился дважды по инициативе Президента РФ. Однако Конституционный Суд ни разу не высказывался о нелегитимности таких референдумов и самих выборов в обе палаты парламента в части «несоблюдения» периодичности.

Подобное Постановление №10-П, на наш взгляд, можно считать противоречащим всем правовым позициям, вынесенным Судом ранее, поскольку ставит по сомнению процедуру принятия действующей Конституции РФ и легитимность деятельности самого Суда, учрежденного на основе этой же Конституции. Более того голосование по рефе-

¹ См.: ВКС РФ. 2006. №1; № 4.

² Определение Конституционного Суда РФ от 6.11.1998 г. № 151-О // СПС «Гарант».

³ См.: ст. 1 Федерального закона от 12.03.2002 г. № 26-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1018.

рендуму и голосование на выборах на практике далеко неравнозначные формы народо-властия, только потому, что на всех уровнях выборов с декабря 2006 г. законодательно был отменен порог явки избирателей, а для признания референдумов состоявшимися требуется, чтобы на них проголосовало определенное количество избирателей. В виду этого, возникает вопрос о легитимности отмены порога явки избирателей на всех уровнях выборов, что противоречит Постановлению №10-П. Таковы парадоксы российского конституционализма.

В другом деле Суд признал конституционными положения Закона о референдуме, закрепляющие полномочие ЦИК РФ осуществлять предварительную проверку соответствия вопросов референдума требованиям ст. 6 Закона и Конституции РФ, но признал не соответствующим Конституции предусмотренный Законом механизм обжалования таких решений в суд общей юрисдикции. Суд мотивировал это тем, что по Закону такие «споры конституционные по своей природе», разрешаются без его участия¹, что противоречит Постановлению от 16.06.1998 г. № 19-П о толковании статей 125, 126 и 127 Конституции РФ (ВКС РФ. 1998. № 5), согласно которому все конституционные споры «разрешаются в порядке конституционного судопроизводства».

Суд продолжает применять полностью взаимоисключающие друг друга позиции, противоречащие законам логики, правилам русского языка. Так в мотивировочной части Суд подряд ссылается на свои предыдущие позиции: «...Право быть избранным...относится к индивидуальным, а не коллективным правам; в реализации данного права существенную роль играют политические партии...» (постановления от 1.02.2005 г. № 1-П, от 16.07.2007 г. № 11-П, от 9.11.2009 г. № 16-П и др.) и далее – «...именно политические партии признаются единственным видом общественных объединений, наделяемых статусом избирательного объединения»².

Из второго тезиса ясно и необоснованно следует, что право быть избранным относится к коллективному праву партии. «Подмена» позиций и «разрыв» логической цепочки Суда отнюдь не способствуют укреплению верховенства права и построению подлинной многопартийности. Более того «единственный вид», по нашему мнению противоре-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 г. № 3-П // ВКС РФ. 2007. №3. Абсурдно, что по смыслу постановления Суда № 3-П административный орган (ЦИК РФ) может, по сути, признавать вопросы референдума не соответствующими Конституции без обращения в конституционный Суд РФ, выполняя функцию органа конституционного контроля.

² П. 2.2. Постановления Конституционного Суда РФ от 16.12.2014 г. № 33-П // ВКС РФ. 2015. №2.

чит запрету на государственную идеологию и принципу равенства общественных объединений ст. ч. 2 и 4 ст. 13 Конституции РФ.

В Постановлении от 17.11.1998 г. № 26-П (СЗ РФ. 1998. №48. Ст. 5969) Суд признал допустимым ограничение равного избирательного права в пользу принципа федерализма при явном неравенстве при формировании одномандатных округов на выборах в Государственную Думу РФ. Как отмечает Кабышев В.Т., комментируя это Постановление, выборы призваны выявить суверенную политическую волю избирателей, принцип равноправия избирателей – величайшее завоевание человечества, которые не должны умяляться и обесцениваться в угоду политической конъюнктуре¹. Сказанное справедливо отнести и к выше проанализированным позициям.

Особенно неэффективен механизм признания пробелов в правовом регулировании, когда Суд «подменяет» форму постановлений определениями. Им могут выноситься итоговые решения с признанием закона не соответствующим Конституции и отсрочкой исполнения решения до принятия соответствующего законодательства², либо признанием отсутствия нарушения Конституции, и «расплывчатыми» указаниями «с федерального законодателя не снимается обязанность... в кратчайшие сроки установить...» надлежащее правовое регулирование³.

Например, Суд признал определением вместо постановления несоответствующими Конституции РФ ряда положений конституций республик в составе России о государственном суверенитете республик, в результате чего оно игнорировалось и повлекло принятие еще двух разъяснительных определений⁴.

В целом механизм установления (а не решения) пробела в праве, выявленного более чем в 40 правовых позициях, является неэффективным, поскольку именно такие решения Суда не исполняются годами. Более того, он противоречит ст. 125 Конституции РФ, из которой прямо не следует полномочия Суда по признанию пробела в праве соответствующим Конституции. Суд должен определить соответствует ли Конституции РФ проверяемый правовой акт или нет, дать буквальное толкование Конституции. «Золотой середины» Конституцией РФ не дано. В связи с чем, подобный извращенный механизм

¹ Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. М.: Формула права, 2013. С. 307.

² См., напр., Определение Конституционного Суда РФ от 9.04.2002 г. № 69-О // ВКС РФ. 2002. №4.

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 3.07.2008 г. № 734-О-П // ВКС РФ. 2009. №1.

⁴ См.: определения от 27.06.2000 г. № 92-О, от 19.04.2001 г. №65-О, от 6.12.2001 г. № 249-О // ВКС РФ. 2000. №5; №6. 2001. №4; СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 374.

из ст. 79 Закона о Конституционном Суде следует исключить, либо Суду честно и логично стоит признавать, что пробел в праве – это прямое нарушение Конституции РФ¹.

С 2011 г. по настоящее время наблюдается частичная либерализация позиций Суда относительно защиты избирательных прав и государственного суверенитета, продиктованные во многом поддержкой курса Президента РФ по расширению народного представительства и контроля, а также необходимостью защиты национальной безопасности, что уже было нами рассмотрено в разделе 2.2. работы.

Так в Постановлении от 07.07.2011 г. № 15-П (ВКС РФ. 2012. № 2) Суд признал неконституционными нормы, которые допускают в небольших поселениях выборы в местное самоуправление по пропорциональной избирательной системе по партийным спискам в ущерб пассивного избирательного права граждан, которое зависит от воли соответствующего избирательного объединения². «Федеральный законодатель в целях установления гарантий избирательных прав граждан обязан определять критерии (пределы) использования пропорциональной избирательной системы и метод распределения депутатских мандатов, обеспечивающие достоверность волеизъявления избирателей и справедливость выборов в органы публичной власти» (п. 4.3). Однако Суд умолчал о подобных ситуациях и своих позициях по почти аналогичным выборам в Государственную Думу с 2005 по 2016 г., и возможной ситуации с выборами в региональные законодательные собрания³.

По крайней мере, Федеральному Собранию, региональным законодательным собраниям, так и самому Суду следовало бы экстраполировать комментируемое Постановление на весь избирательный процесс, исключив из законодательства дискриминацион-

¹ Признание пробельного закона соответствующим Конституции РФ обесценивает прямое действие Конституции РФ и прав человека, которое исключается через обязанность его восполнения прямым действием Конституции. Гарантиями прямого действия Конституции РФ и конституционных прав, общепризнанных принципов и норм международного права, исключающих последствия пробельного правового регулирования, являются также аналогия закона и аналогия права. Их применение допустимо практически во всех отраслях законодательства (ст. 6 ГК РФ, ст. 7 ЖК РФ, ст. 1 ГПК РФ, ст. 4, 13 АПК РФ, ст. 5 СК РФ), за исключением уголовного (ч. 2 ст. 3 УК РФ).

² Зачастую, как установил Суд, это приводит к искажению воли избирателей и может сделать невозможным определение результатов выборов. Местные депутаты находятся в прямых отношениях с избирателями, нежели крупных муниципалитетов, чему способствует их избрание по мажоритарной избирательной системе.

³ Например, подобное мнение ранее было высказано в письме ЦИК РФ в июле 2010 г. в адрес избирательных комиссий субъектов РФ, констатируя высокую вероятность нарушения принципа пропорционального распределения депутатских мандатов при распределении менее 15 мандатов на выборах местных и региональных органов. ЦИК рекомендовал использовать в таких случаях мажоритарную систему. См.: *Чуров В.Е., Гришина М.В., Чернова Е.С.* Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 г. № 15-П // СПС «Консультант плюс».

ную идею, что политические партии признаются единственным видом избирательных общественных объединений.

Воля избирателей выше воли партий – вот основной посыл Постановления от 28.02.2012 г. № 4-П (ВКС РФ. 2012. № 2), в котором Суд фактически констатировал диктат власти политической партии во фракции менять результаты выборов. Если депутат вышел из партии, его нельзя исключать из законодательного органа (досрочно лишать депутатских полномочий), «... поскольку результаты выборов определяет исключительно голосование избирателей, ни сама политическая партия, ни тем более её фракция в парламенте не вправе по своему усмотрению менять его итоги...» (абз. 8 п. 2).

В Постановлении от 22.04.2013 г. № 8-П (ВКС РФ. 2013. № 5) дан революционный крен парадигме, устоявшейся с 2001 по 2013 г. о главенствующей роли партий в избирательном процессе – было защищено право избирателей на судебное обжалование результатов выборов в случае неправильного определения итогов голосования, что было предусмотрено законодательством только для партий. Это призвано исключить возможность искажения существа волеизъявления избирателей. Избиратель был признан единственным субъектом активного избирательного права и ассоциированным участником народного суверенитета (абз. 5 п. 2.1 мотивировочной части), суды обязаны принять жалобу избирателя на действия (бездействия) и решение избирательной комиссии, связанные с установлением итогов голосования на том участке, где он голосовал (п. 2 резолютивной части). На наш взгляд, во исполнение указанных позиций законодателю следовало бы отменить возможность не прямых «выборов» глав субъектов и муниципальных образований через партии, депутатов и иные инстанции, которые не относятся к тем самым «единственным» субъектам.

В Постановлении от 16.12.2014 г. № 33-П (ВКС РФ. 2015. №2) Суд фактически признал, что граждане голосуют за каждого кандидата в партийном списке с учетом их очередности, но не просто за список, а произвольное изменение распределения мандатов может расцениваться как изменение итогов выборов. «... Результаты выборов определяются исключительно голосованием избирателей, ни сама политическая партия, ни тем более её фракция в парламенте не вправе по своему усмотрению менять его итоги».

К сожалению, Суд умолчал о многолетней подобной практике с методологической точки зрения, рассматривающей её как обман избирателей и искажение их воли, именуе-

мые в политических технологиях как практика «паровозов»¹.

Вместе с тем факт вступления в должность избранных лиц связан с признанием ими своей ответственности перед избирателями (п. 2.1), а политическая партия сохраняет связь с избирателями после завершения избирательного процесса и формирования выборного органа государственной власти и ответственна перед избирателями за выполнение своей предвыборной программы (п. 2.2). Суд сделал еще один важнейший вывод: решение партии по кандидатуре для замещения вакантного мандата депутата с отступлением от очередности должно быть с указанием на конкретные обстоятельства проверено по существу в судебном порядке. Несоблюдение этих требований вопреки ч. 1 и 2 ст. 19, ст. 30, ч. 1 и 2 ст. 32, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ – несоразмерное ограничение избирательных прав, права на свободу объединения в политические партии².

Суд также признал: законодательное допущение произвольной передачи вакантного депутатского мандата подрывало бы легитимность федерального парламента (п. 2.3), а оно было выявлено Судом в Законе, что фактически ставит острый политический вопрос о легитимности предшествующих выборов с применением «паровозов», которые имели широкое распространение на федеральных и региональных выборах по проверяемым законам.

Подобные правовые позиции требуют, на наш взгляд, обязательного закрепления в Законе об основных гарантиях избирательных прав³, поскольку несут процессуальную гарантию обеспечения итогов выборов от произвольного их изменения партиями.

Из сказанного будет справедлив вывод – защита и охрана юридической силы правовых позиций Конституционного Суда РФ – дел рук самого Суда. Суд мог бы активно

¹ Пиар-технология, заключающаяся в том, что известный губернатор, депутат Государственной Думы, актер, спортсмен или иное известное лицо, стоящие во главе партийного списка, выиграв на выборах, отказываются в последующем от получения мандата в пользу других малоизвестных кандидатов, продолжая занимать свои должности.

² Достаточно редки случаи непосредственного применения и соблюдения решений Конституционного Суда, однако данное Постановление является показательным примером. Апелляционная коллегия Верховного Суда РФ не позволила депутату Государственной Думы, который один раз отказался от мандата, вернуться к работе, несмотря на его доводы, что запрет Конституционного Суда не действует, пока не внесены соответствующие изменения в законодательство. См.: Решение Верховного Суда РФ от 18.06.2015 г. АКПИ15-130 – http://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=1258682. В этот же день был представлен Законопроект № 777607-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу замещения (получения) депутатского мандата» – [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=777607-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=777607-6).

³ См.: Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 5.10.2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2015. №41. Ст. 5641.

пользоваться законодательной инициативой, предоставленной ему Конституцией РФ, что практически не наблюдается после разработки им действующего ФКЗ 1994 г. Здесь можно предложить смоделировать две ситуации. Первая, Суд пользуется негативной инициативой – вносит альтернативные проекты законов, против блокирования или отмены в парламенте его предыдущих позиций или же издает послание о конституционной законности в стране.

Вторая, касается позитивной инициативы – Суд разрабатывает и вносит проекты законов по тем своим решениям, которые в нарушение сроков не исполняются (их могли бы разрабатывать кафедры ведущих юридических Вузов по запросам Суда), что будет способствовать плюрализму правотворчества.

Конституционалисты с опаской выделяют наметившиеся в последнее время тенденции соотношения конституционности и политической целесообразности в деятельности Конституционного Суда, его подстройка под генеральную политическую линию. Так применяя принцип целесообразности (рассмотрение дел в контексте глобализации, национально-историческом контексте с учетом социокультурных особенностей), Суд подменяет правовые аргументы¹. Например, одоблив запрет региональных партий, т.к. они могут привести к распаду России (Постановление от 15.12.2004 г. № 18-П); одоблив перенос даты выборов Государственной Думы в связи с единым днём голосования (Постановление от 1.07.2015 г. № 18-П) или запрет выдвигаться на выборах после погашения судимости в течение 10 лет, обосновав его якобы повышенными репутационными требованиями к носителям власти (Определение от 9.06.2015 г. № 1216-О)².

И если в одних делах Суд рассматривает дела с точки зрения целесообразности, а не правовых аргументов, то в других делах опора на фактические данные – это скорее исключение, чем правило³.

¹ См.: Судебный («живой») конституционализм: доктрина и практика. Стенограмма Круглого стола кафедры государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, 5 марта 2011 г.) // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 3. С. 17.

² ВКС РФ. 2005. №1; Российская газета. 2015. 8 июля; СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Судебный («живой») конституционализм: доктрина и практика. Указ. соч. С. 21. Например, в работе *Краснова М.А. и Шаблинского И.Г.* дан подробный критический исторический анализ ряда решений Суда с позиций «политической целесообразности», вынужденного проявлять «пропрезидентские» позиции, когда с 2002 г. уже не приходится надеяться на то, что институты федеральной и региональной власти способны вносить запросы в порядке абстрактного нормоконтроля. Особенно в части необоснованной легитимации расширения полномочий Президента по изменению законодательного регулирования, предоставления ему полномочий судебной власти, обязательности его ответственности за деятельность Правительства, правомочия по роспуску законодательных собраний

Конституция содержит математические термины («равенство», «умаление», «единственный» 2/3, 3/4 голосов и др.), в ней заложена математика свободы и политического многообразия. Однако ряд решений Конституционного Суда последнего времени подробно аргументированы, но не доказаны, в том числе с математической точки зрения, в то время как Суд и в данной части должен давать буквальное толкование Конституции, принимать во внимание вопросы статистики и экономики.

Рассматривая дела по вопросам политического многообразия, Суд должен как минимум, проверить с помощью статистических данных доказано ли неравенство или равенство в форме математического уравнения. Так Суд признал правомерным отмену прямых выборов глав субъектов Федерации, философски аргументируя решение, а с точки зрения математики – миллионы граждан лишились права избирать губернаторов и быть избранными¹. Партия – это единственный вид общественного объединения, имеющего право выдвигать кандидатов на выборах в Государственную Думу, в то время как в Конституции закреплены многопартийность, равенство общественных объединений².

Резюмируя сказанное, остается добавить, что Суд стал решать вопросы политики, а не права в нарушение Конституции, следовательно, независимость и беспристрастность Суда не обеспечивается должным образом. В доказательство приведем несколько примеров нарушения Конституции за последнее время.

Суд «подменил» толкование Конституции предварительным конституционным контролем законопроекта в Постановлении от 1.07.2015 г. № 18-П, допустив однократное перенесение даты выборов на 6 месяцев только для действующей власти (Государственной Думы), а не в общем. Суд постановил, что изменение федеральным законом даты очередных выборов допускается в конституционно-значимых целях, заблаговременно, такое сокращение не должно приводить к нарушению разумной периодичности выборов и непрерывности работы Государственной Думы. При этом сокращение фактического срока полномочий Государственной Думы «не должно также использоваться – вопреки принципам политического многообразия и многопартийности... для произвольного ограничения политической конкуренции на выборах»³.

регионов (постановления от 22.04.1996 г. № 10-П, 11.12.1998 г. № 28-П, 4.04.2002 г. № 8-П, 29.11.2006 г. № 9-П и др.). См.: *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 37,38, 55, 69, 72-85.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 г. № 13-П // ВКС РФ. 2006. № 1.

² ВКС РФ. 1997. №4.

³ Постановление Конституционного Суда от 1.07.2015 г. 18-П // Российская газета. 2015. 8 июля.

Такая позиция противоречит Постановлению от 30.04.1997 г. № 7-П, когда перенесение даты выборов в региональные законодательные органы признаётся допустимым только в отсутствие соответствующей Конституции РФ и федеральным законам правовой базы¹, в то время как в 2015 г. таковой прямо определен поправками к Конституции, закрепляющими 5 летний срок полномочий парламента².

Данное Постановление было бы справедливым, если Суд сослался бы на исключительные случаи, предусмотренные прямо законом – в связи с роспуском Государственной Думы, признания недействительности выборов или решения референдума. Более того Постановлением ограничивается реализация права на общероссийский референдум, которая может быть фактически запрещена из-за отсрочки на весь избирательный цикл³ и позиции ЕСПЧ по делу Республиканской партии о злоупотреблениях в пользу действующей власти.

После решения Суда сразу был принят Закон о переносе сроков выборов в 2016 году⁴. При этом перенос выборов не поддерживается населением: всего лишь 12% опрошенных «Левада Центра» одобрили подобное решение и 17 % высказались против⁵.

Комментируемый федеральный закон входит в противоречие не только с Законом о поправке к Конституции 2008 г., но и ставится выше действующей Конституции. Даже если Конституционный Суд «разрешил» разовый перенос выборов, то делать это нужно было в форме закона о поправке к Конституции с оговоркой для разового применения, а не сиюминутным принятием простым большинством федерального закона и без одобрения мнения законодательных собраний 2/3 регионов. Однако это не исключает возможного обращения в Суд с запросом о нарушении порядка принятия такого закона, несмотря на состоявшееся решение Конституционного Суда (но уже по другому предмету).

¹ См.: п. 7 Постановления Конституционного Суда РФ от 30.04.1997 г. № 7-П // ВКС РФ. 1997. № 4. Однако даже такая практика допустима только в исключительных случаях, конкретно предусмотренных федеральным законом или уставом субъекта, она противоречит Конституции и принципам народовластия и свободных выборов, справедливо указал в особом мнении к решению Н.В. Витрук.

² См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

³ Как отмечает судья В.О. Лучин «досрочное прекращение полномочий выборного органа неизбежно повлечет придание запрету об инициировании референдума обратной силы при каждом таком инициировании». Особое мнение судьи Лучина В.О. к Постановлению Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 г. № 10-П // ВКС РФ. 2003. № 4.

⁴ Федеральный закон от 14.07.2015 г. № 272-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 102 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4398.

⁵ Выборы: готовность голосовать, перенос, электоральные предпочтения (24.06.2015) – <http://www.levada.ru/category/tegi/vybory> (дата обращения: 15.08.2015 г.).

Другой пример. Постановлением от 07.07.2011 г. № 15-П Суд применил отсутствующие в его компетенции полномочия, рассмотрев сугубо правоприменительную практику – признав практически специальной оговоркой конституционными местные выборы на нормах того закона, которые были признаны в этом же постановлении неконституционными.

В связи с изложенным, можно резюмировать, что гарантиями исполнения и последующей охраны собственных правовых позиций Суда служит его независимость. Однако рассмотрение однопалатным (пленарным) составом всех категорий дел с 2010 г. можно расценивать как нарушение независимости Суда, единства судебной системы, что было также воспринято ПАСЕ по итогам мониторинга от 2.10.2012 г. «как регресс с демократической точки зрения» (п. 12). В доказательство нашего тезиса, смоделируем ситуацию – гражданин формально имеет право заявить отвод всем или нескольким судьям Суда, выразив недоверие, например, по вышеприведенным нами доводам. Какой состав судей тогда будет рассматривать дело, если формально законом обязан быть предусмотрен случай (а его нет), с отводом даже не всех, а нескольких судей, когда не наберется кворума? Придется назначать новых судей и в полном составе временно на одно дело? Это нелогично, в то время как до 2010 г. Закон предусматривал рассмотрение дел по жалобам граждан одной из палат, в случае недобора кворума при отводе теоретически дело формально могло быть передано в другую палату (состав).

Таким образом, право на отвод при односоставном Конституционном Суде и независимость судей превратились в фикцию, в то время, как гражданин имеет право на выбор независимого и беспристрастного судьи (судей) в его деле. В связи с чем требуется обеспечить независимость и беспристрастность Суда следующими мерами. Во-первых, необходим законодательный возврат к двухпалатной структуре Суда (которая характерна как для унитарных, так и федеративных государств – Венгрия, Германия, Испания, Польша, Португалия и др.) и выборам председателя Суда из своего состава. Во-вторых, назрел справедливый вопрос о смене судей или о введении их прямых выборов народом с правом отзыва, основаниями которого могли бы стать – утрата доверия, неисполнение решений Конституционного Суда, превышение полномочий при принятии решений и другие¹.

¹ Можно использовать и альтернативный вариант для повышения моральной ответственности судей Конституционного Суда РФ, переняв и опыт Японии, где избиратели раз в десять лет во время пар-

В связи с изложенными проблемами, остается нерешенным вопрос: как разрешить в законодательстве проблему изменения правовых позиций Конституционного Суда РФ и сохранения их юридической силы? Для этого обратимся к анализу практики конституционного судопроизводства субъектов РФ и зарубежных стран.

В соответствии со статьей 79 Закона о Конституционном Суде РФ решение Суда окончательно и не подлежит обжалованию или пересмотру. Обращения граждан разрешить возникшие коллизии в случае противоречия правовых позиций Конституционного Суда путем принятия соответствующего решения завершаются отказным определением Суда, официально им не публикуются¹, что порождает игнорирование юридической силы правовых позиций самим Судом. Выразалось и особое мнение, что в нарушение принципов конституционного судопроизводства, Суд уклоняется от своей главной обязанности – защиты конституционных прав и свобод граждан, затрагивающих существенным образом фундаментальные политико-правовые ценности².

С противоречиями в правовых позициях Суда по вынесению им решений, например, по вопросам нарушения права на собрания и митинги, столкнулся и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, после чего констатировал, что в некоторых случаях «предполагаемое нарушение прав человека фактически было заложено как идея в решениях Конституционного Суда»³.

Аналогичные положения об окончательности и невозможности обжалования или пересмотра решений закреплены в законах, регулирующих деятельность конституционных и уставных судов РФ и в законодательстве зарубежных стран. В тоже время в конституционном правосудии субъектов Федерации допускается и иная практика. Например, в статье 86-3 Закона Свердловской области «Об Уставном Суде Свердловской области» содержится несколько принципиальных положений, согласно которым правовые позиции, содержащиеся в других решениях, принятых Уставным Судом, обязательны

ламентских выборов оценивают работу судей Верховного суда. Если большинство избирателей дадут негативную оценку, судья подлежит смещению с должности (ст. 79 Конституции Японии).

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 г. № 440-О; Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2006 г. № 612-О «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства гражданки Кузнецовой Любови Евгеньевны об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2004 года № 440-О». Определения официально опубликованы не были. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова к Определению Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 г. № 484-О-П // ВКС РФ. 2009. №6.

³ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год // Российская газета. 2011. 13 мая.

для него и новые решения должны им соответствовать. Если же новое решение содержит иную правовую позицию, то это является основанием к пересмотру решения суда (нового или старого) (пункт 3)¹.

Схожие позиции по отходу от ранее принятых решений сформулированы в республиках Беларусь, Казахстан и Узбекистан, где решение органа конституционного контроля может быть им пересмотрено, если: изменилась конституционная норма, на основании которой принято решение; открылись новые обстоятельства, которые могут существенно повлиять на его сущность².

Так в целях правовой легитимации конституционных новелл и приведения в соответствие с обновленным Основным Законом всей законодательной базы страны, Конституционный Совет Казахстана по собственной инициативе в 2007 году пересмотрел и отменил, в полном объеме 13 нормативных постановлений, 5 постановлений – частично³. По сути, справедливо было бы тогда говорить о введении подобной практики в Конституционном Суде РФ, что обеспечило бы его «прозрачность» перед народом в свете выше проанализированных постановлений.

Для этого предлагается внести дополнения в ст. 79 Закона о Конституционном Суде, закрепив возможность обращения управомоченных субъектов запроса за пересмотром решений Конституционного Суда РФ в случае несоответствия их правовым позициям, выраженным Судом ранее. Это также позволит в последующем повлиять на консенсус в обществе и миновать подачу жалоб в Европейский суд по правам человека в свете статьи 13 Конвенции о правах человека 1950 г.

При законодательном же возврате обязанности пересмотра правовых позиций Суда будет внесена ясность относительно юридической силы в коллизиях между решениями Суда по аналогичным делам, когда Суд не сможет создавать новые правовые позиции, рассматривая законы, изданные в нарушение, по сути, ранее вынесенных, но неисполненных или преодоленных законом решений Суда. Более того, с позиций соблюдения

¹ См.: Закон Свердловской области от 6.05.1997 г. № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области» (ред. от 20.07.2015 г.) // Собрание законодательства Свердловской области. 1997. № 5. Ст. 930; Областная газета. 2015. 22 июля.

² См., например, ст. 42 Закона Республики Беларусь от 30.03.1994 г. № 2914-ХП «О Конституционном суде Республики Беларусь» // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1994. № 15. Ст. 220.

³ См.: Послание Конституционного Совета Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» (2007 год)»: <http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=5&rid=428> (дата обращения: 16.06.2008 г.).

принципа транспарентности Суда заслуживает особого внимания позиция Т.М. Пряхиной, которая вносит правовую определенность в решении данного вопроса. Её предложения заслуживают законодательного закрепления: изменение правовой позиции Суда не отменяет ранее принятого решения, которое в последующем исключается из оборота судебной практики и не должно учитываться при рассмотрении аналогичных вопросов в будущем¹.

Автор выражает надежду, что Конституционный Суд может применять прозрачный механизм изменения правовых позиций самостоятельно, что прямо не запрещено Законом – это моральный долг, который остаётся на совести Суда.

К глубокому сожалению, неисполнение своих решений самим Судом порождает правовой нигилизм правоприменителей. Огромное значение имеет постановление от 27.01.1999 г. № 2-П о необходимости установления федеральным законом структуры и системы органов исполнительной власти, которое до сих пор никем не исполняется и более 35 решений².

Так же юридически «живь» в правовых позициях Суда институт отзыва депутатов и высшего должностного лица субъекта РФ³, институт голосования «против всех» кандидатов⁴, имеющий общенормативное значение, и многие другие. Их юридическая сила была необоснованно преодолена в нарушение ст. 315 УК РФ посредством их негласной отмены законодателем, они не исполняются, в том числе самим Судом.

В целях исполнения решений Конституционного Суда ранее высказывалась точка зрения о введении специальной статьи 315.1 УК РФ за их неисполнение с повышением

¹ См.: *Пряхина Т.М.* Конституционная доктрина Российской Федерации: науч. издание / науч. ред. В.О. Лучин. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2006. С. 184.

² По состоянию на март 2015 г. остаются 35 неисполненных решений Суда (13 постановлений и 22 определения), содержащих предложения по изменению нормативного регулирования, и всего во исполнение одного такого решения ведется работа над законопроектом. См.: Раздел II, IV Информационно-аналитического отчета об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2014 г.

³ Так в Постановлении от 24.12.1996 г. № 21-П (ВКС РФ. 1996. №5) было особо отмечено, что при проведении отзыва избирательные права депутата не ограничиваются, поскольку их содержанием охватывается только процесс избрания, а не последующие отношения между депутатами и избирателями. В другом Постановлении от 7.06.2000 г. № 10-П (ВКС РФ. 2000. №5) Суд подтвердил обоснованность применения процедуры отзыва к высшему должностному лицу субъекта РФ, указав, что институт отзыва отражает конституционную ответственность высшего должностного лица перед избравшим его народом, однако отзыв как одна из форм непосредственной демократии не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти и, в конечном счете, самой демократии.

⁴ См.: СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2860; 1998. № 25. Ст. 3002; 2000. №19. Ст. 2102; 2002. № 25. Ст. 2515.

санкций и увеличением штрафа до 400 тыс. рублей¹, хотя это итак подпадает под состав преступления ст. 315 УК РФ (неисполнение судебных актов), который политизировано не действует. Считаем существующие законодательные и методологические подходы в этом направлении малоэффективными. Во-первых, любое неисполнение судебного акта, а не только Конституционного Суда – есть посягательство на основы конституционного строя, правовое и социальное государство (ст. 1 Конституции). Следовательно, законодательно следует перевести данный состав преступления из 32 главы «Преступления против правосудия» в главу 29 УК РФ «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства», составы которой носят более суровые санкции. Во-вторых, поскольку неисполнение решений Конституционного Суда носит более серьезную общественную опасность и влечет массовое нарушение прав человека, то за них следует ввести квалифицированный состав преступления с установлением низших пределов наказания. А именно наказание штрафом от одного до трех миллионов рублей для организаций, либо лишения свободы от трех до пяти лет или права занимать определенные должности от 5 до 8 лет².

Как отмечают ученые и парламентарии, российская конституционная юстиция не располагает принудительными средствами для исполнения её решений (что требует принятия специального федерального закона), и единым органом по контролю за их реализацией на уровне исполнительной власти³, в отличие от законодательства зарубежных государств, например, ст. 137, 146 Конституции Австрии.

Например, Федеральная служба судебных приставов в случае неисполнения реше-

¹ См.: *Яшина И.А.* Принцип законности в судебном процессе: конституционная интерпретация: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 176, 244–247.

² Существующие методологические подходы позволяют необоснованно без конкретных минимальных пределов наказания по усмотрению правоприменителя причислять их одновременно как преступления небольшой и средней тяжести, так и тяжким преступлениям, «размывая» тем самым состав, что противоречит принципам равноправия и правовой определенности. Мы предлагаем установить ясный подход за счет минимальных пределов, согласно которому для физических лиц – это преступления средней тяжести, для лиц, использующих служебное положение (в виду повышенной общественной опасности) – тяжкие преступления.

³ См.: *Кабышев В.Т.* Правовые и социально-психологические гарантии исполнения решений органов конституционного правосудия в России // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: Материалы Всероссийского совещания (Москва, 22 марта 2001 г.) / под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, С.Е. Андреева. М., 2001. С. 293; *Радченко В.И.* Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). Саратов, 2003. С. 213, 229; Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2012 года: «О состоянии законодательства в Российской Федерации. Мониторинг исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

ний могла бы возбуждать уголовные дела и принимать иные меры уголовно-процессуального принуждения, в том числе направлять обращения к Президенту РФ по принятию мер конституционно-правовой ответственности в отношении высших органов власти, которым они, к сожалению неприменимы. Вместе с тем неисполнение решений Суда представителями власти это не просто вопрос статьи 315 УК РФ, а вопрос государственной безопасности в виду особой общественной опасности из-за злоупотребления должностным положением, который должен входить в компетенцию Федеральной службы безопасности (ФСБ) и Следственного Комитета РФ. В Законе от 3.04.1995 г. № 40-ФЗ за ФСБ можно было бы закрепить полномочия по контролю за исполнением решений Конституционного Суда органами публичной власти и их должностными лицами в установленные законом сроки и возбуждению уголовных дел, создать специальный контрольный отдел в структуре ФСБ. Предложенный подход позволил бы усилить авторитет Суда и его решений, в том числе за счет психологического осознания чиновниками повышенной моральной и правовой ответственности.

Несмотря на Меморандум о системной проблеме России неисполнения судебных актов, трех «пилотных» и множество других решений Европейского Суда по данной проблеме², в России до сих пор практически отсутствуют сведения о привлечении виновных лиц за их неисполнение, в том числе судей, к уголовной ответственности. Отсутствуют по этому предмету и официальные обзоры судебной практики, обзоры Генеральной Прокуратуры, разъяснения Пленума Верховного Суда по обобщению практики применения ст. 315 УК РФ³, которые стоит оперативно внедрять, а не ждать политических указаний «сверху». При этом единственный и первый официальный четырехстраничный отчет службы приставов 2015 года нельзя считать эффективным, поскольку речь о неисполнении судебных актов идет о взыскании долгов и алиментов, нет ни слова о решениях Конституционного Суда⁴.

¹ Федеральный закон от 3.04.1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (ред. от 22.12.2014 г.) // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269; 2014. № 52. Ст. 7557.

² См.: Меморандум Комитета Министров Совета Европы CM/Inf/DH(2006)19, исправленный 6.06.2006 г. «Неисполнение актов, вынесенных российскими судами: общие меры по исполнению постановлений Европейского Суда» // БЕСПЧ. Рос.изд. 2006. № 11; пилотные постановления ЕСПЧ от 15.01.2009 г. «Бурдов против России № 2», от 10.01.2012 г. «Ананьев и другие против России», от 1.07.2014 г. «Герасимов и другие против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2009. №4; 2012. № 8; 2014. №11.

³ Анализ приводится по исследованию нами официальных сайтов указанных государственных органов, СПС «Консультант плюс», где подобные сведения отсутствуют.

⁴ По рассмотренным в 2014 г. уголовным делам по ст. 315 УК РФ судами постановлено 243 обвинительных приговора (в 2013 году – 210 приговоров). За 5 месяцев 2015 года судами рассмотрено 48

Привлечение представителей власти к уголовной ответственности затруднено и практически невозможно, поскольку ставится в ст. 146, 447 УПК РФ от усмотрения и специального разрешения вышестоящих коллегиальных органов привлекать к уголовной ответственности или нет (по сути, разрешить уйти от ответственности или нет). Сказанное делает справедливым принятие закона об осуществлении конституционно- правовой ответственности органов публичной власти, что уже имеет место в научной литературе и ряде проектов законов¹. Целесообразно отменить такие необоснованные «гарантии» в УПК РФ, обеспечив конституционное равенство всех перед законом и судом (ст. 19).

Способствует исполнению решений Конституционного Суда и работа Министерства юстиции РФ по мониторингу правоприменения в соответствии с Указом Президента от 20.05.2011 г. № 657². Эффективность его применения можно существенно повысить, предусмотрев, что: «В случае выявления фактов неисполнения решений Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека, Министерство юстиции РФ направляет такие сведения в правоохранительные органы и /или Президенту РФ для решения вопроса о привлечении виновных лиц к уголовной и конституционно–правовой ответственности. Министерство юстиции РФ ежегодно предоставляет Президенту РФ статистику о ходе и количестве таких возбужденных уголовных дел.

До 1 июля 2016 года Министерству Юстиции РФ и Федеральной Службе судебных приставов РФ организовать на официальных веб-сайтах разделы по исполнению решений Конституционного Суда и актов Европейского Суда по правам человека в отношении России. После вынесения решений этими органами в течение трех месяцев должна размещаться информация о ходе исполнения каждого решения, какие конкретно меры были приняты».

Рассмотренные нами предложения направлены на введение реальной ответствен-

подобных уголовных дел. См.: Обзор практики применения органами дознания ФССП России ст. 315 УК РФ по итогам работы за 2014 г. и 5 месяцев 2015 г. – <http://fssprus.ru/2186666/>(дата обращения: 18.08.2015 г.).

¹ В отсутствие подобного закона в таких случаях должна наступать уголовная или конституционно-правовая ответственность путем вынесения Президентом России предупреждения соответствующему органу (Определение Конституционного Суда РФ от 19.04.2001 № 65-О // ВКС РФ. 2001. № 4.). Также Председатель Правительства РФ мог бы снимать с должности министров и иных должностных лиц, не выполнивших во вверенной сфере исполнения судебных актов или разработку проектов правовых актов, Государственная Дума РФ – поставить вопрос о доверии Правительству РФ.

² Указ Президента РФ от 20.05.2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации») (ред. от 25.07.2014 г.) // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930; 2014. № 30. Ст. 4286.

ности должностных лиц, заложенные в идее Президента в Послании Федеральному Собранию за 2008 г.

Подводя итог параграфу, отметим, что Конституционному Суду РФ надлежит провести «ревизию» своих правовых позиций и привести их в соответствие с Конституцией России и ранее вынесенными решениями, в том числе путем издания посланий о состоянии конституционной законности в стране, чтобы избежать вопроса о нарушении публичной властью ст. 315 УК РФ. Более того, после поправок в Закон 2010 г. Конституционный Суд фактически в нарушение ст. 125 Конституции по жалобам граждан превратился в суд надзорной инстанции, рассматривающим исключительно вопросы правоприменительной практики¹.

Огромное значение здесь в защите политических прав приобретают сохраняющие юридическую силу правовые позиции Суда о толковании конституционного права граждан и судов обжаловать законы, примененные или подлежащие применению в конкретном деле (ст. 125)². Именно с их помощью, несмотря на поправки 2010 г., они могут обращаться в Суд, который не вправе отказать в приеме таких жалоб. В законодательстве также остаются процессуальные «лазейки» для граждан, позволяющие до применения закона судом или любым административным органом обжаловать законы в Конституционный Суд через Уполномоченного по правам человека в РФ или Генерального прокурора РФ³.

Конституционный Суд РФ в целом должен обеспечивать политическое многообразие формированием стабильной конституционной практики, основанной на ранее

¹ Аналогичная методология рассмотрения дел Судом является достаточно спорной и уже имела место в отечественном конституционализме, вызывая упреки ученых в эффективности компетенции Суда по Закону о Конституционном Суде РСФСР, когда рассматривая правоприменительную практику судов, он по существу решал вопрос о конституционности законодательного акта. См.: подробнее: Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г.А. Гаджиева. М.: Норма, 2012. С. 516, 517.

² С помощью использования СПС «КонсультантПлюс», СПС «Гарант», веб-сайта Конституционного Суда нам удалось найти 25 таких решений Суда. См.: например, постановления от 16.06.1998 №19-П, от 21.12.2005 г. № 13-П (ВКС РФ. 1998. №5. 2006. №1); Информационная записка «Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в практике Конституционного Суда Российской Федерации»; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» (БВС РФ. 1996. № 2), которое применялось судами 17 лет до внесения в него соответствующих изменений в 2013 г.

³ См.: п. 5 ч. 1 ст. 29 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 23.05.2015 г.) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; 2015. № 21. Ст. 2979; ч. 6 ст. 35 Закона РФ от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 5.10.2015 г.) // ВВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2015. № 41. Ст. 5639.

принятых правовых позициях, в том числе на праве законодательной инициативы, которую следовало бы Суду «разморозить» в отношении вопросов его компетенции. Правовые позиции Конституционного Суда демократической направленности (особенно за 2011-2014 г.) Федеральному Собранию рекомендуется экстраполировать на весь избирательный процесс, что будет способствовать развитию политической конкуренции.

3.3. Основные направления совершенствования законодательства в сфере реализации принципа политического многообразия

Полноценное функционирование политического многообразия возможно только при развитом регулировании механизма его государственных гарантий (политических, идеологических, экономических и правовых).

Гарантии политического многообразия можно определить как основанную на принципе социальной справедливости систему общих, юридических и организационных условий, средств, способов обеспечения взаимосогласованной и беспрепятственной реализации прав и свобод, публичных и частных интересов, защиты и охраны политических устоев общества, построения их в соответствии с нормами Конституции. Такое стимулирование может осуществляться посредством органов публичной власти и институтами гражданского общества, так и совокупностью правовых актов, закрепляющих материальные и процессуальные гарантии политического многообразия.

С одной стороны представители власти и граждане должны действовать на основе закона, поэтому наиболее эффективными должны являться, как первоначально кажется, правовые гарантии политического многообразия. С другой стороны, в российских реалиях даже самые совершенные правовые акты могут не исполняться из-за низкого уровня правовой культуры или гипертрофированного правосознания и нигилизма представителей власти, поэтому на первое место будут выходить именно идеологические и политические гарантии политического многообразия, без предоставления которых правовые гарантии превратились бы в фикцию. Более того политическое многообразие требует экономического стимулирования. В связи с этим при планировании государственного и местных бюджетов следует предусматривать всегда специальную графу для реализации многочисленных народных интересов и гражданских инициатив, всенародных обсуждений, развития институтов демократии, чтобы вновь возникшие незапланированные нужды народа не остались нереализованными без экономических гарантий.

Вопрос об исполнении законов лежит в плоскости социально-юридического механизма обеспечения прав человека и гражданина¹ и психологии власти. Наиболее интересными здесь являются труды профессора Кабышева В.Т., позволяющие сделать выводы о психологической отрешенности народа от власти и нежелания политической номенклатуры её отдавать за счет отсутствия четкой перестройки современного общества на «рельсы» новой Конституции РФ².

При разрешении вопроса о совершенствовании основ конституционного строя, представляется уместной позиция ученых саратовской школы права, которые полагали, что конституционное законодательство регулирует конституционные отношения, понимаемыми как фактическая конституция государства, представляющая собой «стабильное соотношение социальных сил, складывающихся во взаимоотношениях между классами, народами, нациями и государством по поводу суверенитета, власти и свободы личности»³. Следуя данному подходу, законодательство должно не просто приниматься и обновляться, а прежде всего, приводиться «в соответствие с уровнем развития общественных отношений в целях максимального содействия ускорению социально-экономического развития страны»⁴.

Процессуальными гарантиями реализации политических волеизъявлений граждан, их объединений, многонационального народа являются механизмы учета таких мнений в принятии государственных, муниципальных и иных общественных решений. Среди них первое место занимают, конечно же, выборы и референдум – бесспорно высшие императивы учета мнения для власти как проявление политического многообразия народом. Вместе с тем они проводятся в России с определенной законом периодичностью, строгими процедурами и не так часто. Их эффективность зависит во многом от учета или отмены властями минимального порога явки на выборах (минимального количества голосов – на референдуме) и возможности агитации и голосования против всех кандидатов (или партий) под угрозой признания их несостоявшимися. Такие гарантии демократии живы в

¹ См., напр., *Мордовец А.С.* Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 1996.

² См. подробнее: *Кабышев В.Т.* С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. М.: Формула права, 2013. С. 255–278.

³ См.: Советское государственное право / под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979. С. 38, 40.

⁴ См.: *Синюкова Т.В.* Юридические гарантии реализации прав и обязанностей советских граждан (вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1986. С. 3.

решениях Конституционного Суда, которые до сих пор не исполняются. Их следует вернуть в конституционное законодательство.

В связи с изложенным, справедливым становится постановка вопроса, какие гарантии учета мнения народа и граждан наиболее эффективны в ежедневной и многогранной политической жизни? Среди таковых можно выделить конституционное право на индивидуальные и коллективные обращения (статья 33). Оно «позволяет гражданам выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои потребности... в эффективной организации государственной и общественной жизни»¹.

Федеральным законом о порядке рассмотрения обращений граждан» (далее – Закон об обращениях) установлены гарантии данного права – конкретные обязанности, сроки их исполнения, ответственность уполномоченных должностных лиц, а также правила противодействия злоупотреблению правом, порядок обжалования (статьи 5, 10 - 12, 15 и 16).

Среди наиболее эффективных видов обращений граждан особое место занимают открытые обращения, народная правотворческая инициатива, гражданская, в том числе правотворческая инициатива, наказания избирателей, которые позволяют высказывать, обсуждать и учитывать критические замечания и предложения относительно улучшения работы публичных органов власти и их должностных лиц. Однако они прямо не указаны в качестве видов обращений в Законе. Понятно, что все разновидности обращений невозможно предусмотреть в законе, но вышеперечисленные виды обращений требуют специального закрепления с раскрытием их сущности и гарантий в Законе об обращениях. Обоснуем, почему мы их относим именно к разновидности (подинститутам) обращений.

Политическое многообразие затрагивает напрямую право народа на участие в пересмотре и изменении Конституции РФ. Конституция принята всенародным голосованием, народом, как высшим и единственным источником власти. Представляется немислимым, что провозглашая ряд демократических основ конституционного строя, права человека высшей ценностью, их прямое действие, Конституция запрещала бы народу/гражданам или исключала их правотворческую инициативу, в том числе по внесению изменений в Конституцию. В Конституции такая инициатива прямо не предусмотрена,

¹ Абз. 4 п. 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 г. № 19-П // Российская газета. 2012. 3 авг.

но вытекает из взаимосвязанных народовластия, прав народа на участие в референдуме (ст.3), в пересмотре Конституции, самого акта принятия Конституции народом через референдум.

Отсутствие в законодательстве гарантий народа на осуществление правотворческой (законодательной) инициативы на федеральном уровне, в отличие от власти, которая имеет такие гарантии в Конституции и федеральном законодательстве, является нарушением конституционного принципа равноправия народа и государства. Наши рассуждения корреспондируют мнениям «отцов – разработчиков» действующей Конституции, которые в ряде проектов, представленных в Конституционную комиссию в 1990-1993 гг., признавали за народом конституционное право вносить изменения в Конституцию или народную законодательную инициативу от 100 тысяч до 1 миллиона человек¹. Саратовский проект Конституции был самым демократичным, предусматривая, что правом законодательной инициативы обладали политические партии и иные общественные (внепарламентские) организации (ст. 91) без требования сбора подписей.

Право на внесение изменений в конституции предусмотрено, например, в Швейцарии (не менее 100 000 человек) и Беларуси (не мене 150 000 граждан), в Свердловской и Омской областях народная законодательная инициатива предусмотрена по внесению изменений в региональные Уставы.

Неслучайно в Конституции методологически оправданно не упомянута народная правотворческая инициатива (а только подразумевается возможность её реализации). Следовательно, она не является самостоятельным конституционным правом, хотя предусмотрена федеральным и региональным законодательством. Таким образом, народная правотворческая инициатива, равно как и гражданская, в том числе правотворческая ини-

¹ Согласно ст. 8 Проекта Конституции РФ (России) высшей законодательной властью обладали граждане России, законодательной властью народа наделялось Федеральное Собрание. В соответствии с Концепцией Конституции СССР (РСФСР) союзного депутата А.М. Оболенского от 12.04.1990 г. вся воля принадлежала только народу, что выражалось в его исключительном праве утверждать Конституцию и вносить в нее изменения. Например, предложения об изменении Конституции могли вносить не менее 1 млн. граждан и не менее 1/5 граждан в субъектах РФ (ст. 6.12 проекта Конституции (Основного закона) РФ М.Е. Николаева от 10.11.1990 г.). Право законодательной инициативы принадлежало группам граждан численностью не менее 100 000 человек и губернаторам (ч. 2 ст. 52 Проекта Конституции РФ (альтернативного варианта), подготовленного Российским движением демократических реформ в 1992 г. Право законодательной инициативы в порядке народной инициативы принадлежало гражданам численностью не менее 250 000 (ст. 107 Проекта Конституции, подготовленного инициативной группой «Коммунисты России» 1990 г.). См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5 «Альтернативные проекты Конституции РФ (1990–1993 гг.)» / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 360, 424, 485, 631.

циатива, являются производными от права на обращение, неотъемлемыми элементами народовластия и составляющей (разновидностью) конституционного права на обращения (предложения). В связи с этим вышеперечисленным правам должны предоставляться гарантии конституционного права на обращение.

Во-первых, главным подтверждением нашей позиции является ст. 91 Проекта Конституции (Основного закона) РСФСР группы народных депутатов РСФСР от 25.03.1991 г. В ней право граждан на петиции раскрывалось как коллективное обращение граждан в государственные и общественные органы и право законодательной народной инициативы, то есть как его разновидность и гарантия¹.

Во-вторых, во многих субъектах РФ инициатива формулируется в законодательстве и уставах через обращение и через предложение, так же как и в концепции Правительства 2012 г. по публичным предложениям граждан².

Следовательно, на такие инициативы распространяется порядок рассмотрения и гарантии Закона об обращениях, потенциал которого не используется юристами в полной мере и ст. 5. 59 КоАП РФ за их нарушение.

Возникает закономерный вопрос, будучи закрепленной в конституции (уставе) субъекта или муниципалитета может ли правотворческая инициатива выступать самостоятельным правом, но не разновидностью обращения (предложения) и каковы критерии их разграничения? Может, если оно не просто декларируется, а составляет совокупность всех элементов структуры субъективного права. А именно – раскрывается содержание (определение) права, установлен конкретный механизм его реализации охраны и защиты, гарантии реализации, причем образом, позволяющим отграничить его по конкретным критериям как полноценное право от других схожих прав, а не смешивать, либо

¹ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Указ. соч. С. 524.

² Через обращение – в уставах Кировской, Волгоградской и Костромской области и через предложение – в Бурятии, Амурской, Астраханской, Волгоградской, Томской, Кемеровской области и Алтайском крае. Более того, право вносить проекты законов предоставляется почетным гражданам (Камчатская область, Санкт-Петербург), профсоюзам (Тулская область), общественным организациям, в том числе коренным и малочисленным народам (Белгородская область, Корякский автономный округ, Приморский край, Республика Карелия, Хакасия). См.: О гражданской (общественной) законодательной инициативе: российский и зарубежный законотворческий опыт и правоприменение // Законодательное собрание нижегородской области – http://www.zsno.ru/data/objects/79/files/O_grazhdanskoy_zakonodatelnoy_initciative_Makarihin_26.04.2012.doc (дата обращения: 28.10.2015 г.); «Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года» (утв. Правительством РФ) // Документ опубликован не был. СПС «Консультант плюс».

подменять одну форму демократии другой. Иначе такое право потеряет ценность, будет мнимым.

Наиболее эффективные гарантии реализации данного института закреплены лишь в Волгоградской области и Бурятии¹, специальные законы, устанавливающие конкретный механизм осуществления инициативы приняты в 9 субъектах РФ из 29², декларирующих такую форму прямой демократии. В том виде, в каком инициатива закреплена во всех субъектах РФ нет главного критерия отличия от права на обращения – если на править проект закона в порядке предложения или правотворческой инициативы он в обоих случаях не обязателен к утверждению (но не рассмотрению), это прерогатива представительного органа. Представительный орган может по своему усмотрению согласиться с проектом правового акта, внести в него поправки или отклонить³.

Инициатива становится в таком случае декларативной и фиктивной при распространенном завышенном требовании обязательного огромного количества сбора подписей (например, 10 тыс. – в Свердловской области, 100 тыс. – в Москве, Краснодарском крае) либо создания инициативной группы, когда правовой акт всё равно не обязателен к принятию властями. Подобный механизм «усмотрения» в утверждении инициатив сложился и в зарубежных странах.

Более того рассмотренные процедуры по умолчанию вменяют запрет гражданам направить единолично и коллективно проект правового акта в порядке предложения, что противоречит и входит в коллизию с Законом об обращениях, который не содержит подобного ограничения. В связи с изложенным, следует подвергать резкой критике утверждения, что в отличие от обращений, инициативы не подлежат обязательному рассмотрению и обсуждению представительными органами без специального на это указания, как не совместимые с сущностью народовластия и политического многообразия. Таково,

¹ В Волгоградской области гражданская инициатива признается как поручение избирателя для реализации предложения в порядке законотворческой инициативы, на которое депутат обязан дать мотивированный ответ (ст. 16 Устава Области). В Бурятии общественным объединениям и гражданам предоставляется право вносить свои законодательные предложения субъектам права законодательной инициативы, по которому в течение месяца должно быть принято письменное мотивированное решение. В случае отклонения инициативы, они вправе обращаться к другому субъекту такого права. См. ст. 4, 5 Закона Республики Бурятия от 19.06.1996 г. № 321-1 «О законопроектной деятельности в Республике Бурятия» (ред. от 5 мая 2015 г.) // Бурятия. 1996. 25 июля; 2015. 19 мая.

² Алтайский край, Томская, Брянская, Калужская, Смоленская, Калининградская Ярославская область, Бурятия, г. Москва. Анализ приведен с использованием СПС «Консультант плюс»

³ См.: *Кутейников Д.Л.* Гражданская (общественная) законодательная инициатива в Российской Федерации // Проблемы права. 2013. №1. С. 60.

к сожалению, искаженное и ошибочное понимание многими учеными и правоприменителями права на обращение¹. Главное – это не обязанность дать ответ по Закону об обращениях, а обязанность предпринять конкретные действия.

Реализация правотворческих инициатив нередко подвергается критике, поскольку они затруднительны в проведении и малоэффективны на практике, несмотря на закрепление в ряде стран в качестве конституционного права (Австрия, Албания, Бразилия, Италия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словения) или в текущем законодательстве. Осуществляются они лишь в немногих странах – Швейцарии, Австралии, Перу, Испании, в преобладающей степени в землях Германии, отдельных штатах США и областях Италии².

На федеральном уровне и уровне субъектов Федерации инициативы единичны и являются также труднодоступными в реализации³. Более того, введенная в 2013 г. Президентом возможность вынесения на всенародные обсуждения проектов правовых актов в порядке общественной инициативы⁴, также противоречит Закону об обращениях. Такая инициатива должна собрать не менее 100 тыс. голосов зарегистрированных на специальном сайте граждан, в поддержку инициативы федерального уровня, не менее 5% голосов граждан в поддержку инициативы регионального или муниципального уровня. Далее она должна быть доработана и одобрена рабочей группой, направлена правительственной

¹ Такого мнения, например, придерживается Кушнирук Р.П., признавая при этом инициативу разновидностью коллективного обращения. См.: *Кушнирук Р.П.* Проблемы и понятие осуществления законотворческой инициативы в Российской Федерации // Новая правовая мысль. 2014. № 1. С. 23, 24. Назревает справедливый вопрос: а в чем же тогда заключаются обязанности парламента, разве не основным полномочием его является представление интересов народа и граждан, а исключительной компетенцией – принятие законов? Ответ очевиден. В Законе об обращениях нецелесообразно прописывать более чем 80 федеральных органов исполнительной власти, 85 законодательным собраниям субъектов и тысячам муниципальным органам «пошаговую» инструкцию: что стоит прямо делать каждому из них, и что входит в их обязанности и компетенцию.

² См.: О гражданской (общественной) законодательной инициативе: российский и зарубежный законотворческий опыт и правоприменение. Указ. соч.

³ Сложился прецедент, когда Государственная Дума отказала в отмене федерального закона по инициативе более чем 100 тыс. подписей избирателей со ссылкой, что она просто не имеет законодательных полномочий рассматривать данные гражданские инициативы. На данный момент известен единственный неуспешный опыт реализации инициативы, когда три законопроекта граждан были зарегистрированы только после решения суда представительным органом Свердловской области, который направил их для публикации в областную газету, а она отказалась их публиковать. См.: «Называйте нас взбесившимся принтером – это ваше право. Но если вы требуете роспуска Госдумы, то докажите, что ходили на выборы» // Новая газета. 2013. 14 января – <http://www.novayagazeta.ru/politics/56241.html>; КПРФ «запускает» народную законодательную инициативу. Старт в Свердловской области – http://kprf.ru/rus_soc/75842.html (дата обращения: 07.02.2012 г.).

⁴ Указ Президента РФ от 4.03.2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (ред. от 23.06.2014 г.) // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019; 2014. № 26. Ст. 3517.

комиссией в федеральные органы власти для публикации на ресурсе или представительный орган власти, опять же не обязательна к утверждению.

В таком случае происходит необоснованное смешение двух институтов демократии, или даже подмена одного института другим (правотворческой инициативы всенародными обсуждениями). Таким образом, считаем, что в подобном виде – это мнимый институт, а не самостоятельное конституционное право.

Указанный подход закрепления рекомендательного, а не императивного института непосредственной демократии в Указе Президента справедлив только в одном случае – если инициатива по всенародным обсуждениям правового акта исходила от властей. В этой части Указ целесообразно скорректировать, сделать набравшую более 100 тыс. голосов инициативу – императивным институтом, обязательной к рассмотрению и утверждению властями с установлением обязанности принятия правового акта.

Сказанное относится и к дискриминационным положениям Закона о местном самоуправлении (ст. 26), которые также не предусматривают правотворческую инициативу граждан в качестве «права» с требованием к муниципалитетам устанавливать не более 3 % минимальной численности населения для инициативной группы¹.

В подавляющем большинстве уставов муниципальных образований одним из требований к инициативе выдвигается наличие определенного числа жителей, не оговорен порядок её реализации. Щеголева Н.А. и Борисов А.С., изучив её закрепление в уставах муниципалитетов и положениях представительных органов, пришли к выводам, что происходит простое декларирование правотворческой инициативы, принижение ее значения, необоснованное ограничение в форме умаления, происходит сокращение гарантий их обеспечения и защиты, создание процедур и механизмов, сводящих инициативы на нет. Указанные факты требуют скорейшего исправления².

Считаем, что как самостоятельное и гарантированное право, народная правотворческая инициатива оформилась только в региональном опыте Италии через процедуру «пропозитивного» референдума. Такая процедура означает, что проект правового акта

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2015. № 45. Ст. 6203.

² Анализ авторов был основан на положениях местных органов об инициативе в городах: Благовещенск, Великий Новгород, Казань, Кемерово, Кисловодск, Краснодар, Майкоп, Нальчик, Петропавловск-Камчатский, Псков, Рязань, Салехард, Саратов, Саянск, Ставрополь, Томск, Череповец. См.: Щеголева Н.А., Борисов А.С. К вопросу об умалении права населения муниципального образования на правотворческую инициативу // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4. С. 8–11.

народа может быть принят, даже если его не поддержит парламент, поскольку в таком случае инициатива гарантирована обязательным вынесением её на референдум, где достаточно набрать простое большинство голосов. В настоящее время гарантированное внесение проекта правового акта в Государственную Думу на рассмотрение ставится в зависимость от социального положения. Это могут сделать только студенты и аспиранты в случае победы в научном конкурсе «Моя законотворческая инициатива», проводимого ежегодно Думой, что не способствует целям ст. 2, 3, 13 и 19 Конституции РФ, но в этом есть и плюс.

Таким образом, проанализированные выше правовые акты субъектов РФ и муниципалитетов противоречат и ч. 1 ст. 1, ст. 3 Закона об обращениях и их толкованию в постановлении Конституционного Суда 18.07.2012 г. № 19-П (РГ. 2012. 3 авг.). Согласно им законодательством субъектов могут предоставляться дополнительные гарантии, не ниже федеральных без установления дополнительных обязанностей и ограничений прав для граждан и организаций¹.

Ч. 2 ст. 1 и ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 59-ФЗ запрещают региональному законодателю устанавливать правила рассмотрения обращений граждан, противоречащие федеральному закону, поэтому требования в части сбора подписей или минимального количества членов инициативной группы и прочие, приняты с нарушением предметов ведения и Закона об обращениях. Они возлагают дополнительные обязанности на правомочие народа в рамках права на обращение подавать власти предложения по принятию правовых актов, которое не является самостоятельным правом, что было доказано выше.

Как подчеркивает Авакьян С.А., гражданская законотворческая инициатива могла бы стать важным шагом на пути реально гарантированного, а не лишь провозглашенного народовластия². Такой институт является перспективной концепцией реформирования государственного управления, путем вовлечения граждан в демократию, его нужно поощрять и развивать.

В связи с изложенным считаем, что Закон об обращениях допускает единоличное и коллективное внесение проектов правовых актов в представительные органы любого уровня и имеет приоритет над региональными и местными правовыми актами в случаях с

¹ О дополнительных гарантиях права на обращения в законодательстве субъектов см. подробнее исследование: *Савоськин А.В.* Система законодательства об обращениях граждан // *Lex russica*. 2014. № 12. С. 1420–1429.

² См.: *Авакьян С.А.* Гарантированное народовластие // *Новая газета*. 2012. 16 окт.

необоснованными и непредусмотренными ограничениями правотворческой инициативы¹. Если предложение подано заявителем как заявление с приложением проекта правового акта или же простым предложением принять меры, разработать правовой акт, представительный орган обязан рассмотреть предложение, как относящееся именно к его компетенции, но вправе по собственному усмотрению принять или не принять акт. Депутат обязан передать проект на рассмотрение в такой орган, или разработать такой правовой акт.

Если же подана жалоба с просьбой принять меры по отмене или признанию неконституционным правового акта или проектом жалобы, то орган обязан направить его подведомственным субъекту/субъектам запроса в Конституционный Суд или орган конституционной юстиции субъекта РФ. При этом сам орган отказывать по существу жалобы заявителю никак не вправе, обосновывая заявителю тем, что вопрос ему не подведомственен или обжалуемый заявителем правовой акт не противоречит Конституции РФ, поскольку это исключительная компетенция Конституционного Суда².

Уже в предложенной выше концепции, на наш взгляд, видно, что действующее законодательство можно эффективно использовать, а не нагромождать новыми специальными законами при желании власти ставить права человека превыше иных благ. В связи с чем, мы выступаем противниками предложений о принятии рамочного федерального закона о законотворческой инициативе граждан в части сбора подписей и прочих ограничений права на обращение и народовластие.

Вместе с тем целесообразно ввести дополнения в Закон об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов субъектов РФ, предусматривающие возможность внесения в законодательный орган субъекта посредством народной инициативы проекты федеральных законов и региональных законов, а также процедуру «пропозитивного» референдума, аналогичную в Италии.

Опровергать изложенные выше предложения нецелесообразно с учетом отсутствия прямого запрета на это в Конституции и поскольку народ итак чрезмерно ограничен

¹ Наш тезис можно подтвердить позицией Н.В. Джагарян, согласно которой конституционный механизм гарантирования права на представительство в местном самоуправлении предполагает, что коллизии должны решаться в пользу норм с более высоким уровнем гарантий. См.: *Джагарян Н.В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2015. С. 43.*

² Отказ в разработке или обсуждение в чтениях представительным органом проектов правовых актов допускается, только если содержательная часть обращения или проекта указывает на действия, прямо запрещенные Уголовным кодексом РФ или Конституцией РФ.

в проведении референдума, всенародных обсуждений и иных форм народовластия. Эту идею нужно стратегически развивать и утверждать на практике, создавая соответствующие прецеденты. Предложения по установлению правовых гарантий правотворческих инициатив даны нами в положениях, выносимых на защиту.

В настоящее время, всенародные обсуждения общественно важных вопросов ограничены сбором 100 000 голосов на федеральном уровне, или 5 % – в регионах, причем не обязательных к публичному ответу властями. Если ты не чиновник или его руководитель, то на равных не можешь задать ему вопрос и получить публично общественно значимый ответ, если он сам того не пожелает. Разве это справедливо? Есть ли более простой способ организовать всенародные обсуждения, призвать чиновников честно и публично ответить народу по проблемам без личной переписки и без сбора подписей, в том числе дать ответ на народную правотворческую инициативу? По нашему убеждению, подобная процессуальная «лазейка» существует через механизм открытых обращений и писем. В самых безвыходных ситуациях граждане прибегают к открытым обращениям в СМИ или Интернете с просьбами устранить беззаконие и произвол властей, проявления коррупции и прочими, побуждая общество к обсуждению острых политических вопросов.

Обязаны ли власти отвечать на открытые обращения? Считаем, что да. В ряде случаев такие обращения следует расценивать как рекомендации, то есть предложения по Закону об обращениях. С другой стороны, если они содержат конкретные факты, доказательства нарушения законодательства, просьбы устранить их, то можно расценивать такие обращения как жалобы. Главным для властей по закону необходимо формально дать ответ в письменной форме, по существу – принять решения и предпринять действия по жалобе, восстановить нарушенные права¹. Причем открытые (публичные) обращения налагают более серьезные моральные обязательства власти перед обществом, чем обычное индивидуальное обращение, поскольку они доступны для обсуждения и порицания неопределенному кругу лиц².

¹ Отличие открытых обращений от электронных и письменных обращений является то, что в ряде случаев: 1) они не содержат адресов и иных личных данных заявителей, чтобы им можно было дать ответ по почте по Закону об обращениях, 2) не отправляются непосредственно по почте адресату, 3) публикуются для обсуждения обществом. Вместе с тем, это не снимает обязанности представителей власти дать ответ заявителю тем же способом, что и открытое обращение.

² Интересным, например, представляется политическое обращение священнослужителей Православной Церкви к председателю Конституционного Суда об «отмене» присвоения порядковых номеров людям (ИНН) по десяткам жалоб граждан в Суд, как нарушающих права верующих, которое в силу отсутствия правовых гарантий осталось без публичного ответа. См.: Открытое обращение к Предсе-

Среди прочих в Интернете имеют место открытые обращения сугубо критического характера деятельности представителей власти без конкретной просительной части (например, задуматься, кто защитит ни в чем неповинных людей?)¹, они также требуют публичного ответа гражданам. Встречаются и открытые обращения и с выражением благодарности без просительной части, например, Президенту РФ², что требует также законодательного регулирования, путем включения их еще в одну форму обращения – благодарности, обязанность ответа на которую можно и не вводить, оставив этот вопрос на усмотрение адресата обращения.

Открытые обращения встречаются и на веб-сайтах ряда органов публичной власти в электронных приемных и на форумах. Вместе с тем поднимая нередко общественный резонансный вопрос, ответы на него с таких сайтов уходят «от общества» обычно личным ответом заявителю, а не обнаруживаются публично, что умаляет общественный контроль над властью.

В связи с чем предлагаем закрепить в Законе об обращениях специальную статью «Открытые обращения», предоставляющую дополнительные гарантии открытому обращению как официальному через обязанность властей представлять публичные ответы на него (См.: Приложение 1).

Предложенные гарантии публичных ответов на открытые обращения могут способствовать укреплению авторитета власти, доверия у народа, позволят запустить систему сдержек и противовесов в действие, когда она не срабатывает, где еще одним звеном могут стать граждане³. Целесообразно в век информационных технологий ввести в Закон

дателю Конституционного Суда РФ – <http://woman.zaistinu.ru/articles?aid=196> (дата обращения: 6.07.2015 г.).

¹ См.: Федоровская А.П. Открытое обращение к Уполномоченному по правам человека в РФ Памфиловой Э.А. от 15.01.2015 г. – http://gulagu.net/profile/4277/open_letters/4764.html (дата обращения: 6.07.2015 г.).

² Для Президента создан специальный сайт для открытых обращений <http://presidentrussia.info/> (дата обращения: 6.07.2015 г.). Однако созданный сайт обладает главным недостатком, после публичного обращения на нём не публикуются публичные ответы.

³ Наше предложение вполне оправданно на фоне того, что с учетом активного распространения интернет с 2011 г. законодатель ввел гарантии ответа на электронные обращения граждан с введением обязанности дать ответ на нее в электронной и письменной форме публичными органами власти. Предложение также делается нами по аналогии с нормами ч. 2 ст. 152 ГК РФ по делам о защите чести и достоинства, деловой репутации, когда лицо должно по диффамационным искам дать опровержение в том же СМИ, где были распространены клевета, оскорбление, порочащие честь и достоинство факты.

об обращениях и возможность рассмотрения устных обращений граждан по видеосвязи¹.

На практике и в литературе нередко пропагандируется и навязывается идея свободного мандата депутата Государственной Думы от воли избирателей, что не соответствует положениям действующего законодательства. Это «миф», причем противоречащий народовластию и политическому многообразию². Его стоит опровергать, дабы не прижилась в сознании общества и самих депутатов пагубная идея безответственности народных представителей. Не вдаваясь в спор о свободном и императивном мандате, с уверенностью можно было также предположить, Законом о политических партиях закреплён партийный мандат. Однако партия не имеет права наделять депутатов мандатом, таковым уполномоченным источником наделения является суверенный народ. Но и такой мандат можно виртуозно «обойти» подкованному юристу в пользу избирателей. Но как?

Наказ избирателей, теоретически относящийся к императивному мандату, можно реализовать как один из важнейших видов обращений избирателя (подинститут обращений), обязательный к ответу и принятию действий депутатом в соответствии с Законом об обращениях. Законы субъектов РФ о наказах избирателей, регулирующие предварительное изучение, систематизацию и исполнение наказов, вопросы финансирования мероприятий по их реализации выявлены в 23 субъектах РФ (по состоянию на 2014 г.). Однако с точки зрения системы законодательства об обращениях, как верно отмечает А.В. Савоськин, такие законы не являются специальными и не могут противоречить Закону об обращениях граждан³.

И здесь достаточно уместными являются рассуждения авторитетного конституционалиста профессора С.А. Авакьяна о том, что вплоть до 1989 г. в наказе была заложена идея единства парламента и населения, а не их противоборства, попытками «про-

¹ Возможно установление такой обязанности для органов государственной власти субъекта РФ по предварительной записи не реже одного раза в месяц, что удобно для заявителей из удаленных районов. Указанные предложения могут способствовать усилению народного контроля над властями и уменьшению формальных отказных ответов гражданам за счет психологии власти, которая будет ощущать непосредственный визуальный контакт с заявителем и психологический контроль над собой.

² Трактовка Конституционного Суда независимости депутатов законодательного органа через их свободу от чьих бы то ни было указаний для выполнения политической воли избравшего его народа, выглядит не то, чтобы неубедительной и нелогичной, но и противоречащей народовластию, от которого Судом в том числе «предоставлена» такая свобода. См.: абз. 3 п. 3.1. Постановления от 28.02.2012 г. № 4-П // ВКС РФ. 2012. № 2.

³ См.: Савоськин А.В. Система законодательства об обращениях граждан. Указ. соч.

эксплуатировать» или «выкручивать» руки депутатам, с помощью которых удавалось ставить и решать животрепещущие проблемы. Наказ заключался в поручениях избирателей кандидату в депутаты, имеющих общественное значение (а не корыстную волю части избирателей)¹. Данный демократический инструмент эффективного воздействия на решение государственных и местных вопросов, предусмотренный в отношении депутатов, кандидатов в депутаты и на должность выборных должностных лиц в ряде регионов², востребован и на федеральном уровне.

В связи с чем, полная «свобода» и независимость депутата любого уровня недопустима, как противоречащая конституционному праву на обращение. Допустимы императивный или полуимперативный мандат.

Отчет (информация) о проделанной работе депутата за любой период времени в соответствии с принципом гласности деятельности органов публичной власти по заявлению граждан должен быть дан в течение 30 дней. Такие отчеты также подпадают, по нашему убеждению, под гарантии Закона об обращениях вне зависимости от специального указания в иных законах, которыми могут быть установлены дополнительные гарантии обязанности ежегодного или ежеквартального отчета. Вместе с тем такие гарантии следовало бы прямо закрепить для депутатов всех уровней власти, также как и для партий в Законе о партиях и правовом статусе депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации. В отчетах партии и депутаты должны отражать: какие законопроекты были внесены в представительные органы, какие были приняты, какие проекты законов были заблокированы в отношении других партий, какие положения предвыборной программы были выполнены или отклонены и по каким основаниям, сведения о выполнении обращений избирателей и другие сведения.

При этом ничто не мешает и не запрещает избирателю по действующему законодательству обжаловать бездействие депутата (в том числе нарушение предвыборной программы), сославшись на устав партии или предвыборную программу, если им будет обоснованно доказано, что депутатом не предпринималось никаких мер по обращению избирателя о реализации уставных целей или предвыборных программ партии / депутата.

¹ См.: *Авакьян С.А.* Надо ли отказываться от наказов? Полемический взгляд на парламентское решение // *Размышления конституционалиста: избранные статьи.* М.: Изд.-во Моск. ун.-та, 2010. С. 135, 136.

² См.: *Комарова В.В.* Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М.: «Формула права», 2006. С. 384–397.

Можно потребовать и присуждения компенсации морального вреда. Подобная позиция вовсе не должна расцениваться судами, как преодоление запрета привлечения к ответственности депутата за выраженное мнение при принятии законов, либо привлечение к уголовной или к административной ответственности, поскольку речь идет не о мнении, а о его действиях и бездействии. В данном случае депутат будет привлекаться к гражданско-правовой ответственности, запрет на которую Законом не установлен¹.

Единственное, что остается от теории свободного мандата – невозможность отзыва депутата избирателем. Однако и его можно попытаться преодолеть косвенно: через заявление к партии депутата о применении к нему дисциплинарных мер или о лишении мандата за неисполнение обязанностей, заявлением в парламент о лишении депутатской неприкосновенности, либо обжалования его действий (бездействия) избирателями в суд, через всенародные обсуждения данных вопросов, в том числе регионального уровня. Сказанное нами по аналогии относится и к депутатам представительных органов субъектов РФ и муниципалитетов, поскольку установление свободного мандата в «чистом» виде, за исключением невозможности отзыва, нарушало бы гарантии рассмотрения обращений, предоставленных избирателям федеральным законом.

Член комитета Государственной Думы по регламенту Н. Булаев считает, что проблема с депутатами, длительное время не участвующими в работе с избирателями и палаты, реально существует, «в последнее время эта проблема обострилась»². Депутаты более озабочены партийной дисциплиной, желая сделать императивный мандат подотчетным себе, а не избирателю. Однако проблемы партийной дисциплины – это вопросы уставных отношений, а не законов. Например, Государственная Дума отклонила в 2014 г. законопроект об «императивном мандате» (праве фракции самостоятельно выдвигать инициа-

¹ См.: Федеральный закон от 8.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74; 2015. № 45. Ст. 6204. К такому выводу мы приходим из того, что дела, вытекающие из публичных правоотношений до 14.09.2015 г. производились по правилам ГПК РФ, вследствие чего и ответственность наступала гражданско-правовая. КАС РФ, вступивший в силу с 15.09.2015 г., специально оговаривает, что дела об административных правонарушениях (КоАП РФ) не подпадают под его юрисдикцию (в нем идет речь лишь об особом судопроизводстве такой категории дел). Обжалование действий и бездействия – способ конституционной и гражданско-правовой защиты прав граждан, который может подпадать под «пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения» (ст. 12 ГК РФ), и не предусмотренное прямо одним из видов административной ответственности в главе 3 КоАП РФ.

² Справороссы внесли в Госдуму проект постановления по лишению мандата Ильи Пономарева – <http://tass.ru/politika/2047400> (дата обращения: 17.07.2015 г.).

тиву по досрочному лишению полномочий своих депутатов в случае систематического неисполнения ими обязанностей для принятия решения всей Государственной Думой)¹.

Вместе с тем подобные инициативы и предусмотренная законодательством возможность прекращения постановлением Государственной Думы депутатских полномочий без судебного решения, в том числе за занятие предпринимательской деятельностью, подрывают «саму суть представительной демократии», о чём в последнем мониторинге 2.10.2012 г. (п. 23) критически высказалась ПАСЕ относительно лишения мандата депутата Г.Гудкова. И даже мотивация Конституционного Суда РФ, что такое решение гарантировано правом судебного обжалования², представляется нам слабо убедительной. Тем более, она не согласуется с его более поздней позицией, поскольку: «...Результаты выборов определяются исключительно голосованием избирателей, ни сама политическая партия, ни тем более ее фракция в парламенте не вправе по своему усмотрению менять его итоги»³.

В связи с изложенным в Законе от 8.05.1994 г. № 3-ФЗ целесообразно установить предварительный судебный контроль по лишению депутатских полномочий для парламента, так же как и возможность отзыва депутатов не менее 100 000 избирателей за утратой доверия и за ненадлежащее исполнение обязанностей. Целесообразность таких предложений обусловлена тем, что идея свободного мандата «пагубно влияет на качество представительной власти в России»⁴.

Более того депутатская неприкосновенность не должна препятствовать привлечению к уголовной ответственности за преступления, в которых свидетелями или подозреваемыми являются члены парламента или их родственники, как следует из постановления ЕСПЧ от 22.03.2005 г. по делу «Гунго против Турции», что требует изменения зако-

¹ Госдума отказалась давать фракциям право отзывать депутатов (14.10.2014) // <http://tass.ru/politika/1507516> (дата обращения: 17.07.2015 г.).

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 г. № 34-П // ВКС РФ. 2013. № 3. В ниже приведенном случае депутата Т.Романовой, ей не удалось восстановиться почти в аналогичной ситуации в региональном парламенте даже после двух (в течение 4 лет) судебных разбирательств в её пользу в Конституционном Суде.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.12.2014 г. № 33-П // ВКС РФ. 2015. №2.

⁴ Госдума отказалась давать фракциям право отзывать депутатов (14.10.2014) // <http://tass.ru/politika/1507516> (дата обращения: 17.07.2015 г.). Например, один из проектов конституции устанавливал обязанность отчитываться депутатов, в том числе за работу соответствующего Совета, перед избирателями, которые могли в любое время простым большинством отозвать депутатов, не оправдавших доверия в установленном законом порядке. Отозвать можно было и Президента в случае нарушения Конституции не менее чем 5 млн избирателей. См.: ст. 123, 138 Проекта Конституции (Основного закона) РСФСР, подготовленного группой народных депутатов РСФСР в порядке законодательной инициативы по состоянию на 25.03.1991 г.

нодательства¹. Так, например, всего за время своей работы Государственная Дума по июль 2015 г. лишила неприкосновенности 10 депутатов, и лишь дважды лишала депутатов мандатов².

Вместе с тем следует развивать и внутрипартийный плюрализм. Однако последний вопрос остается на усмотрение общественных объединений, которые, как чаще всего следует из уставов, ограничены не волей народа, а партийной дисциплиной. У партий, как правило, в уставах не закрепляются прямые обязанности перед народом и избирателями, кроме как выражения их интересов и доведения до власти. Проголосовав не как все, в представительном органе, можно быть исключенным из политической партии, стать предателем (например, как в уставе ЛДПР), исходя из устава партии или решения ее руководства, что также грубо нарушает принцип политического многообразия. В Законе о политических партиях следовало бы закрепить положение, согласно которому любой депутат партии свободен при внутрипартийном голосовании и голосовании во фракции представительного (законодательного) органа, за выраженное мнение он не может быть исключен из партии.

Положительной практикой развития внутрипартийного плюрализма можно считать проводимые с 2011 г. в партиях их членами первичные выборы, т.н. «праймериз», для выдвижения кандидатур в списки кандидатов на выборы, хотя их прозрачность законодательством никак не урегулирована. В настоящее время процедуры праймериз совершенствуются, в 2015 г. ставка делалась на лидеров общественного мнения и предварительных выборов кандидатов непосредственно населением региона, когда любой житель может прийти и проголосовать. Например, перед выборами в единый день голосования 13 сентября 2015 г. в 11 субъектах РФ законодательных собраний, в 21 субъекте – губернаторов предварительно проголосовать за кандидатов «Единой России» пришли более 1 млн. человек. Во многих регионах в партийные списки были включены депутаты Госдумы от разных фракций. Так, лидеры «ЛДПР» и «Справедливой России» решили

¹ См.: *Эрдаль Э., Бакирчи Х.* Статья 3 Европейской конвенции по правам человека. Руководство по практическому применению / Редактор Б. Викстром, пер. О. Амшеева. Серия руководств ВОПП. Том I. Женева, 2006. С. 73.

² Данные информационного агентства «ТАСС»: Суд заочно арестовал Илью Пономарева (17.07.2015); Как депутатов лишали неприкосновенности (1.07.2014); Случаи лишения мандатов депутатов Государственной думы РФ. Досье (22.05.2015) – <http://tass.ru/proisshestviya/2126844> (дата обращения: 17.07.2015 г.).

возглавить многие списки, от «Единой России» – 5 депутатов Государственной Думы и 11 членов Совета Федерации¹.

Вряд ли такая позиция гарантирует отсутствие применения полит- технологий «паровозов» при распределении мандатов. Она не способствует истинной ротации кадров и политической внутрипартийной конкуренции и противоречит Постановлению Конституционного Суда 16.12.2014 г. № 33-П (ВКС РФ. 2015. №2), если такие кандидаты в последующем откажутся от мандатов. Подобные «праймериз» не должны создавать видимость демократии, тем более, когда партии не поддержали идею «праймериз» на президентских выборах 2012 г, что может свидетельствовать об отсутствии внутрипартийного плюрализма и демократии.

При закреплении в Федеральном законе «О политических партиях» гарантированного права каждого члена партии самостоятельно выдвигать свою кандидатуру на внутрипартийное или народное голосование для включения в партийные списки на любых уровнях выборов или выборах на руководящие должности партии, можно было бы добиться максимального эффекта развития здоровой ротации политических кадров.

Государству следует также обеспечивать равенство в способах защиты прав между государством и личностью в системе политического многообразия посредством лишения представителей власти гарантий ухода от ответственности. В этом направлении требуется плодотворная работа по совершенствованию механизма восстановления нарушенных прав личности от бездействия представителей власти. Приведем примеры.

Бывший депутат Госсовета Чувашии жаловалась на лишение ее депутатского мандата за выход из партии, Конституционный Суд признал нарушение прав заявителя, поскольку Закон не предполагает «возможность исключения депутата ... из фракции, в которой он состоит ... и досрочного прекращения его депутатских полномочий вследствие выхода его из политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран депутатом»². Но восстановить права депутата было невозможно, поскольку был избран новый законодательный орган, а в иске о компенсации вреда ей было отказано в виду несоблюдения искового срока к органам власти в 3 месяца.

¹ Например, перед выборами в единый день голосования 13 сентября 2015 г. в 11 субъектах РФ законодательных собраний, в 21 – губернаторов предварительно проголосовать за кандидатов «Единой России» пришли более 1 млн. человек. См.: *Замахина Т.* Ставка на лидеров // Российская газета. 2015. 10 июля.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2012 г. № 4-П // ВКС РФ. 2012. № 2.

В итоге, в новом деле Конституционный Суд защитил преюдицию судебного решения, подтверждающего факт нарушения прав и свобод, которое не может служить основанием для отказа в связи с пропуском трехмесячного срока обращения в суд в иске о компенсации морального вреда, причиненного гражданину незаконными решениями, действиями представителей власти. Признание норм ст. 256 ГПК РФ неконституционными не исключает установления законодателем разумного срока для подачи исков о взыскании морального ущерба¹. Решение Суда может не исполняться, поскольку новый вступивший в силу 15 сентября 2015 г. КАС РФ, дублирует точно такие же нормы в ч. 5 ст. 219².

Именно в последнем аспекте – установлении разумного срока методологически Суд поступил неверно, поскольку в мотивировочной части решения акцент можно было делать не на пропуск срока, а на явное конституционное неравенство гражданина и представителей власти в сроках защиты прав в нарушение ст. 2 и ч. 1 ст. 19 Конституции РФ. Так для государства, в лице его органов и должностных лиц предусмотрен общий (длительный) трехгодичный срок исковой давности в отношении граждан (ст. 196 ГК РФ)³, срок давности привлечения к административной ответственности граждан за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании составляет до одного года со дня совершения административного правонарушения. Чиновники же имеют 3-х месячный срок привлечения их к ответственности гражданами (в 10 раз меньший), что не согласуется с преимуществами их должностного положения, за которое они должны нести перед обществом повышенную ответственность. Следовательно, и сроки обжалования их действий (бездействия) должны быть выше, чем три месяца. Суд умолчал об этом.

Более того в нарушение принципа разумности, для обжалования действий судебных приставов в новом КАС РФ предусмотрен специальный 10-дневный срок. Аналогичный неразумный срок установлен для обжалования по вопросам связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (опять же вместо противопоставленного ему в законодательстве годичного административного преследования

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 08.06.2015 г. № 14-П // СЗ РФ. 2015. № 25. Ст. 3736.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 29.06.2015 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2015. № 27. Ст. 3981.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2015. № 29. Ст. 4394.

граждан по таким делам), самороспуска или отправки в отставку главы представительного органа муниципального образования. В отношении митингов, норма выглядит вообще ущербно, поскольку при необоснованном несогласовании митинга, гражданин, все же пошедший на него, может попасть под арест до 15 суток, в том числе более длительные сроки уголовного заключения, чем может быть лишен права в 10-дневный срок обжаловать действия властей. Из особой значимости данной категории дел, вытекающих из публичных правоотношений, и восстановления конституционного принципа равенства (ч. 1 ст. 19), необходимо учесть рекомендации Постановления № 14-П – установить разумные сроки от одного до трех лет для таких категорий дел в ст. 219 КАС РФ.

Способствовать свободному развитию политического многообразия будет ряд государственных мер, принятых в последнее время. Достаточно важным является стимулирование плюрализма СМИ во исполнение Рекомендации КМСЕ № R (99)1 – закрепление с 2015 г. гарантий бесплатного вещания и повсеместного распространения обязательных общедоступных телеканалов и радиоканалов¹.

Следует дополнить, что особенно важно в эпоху глобализации законодательно обеспечивать информационную безопасность государства, ограничение влияния сетевых структур в виде некоммерческих неправительственных организаций. В данных целях для обеспечения охраны основ конституционного строя был принят Закон о «нежелательных» организациях, касающийся ограничения деятельности иностранных НКО, представляющих угрозу основам конституционного строя РФ, обороноспособности страны или безопасности государства². Множество таких организаций созданы по сетевому признаку, отвлекая внимание эффектом массовости нарушения прав человека в других странах от этой же проблемы у себя на Родине, поступая тем самым лицемерно и не патриотично³.

¹ См.: Рекомендация КМСЕ от 19.01.1999 г. Rec (1999)001 «Относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации». Страсбург, 1999; Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 257-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «О связи» // Российская газета. 2015. 16 июля.

² Вводится уголовное наказание за руководство деятельностью нежелательной организацией и участие в ней, приостановление деятельности во внесудебном порядке Генеральным прокурором или его заместителем по согласованию с Министерством иностранных дел. См.: Федеральный закон от 23.05.2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 21. Ст. 2981.

³ В июле 2015 г. Генеральная прокуратура РФ признала первую нежелательную иностранную организацию, которая предоставила финансирование более 5 млн. долларов США для дискредитации итогов выборов в 2013-2014 гг., службу в армии; еще 11 организаций представлены Советом Федерации как нежелательные. См.: Первый нежелательный // Российская газета. 2015. 29 июля.

На фоне такого положительного Закона парламент пролоббировал и принял параллельно закон о виде российского НКО, аккумулирующего в себе интересы крупнейших финансовых институтов (16 субъектов)¹.

Через саморегулируемую организацию субъектам финансового рынка предоставлено право нормотворческой деятельности, гарантирующее механизм влияния на политику Банка России в принятии нормативных актов с обязанностью в ряде случаев вынесения им своих проектов на рассмотрение рабочих групп или правом создавать совместные рабочие группы с Банком России для совместной подготовки проектов его нормативных актов. Сделано этого вместо скорейшего принятия ФКЗ «О Конституционном Собрании Российской Федерации», предусматривающего создание рабочих групп по пересмотру и принятию новой Конституции, или установления законодательных гарантий общественных инициатив, народной правотворческой инициативы. Тем самым в механизме правотворческой инициативы законодатель создал явное неравенство между коммерческими субъектами и гражданами, создав так называемую предпринимательскую правотворческую инициативу на федеральном уровне лицемерно через НКО.

В связи с изложенным для обеспечения общественных и региональных интересов, преодоления лоббизма в законотворческой деятельности, по справедливому утверждению В. Матвиенко «требуется скорейшее принятие закона о лоббизме в России». Кроме того бюджетным властям целесообразно внести коррективы в идеологию своей деятельности и преодоление бюджетных трудностей не заключалось в экономии на социальных расходах².

Так В.В. Мамонов определяет гарантию конституционного строя как «способ обеспечения его неприкосновенности от посягательств, направленных на насильственное изменение»³, связывая ее с системой национальной безопасности и вытекающим из ч. 1 ст. 3 Конституции РФ правом граждан на оказание сопротивления узурпации власти, попытке силой или принуждением устранить конституционный строй. Например, в ст. 1.2 проекта Конституции (Основного закона) РФ М.Е. Николаева от 10.11.1990 г. содержа-

¹ См.: ст. 30 «Участие саморегулируемых организаций в нормотворчестве» Федерального закона от 13.07.2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 20 июля.

² Берсенева Т. Сессия закончилась, работа продолжается // Российская газета. 2015. 16 июля.

³ Мамонов В.В. Конституционный строй: понятие, основы, гарантии // Государство и право. 2004. №10. С. 43.

лось подобное право с оговоркой его применения—если иные средства не могли быть использованы. Без законодательных гарантий такого права любое неугодное действующей власти действие и мнение может квалифицироваться как насильственное сопротивление¹.

В связи с чем, право на сопротивление должно включать правомочие народа на физическую самозащиту в случае неправомерного применения властями физической силы, чтобы исключить в последующем вопрос об оказании неправомерного сопротивления сотрудникам правоохранительных органов и квалификации их действий как революционной или экстремистской деятельности. Именно в этом аспекте важнейшими гарантиями политического многообразия выступают право на личную неприкосновенность и право быть свободным от репрессий со стороны государства за свои политические убеждения.

В настоящее время требуется совершенствование уголовно-процессуальных гарантий защиты конституционного права на личную неприкосновенность от незаконного уголовного преследования государства и чрезмерной продолжительности содержания под стражей². Так существующая правоприменительная практика позволяет держать «неугодного» властям обвиняемого под стражей без вынесения приговора годами, вместо общего срока в 2 месяца. Используется для этого «процессуальная лазейка» – сторона обвинения имеет возможность после возвращения судом уголовного дела прокурору устранять недостатки расследования, не будучи связанной предельным сроком содержания обвиняемого под стражей (в исключительных случаях не более 18 месяцев по особо тяжким преступлениям согласно ст. 109 УПК РФ, после чего арестованный подлежит немедленному освобождению). Такое чрезмерно частое и длительное заключение под стражу стали причинами переполненности СИЗО с бесчеловечными условиями содержания, и вынесения «пилотного» постановления ЕСПЧ от 10.02.2012 г. «Ананьев и другие против

¹ Ярким примером этого могут служить процесс люстрации неугодных чиновников на Украине в 2014-2015 г., проведение антитеррористической операции против «несогласного» мирного населения на юго-востоке Украины.

² Подтверждением таких случаев может служить ситуация, когда ЕСПЧ признал, что участие заявительницы в акции протеста против Президента РФ не оправдывало ее содержание под стражей в течение года, как и условное осуждение к 3 годам лишения свободы, что является нарушением ст. 10 и п. 3 ст. 5 Конвенции (Постановление от 15.05.2014 г. «Тараненко против России»). См.: http://genproc.gov.ru/upload/iblock/3d2/Taranenko_v_-Russia.pdf (дата обращения: 6.08.2015 г.).

России», тенденции освобождения задержанного из-под стражи до суда по постановлению ЕСПЧ («Алексамян против России» и др.)¹.

Точку в решении проблемы вполне бы мог поставить Конституционный Суд. К сожалению, несмотря на ряд отрицательных системных вышеперечисленных фактов, в Постановлении от 16.07.2015 г. № 23-П он указал на несовершенство правоприменительной практики (РГ. 2015. 29 июля), вместо признания ст. 109 УПК РФ не соответствующей Конституции, предписав соблюдать разумные сроки при содержании обвиняемых под стражей².

Однако это не исключает, по мнению, Суда для федерального законодателя возможности конкретизировать основания и порядок продления срока содержания обвиняемых под стражей после возвращения уголовного дела прокурору. Во исполнение рекомендаций Конституционного Суда и КППЧ ООН по обеспечению п. 3 ст. 9 Пакта о гражданских и политических правах следует дополнить ч. 10 ст. 109 УПК РФ пунктом 5): «В предельный срок содержания обвиняемых под стражей засчитывается время содержания обвиняемых под стражей после возвращения уголовного дела судом прокурору для устранения недостатков расследования»³.

Еще одной из гарантий личности от политических репрессий государства, представляющих опасность для представителей власти как инакомыслящие, является право личности на реабилитацию⁴.

В 2015 г. были возвращены прямые выборы населением глав субъектов РФ (вместо их выдвижения партиями и поддержки муниципальными депутатами с 2012 г. или наделения их полномочиями с 2005 г.). Вместе с тем они также могут теперь «избираться» депутатами законодательного органа субъекта РФ на срок не более 5 лет и не более

¹ См.: Постановление ЕСПЧ от 22.12.2008 г. по делу «Алексамян против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2008. № 12.

² Аналогичное применение Закона ЕСПЧ признает несовместимым п. 3 ст. 5 ЕКПЧ (более чем в 15 делах последнего времени), особенно относительно практики выдачи коллективных постановлений о содержании под стражей (в среднем от 1, 10 года до 4 лет) без оценки оснований для каждого задержанного, их личных обстоятельств вопреки ст. 99 УПК РФ или выбора альтернативных мер пресечения. См.: пп. 19, 25, 27-30, 34, Постановления ЕСПЧ от 12.03.2015 г. по делу «Пушеленко и другие против России» – <http://minjust.ru/ru/node/163352> (дата обращения: 27.07.2015 г.).

³ Следовало бы обратить внимание, что ни Конституционный Суд, ни Правительство РФ, ни Генеральная прокуратура РФ в своих отчетах, признавая нарушением чрезмерные сроки содержания под стражей, умалчивают о том, что в сущности они составляют состав уголовного преступления – превышение должностных полномочий, и следовало бы пресекать их в будущем, повсеместно привлекая к уголовной ответственности виновных лиц.

⁴ См.: Закон РФ от 18.10.1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» (ред. от 30.11.2011 г.) // ВСНД РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1428; СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7039.

двух сроков подряд¹. Такие изменения в части подмены прямых выборов не согласуются с принципами разделения ветвей государственной власти и политического плюрализма, нарушают Постановление Конституционного Суда от 18.01.1996 г. № 2-П².

Сказанное относится и к главам муниципалитетов, которые с 2014 г. по усмотрению субъектов РФ вместо прямых выборов могут избираться депутатами представительных органов муниципальных образований, чем умаляется право населения на прямые выборы, в то время как к 1.01. 2015 г. в 66 субъектах их прямые выборы отменены³. В связи с чем, в законодательстве следует исключить всё лишнее, оставив только прямое волеизъявление граждан без каких-либо посредников.

Подводя итоги главы, следует отметить следующее. В системе государственной охраны и защиты политического многообразия ключевое место занимают Конституционный Суд РФ, Президент РФ, механизм сдержек и противовесов.

В целях сохранения правопреемственности и юридической силы правовых позиций Конституционного Суда по вопросам политического многообразия необходимо вернуть в Закон о Конституционном Суде механизм изменения его правовых позиций, усилить и запустить в действие конституционно-правовые, уголовные и уголовно-процессуальные гарантии их исполнения.

Важнейшими гарантиями политического многообразия являются гражданские и народные правотворческие (законодательные) инициативы, наказания избирателей, открытые (публичные) обращения, которые являются разновидностью (подинститутном) обращений граждан и подпадают под действие Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (Закон об обращениях). Не менее важными гарантиями являются особый порядок пересмотра главы 1 Конститу-

¹ См.: Федеральный закон Российской Федерации от 29.06.2015 г. № 174-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 3 июля.

² В доказательство нашей позиции можно привести и предостережение в 1999 г. Президента РФ Б.Н. Ельцина: «От таких «непрямых» выборов – прямой путь к воссозданию старой «исполкомовской» вертикали, а значит – к слому всего ныне существующего конституционного порядка, к фактической ликвидации федеративных основ государства». См.: Послание Президента РФ от 30.03.1999 г. «Россия на рубеже эпох» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // Российская газета. 1999. 31 марта.

³ См.: ч. 2 ст. 36 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2015. № 45. Ст. 6203. Какие новшества вступят в силу с 1 января 2015: налоги, пенсии, оплата ЖКХ – <http://news.mail.ru/politics/20625187/?frommail=1> (дата обращения: 17.07.2015 г.).

ции, всенародные обсуждения политических и социально-экономических реформ, гарантии которых следует совершенствовать на законодательном, а не на подзаконном уровне.

Следует наметить основные направления совершенствования гарантий политического многообразия – продолжить позитивные законодательные изменения через стимулирование конкурентной среды в правотворчестве и в избирательном процессе, обеспечивать равенство в способах охраны и защиты прав между личностью, общественными объединениями и государством, в т.ч. закрепив обязанность по учреждению уставных (конституционных) судов во всех субъектах России. Также необходима либерализация уголовно-процессуальных гарантий обеспечения права на протест оппозиционеров, усиление конституционно-правовой ответственности политических партий и депутатов всех уровней, через обязанность их предоставлять и официально опубликовывать ежегодные отчеты избирателям.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог диссертационному исследованию, следует заметить, что его результаты демонстрируют актуальность и новизну выбранной нами темы. Содержание и выводы диссертации базируются на анализе юридического содержания политического многообразия, его реализации в российском и зарубежном законодательстве, международном праве, правоприменительной практике. Кроме того, в работе были сформулированы конкретные предложения по совершенствованию российского законодательства.

Нами была предложена собственная методология исследования политического многообразия, существенно отличающаяся от других авторов, прежде всего она была основана на математическом методе и методе моделирования ситуаций, позволяющими сформулировать наиболее эффективные стратегические способы защиты прав человека и основ конституционного строя.

Исходя из фактического и юридического смысла Конституции России, политическое многообразие – основа конституционного строя, отражающая демократическое устройство политической системы общества, представляющий собой совокупность конституционных норм, закрепляющих базирующиеся на демократических ценностях и идеалах реально существующие политические устои российского общества и государства. Политическое многообразие тесно взаимодействует и находит свое проявление в других основах конституционного строя, которые выступают его основными подинститутами и наоборот. Нормы политического многообразия отражают основные функции и юридические свойства Конституции, они также имеют свои особенности в отличие от всех остальных норм конституционного права.

В отличие от исследований предшественников, политическое многообразие нами было предложено также исследовать в контексте международных отношений как суверенное право и обязанность государства.

Мы являемся сторонниками мнения ученых, согласно которых Конституция не исчерпала свой огромный потенциал, её нужно не изменять, а активно применять. С этих позиций мы старались не делать многочисленных предложений по внесению изменений в Конституцию в случае её пересмотра, а остановились на рекомендациях совершенствования действующего законодательства. Причем в работе применен методологический подход, согласно которому даже действующее российское законодательство в ряде слу-

чаев демократичнее, чем в западных странах, если его применять в соответствии с Конституцией.

В связи с чем, особо хотелось бы отметить проблему обеспечения действующих законов судебными решениями.

Принцип единства судебной системы, вытекающий из ст. 3 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹ трактуется помимо прочего в единстве судебной практики – правильном единообразном (но не одинаковом) применении и толковании всеми судами законодательства и норм международного права в соответствии с Конституцией РФ на всей территории России².

Он обеспечивается и тем, что дача разъяснений по вопросам судебной практики, входит в конституционные полномочия Верховного Суда РФ (ст.126), ранее – до февраля 2014 г. также в полномочия Высшего арбитражного Суда РФ (ст. 127), заключающееся на практике в регулярном издании Пленумами этих судов нижестоящим судам разъяснений по различным категориям дел.

Вместе с тем отсутствие долгое время до 2010 г.³ разъяснений Верховного Суда по многочисленным аспектам политического многообразия с учетом постоянно меняющегося законодательства можно признать нарушением его конституционной обязанности по обеспечению единообразной судебной практики, позволяющим судам выносить противоположные решения. Следует активнее внедрять такие разъяснения, особенно по обобщению ключевых правовых позиций международных договорных органов не только по России, но и зарубежным странам, а не отдельных категорий дел, упомянутых Верховным Судом в разрозненных вскользь постановлениях или обзорах⁴.

¹ Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 05.02.2014 г.) // СЗ РФ. 1997. №1. Ст.1; 2014. № 6. Ст. 551.

² См., например, Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 23.03.2005 г. № 25-ПВ04, в котором дается почти аналогичное толкование единства (по гражданским делам), а также приводятся критерии его нарушения // БВС РФ. 2005. № 9.

³ На данный момент приняты всего 2 таких постановления: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 г. № 16 (ред. от 09.02.2012 г.) «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» // БВС РФ. 2010. № 8; 2012. №4; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 г. № 5 (ред. от 09.02.2012 г.) «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // БВС РФ. 2011. №6; 2012. №4.

⁴ См.: например, Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» // БВС РФ. 2013. № 8; Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2015) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.06.2015 г.) (Извлечение)// СПС «Консультант плюс».

Конституционный Суд также должен обеспечивать единство судебной системы и практики формированием стабильной конституционной практики, основанной строго на ранее принятых правовых позициях, отступление от которых возможно с учетом объективных исторических реалий путем официального изменения правовых позиций Суда с соблюдением принципа правовой определенности. Также Суд выполняет эту роль: официальным толкованием Конституции, признанием нормативных актов не соответствующими Конституции и основанной на них правоприменительной практики, возможностью издания ежегодных посланий о состоянии конституционной законности в стране, отчетов об исполнении постановлений Суда, официальным изданием решений об утверждении обзоров практики Суда (ст. 2, 44 Регламента Суда).

Вместе с тем в связи с признанием не соответствующим единству судебной практики любого судебного акта, все основанные на нем последующие судебные постановления делу не могут быть признаны правильными и подлежат отмене (Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 15.09.2004 г. № 85пв03). Такая позиция не применима к решениям Конституционного Суда, в которых он кардинально поменял свои позиции. Именно за Конституционным Судом видится надежда по охране политического плюрализма на фоне критических нападков со стороны международных органов.

В последнем докладе о мониторинге правоприменения в России за 2013 г., так же как и за 2012 г., Правительство предлагало создать механизм, который бы позволял быстро компенсировать пострадавшему деньги за длительное исполнение вступивших в силу судебных актов, в том числе за неисполнение решений ЕСПЧ¹. 2 пилотных постановления ЕСПЧ в части изменения законодательства до сих пор не выполнены.

В связи с чем предлагается разработать проект правового акта, предусматривающий порядок возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями или бездействием суда или конкретного судьи. Это еще раз подчеркивает несостоятельность Закона 2010 г. о компенсации морального вреда², который работает не столь эффективно. Значит опору нужно делать не только на гражданско-правовые и конституционно-правовые механизмы, когда в УК РФ закреплён механизм дисквалификации чиновников

¹ См.: Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2013 год (14.04.2015 г.) – <http://government.ru/activities/17648/> (дата обращения: 15.07.2015 г.).

² См.: Федеральный закон от 30.04.2010 г. № 273-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (ред. от 29.06.2015 г.) // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2144; 2015. № 27. Ст. 3981.

за уголовные преступления и ответственность за неисполнение судебных актов, однако об этом в докладе ничего не говорится, даже в разделе касающегося работы государственных служащих. Правительство не желает привлекать к уголовной ответственности чиновников, что означает низкую эффективность работы власти или незнание Уголовного Закона. Наши предложения – не менять бесконечно законодательство по замкнутому кругу, а менять практику его применения, менять психологию власти, путем элементарного запуска механизма привлечения к уголовной ответственности. А если власть и правоохранительные органы не эффективно контролируют друг друга в системе сдержек и противовесов, то справедливым становится вопрос об усилении народного контроля, и о выборности руководителей таких органов, о чем уже не раз во встречах с различными институтами гражданского общества обсуждался вопрос с Президентом РФ.

Еще одной актуальной проблемой является борьба с правовым нигилизмом и абсентеизмом граждан, путем побуждения их к патриотизму, стимулирование осуществления политических прав и свобод.

В этих целях следует активировать всенародные обсуждения проектов нормативных актов, затрагивающих наиболее важные вопросы государственной жизни, которые должны проводиться в различных организациях, научных и образовательных учреждениях, СМИ, на интернет-сайтах официальных органов государственной власти, прежде всего, Государственной Думы РФ.

Народная (правотворческая) законодательная инициатива на общегосударственном уровне предусмотрена конституциями или законами ряда зарубежных стран (действует в Австрии, Испании, Италии, Швейцарии, на Филиппинах). Несмотря на закрепление права народной законодательной (правотворческой) инициативы в некоторых субъектах РФ и на муниципальном уровне, все процедуры достаточно усложнены и мало применимы на практике. Целесообразно минимизировать круг вопросов, которые не могут быть предметом законодательной инициативы граждан, установить конкретные основания, по которым может быть отклонен предлагаемый проект акта. В отсутствие специальных законов к народным правотворческим инициативам должны применять гарантии Федерального закона «О порядке рассмотрения граждан Российской Федерации».

Следует также активизировать деятельность организаций и Прокуратуры Российской Федерации по подаче заявлений в суд в защиту неопределенного круга лиц, когда имеются массовые нарушения политических прав и свобод, публичных интересов, что

малоразвито в правоприменительной практике и не достаточно разработано в научной литературе.

Нельзя недооценивать роль Президента РФ в политической жизни общества. Указное право методологически можно было эффективно использовать в сторону исполнения решений Конституционного Суда РФ, восполнения пробелов в праве. Хотя указное право трудно согласуется с наличием поддержки Президента РФ большинством в парламенте, когда оно по логике могло прекратить существовать, если инициативы Президента беспрепятственно могут обличаться в форму закона. Именно Президент с 2008 года дал огромный задел политической конкуренции в своих ежегодных посланиях, которые надолго сохраняют свою актуальность, что подтверждается принятием проектов его законов. Именно авторитет и слово Президента ценится больше всего властями во внутренней и внешней политике, за ним всегда последнее слово в принятии закона, сохранении равновесия между ветвями власти и основ конституционного строя.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ И ЛИТЕРАТУРНЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Международно-правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г. // Российская газета. 1998. 10 дек.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 г. // ВВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Протоколы к ней (в ред. Протокола №14) // СПС «Консультант-Плюс».
4. Протокол № 16 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (CETS № 214) // СПС «Консультант Плюс».
5. Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека от 26.05.1995 г. // Российская газета. 1995. 23 июня.
6. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств от 7.10.2002 г. // СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 4971.
7. Замечания КППЧ ООН от 26.07.1995 г., Российская Федерация, ССРР/C/79/Add.54.
8. Заключительные замечания КППЧ ООН от 1.12.2003 г., Российская Федерация, ССРР/CO/79/RUS.
9. Заключительные замечания КППЧ ООН от 24.11.2009 г., Российская Федерация ССРР/C/RUS/CO/6.
10. Заключительные замечания КППЧ ООН от 28.04.2015 г., Российская Федерация ССРР/C/RUS/CO/7.
11. Соображения КППЧ ООН от 21.03.2011 г. ССРР/C/101/D/1410/2005 «Евдокимов и Резанов против Российской Федерации» – http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=ru&TreatyID=8&DocTypeID=17
12. Резолюция ПАСЕ 820 (1984) от 7.05.1984 г. «Об отношении парламентов государств со средствами массовой информации» // САПП РФ. 1993. № 15. Ст. 1340.
13. Резолюция ПАСЕ 1455 (2005) от 22.06.2005 г. «О выполнении Российской Федерацией своих обязательств» // Совет Европы и Россия. 2005. № 1.

14. Резолюция ПАСЕ 1896 (2012) от 2.10.2012 г. «О Выполнении обязательств Российской Федерацией» (предварительное издание) – http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2012%5D/%5BOct2012%5D/Res1896_rus.asp.

15. Замечания общего порядка № 25, принятые КППЧ ООН по Статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах // ООН. Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека. HRI/GEN/1/Rev.8. ООН, 2006.

16. Замечание общего порядка КППЧ ООН № 34 от 12.09.2011 г. CCPR/C/GC/34 «Статья 19: Свобода мнений и их выражения».

17. Руководящие принципы запрета и роспуска политических партий, принятые Венецианской комиссией 10–11 декабря 1999 г. // Совет Европы и Россия. 2001. № 1.

18. Рекомендация КМСЕ от 19.01.1999 г. Rec (1999)001 «Относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации». Страсбург, 1999.

19. Рекомендация КМСЕ от 19.01.2000 г. (2000) 2 «О пересмотре дел и возобновлению производства по делу на внутригосударственном уровне в связи с решениями Европейского Суда по правам человека» // Российская юстиция. 2001. № 12.

20. Седьмой периодический доклад РФ: Документ Комитета ООН по правам человека от 29.01.2013 г., CCPR/C/RUS/7.

21. Заключение Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) о Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: принято Венецианской комиссией на ее 90-й пленарной сессии (Венеция, 16 – 17 марта 2012 г.) – <http://constitutions.ru/archives/7583>.

22. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 г. // Сборник «ООН. Резолюции Генеральной Ассамблеи на XXV сессии». Нью-Йорк, 1970.

23. Декларация о свободе политической дискуссии в средствах массовой информации (принята КМСЕ 12.02.2004 г. на 872-м заседании Комитета Министров на уровне постоянных представителей) // СПС «Гарант».

24. Генеральная Ассамблея ООН. Совет по правам человека. A/HRC/WG6/4/RUS/3: Резюме, подготовленное управлением Верховного комиссара

по правам человека в соответствии с пунктом 15 (С) приложения к резолюции 5/1 Совета по правам человека. Женева, 2–13 февраля 2009 года.

25. Гражданские и политические права: Комитет по правам человека. Изложение фактов №15 / ООН: Женева, 1991.

26. Деятельность специальных докладчиков Организации Объединенных Наций: 17 вопросов и ответов. Права человека: изложение фактов. №27. Женева.

27. Двенадцатый доклад от 17.09.2004 г. E/CN.4/2005/64 Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, представленный Комиссии ООН по правам человека г-ном Амбейи Лигабо.

28. Доклад Европейской комиссии за демократию через право от 16.12.2013 г. «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов». Страсбург, 2013 (неофициальный перевод)–
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-rus)

29. Общеполитическая рекомендация Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью № 6 «О противодействии распространению материалов расистского, ксенофобского и антисемитского характера через интернет». Страсбург, 2000.

30. «Верховенство права в Интернете и в остальном цифровом мире»: Тематический доклад, опубликованный Комиссаром Совета Европы по правам человека. Выдержки из основного доклада и рекомендации от 8.12.2014 г. CommDH/IssuePaper(2014)1. Совет Европы, 2014.–
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2268639>

2. Нормативно-правовые акты Российской Федерации, официальные документы

31. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. №7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

32. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

33. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

34. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

35. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4202.

36. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. №1 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 08.06.2015 г.) // СЗ РФ. 1994. №13. Ст. 1447; 2015. № 24. Ст. 3362.

37. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 05.02.2014 г.) // СЗ РФ. 1997. №1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 551.

38. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 23.05.2015 г.) // СЗ РФ. 1997. №9. Ст. 1011; 2015. № 21. Ст. 2979.

39. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (ред. от 31.10.2005 г.) // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4916; 2005. № 45. Ст. 4581.

40. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 06.04.2015 г.) // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; 2015. № 14. Ст. 2006.

41. Федеральный конституционный закон от 03.11.2010 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5742.

42. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (ред. от 04.11.2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550; 2014. № 45. Ст. 613.

43. Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 г. № 9-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде

Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2922.

44. Федеральный конституционный закон от 08.06.2015 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 24. Ст. 3362.

45. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2015. № 29. Ст. 4394.

46. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2015. № 29. Ст. 4393.

47. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921; 2015. № 29. Ст. 4391.

48. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1; 2015. № 45. Ст. 6208.

49. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 29.06.2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012; 2015. № 27. Ст. 3986.

50. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2015. № 29. Ст. 4390.

51. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 29.06.2015 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; 2015. № 27. Ст. 3981.

52. Закон РСФСР от 20.04.1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни» // ВВС РСФСР. 1988. № 17. Ст. 540.

53. Закон РФ от 18.10.1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» (ред. от 30.11.2011 г.) // ВСНД РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1428; СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7039.

54. Федеральный закон от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (ред. от 13.07.2015 г.) // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4383.

55. Закон РФ от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 5.10.2015 г.) // ВВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2015. № 41. Ст. 5639.

56. Федеральный закон от 8.05.1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

Федерации» (ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74; 2015. № 45. Ст. 6204.

57. Федеральный закон от 13.01.1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (ред. от 12.03.2014 г.) // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170; 2014. № 11. Ст. 1094.

58. Федеральный закон от 3.04.1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (ред. от 22.12.2014 г.) // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269; 2014. № 52. Ст. 7557.

59. Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 08.03.2015 г.) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2015. № 10. Ст. 1413.

60. Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (ред. от 12.03.2014 г.) // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757; 2014. № 11. Ст. 1094.

61. Федеральный закон от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (ред. от 04.06.2014 г.) // СЗ РФ. 1996. № 49; 2014. № 23. Ст. 2931.

62. Федеральный закон от 26.09.1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465; 2015. № 29. Ст. 4387.

63. Федеральный закон от 30.03.1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

64. Федеральный закон от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2015. № 45. Ст. 6204.

65. Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 23.05.2015 г.) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2015. № 21. Ст. 2985.

66. Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ред. от 31.12.2014 г.) // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031; 2015. № 1. Ст. 60.

67. Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (ред. от 8.03.2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031; 2015. № 10. Ст. 1393.

68. Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях из-

бирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2015. №45. Ст. 6203.

69. Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ред. от 24.11.2014 г.) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171; 2014. № 48. Ст. 6636.

70. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2015. № 29. Ст. 4388.

71. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2015. № 45. Ст. 6203.

72. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 5.10.2015 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2015. № 41. Ст. 5639.

73. Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 02.05.2015 г.) // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485; 2015. № 18. Ст. 2617.

74. Федеральный закон от 11.12.2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 02.05.2012 г.) // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950; 2012. № 19. Ст. 2274.

75. Федеральный закон от 23.03.2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» (ред. от 20.04.2014 г.) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2014. № 16. Ст. 1839.

76. Федеральный закон от 2.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 3.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2015. № 45. Ст. 6206.

77. Федеральный закон от 12.07.2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» (с изм. от 22.02.2014 г.) // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125; 2014. № 8. Ст. 740.

78. Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448; 2015. № 29. Ст. 4389.

79. Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ред. от 5.10.2015 г.) // СЗ РФ. 2007. №10. Ст. 1152; 2015. № 41. Ст. 5639.

80. Федеральный закон от 22.12.2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (ред. от 12.03.2014 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6217; 2014. № 11. Ст. 1094.

81. Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (ред. от 04.11.2014 г.) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2014. № 45. Ст. 6141.

82. Федеральный закон от 30.04.2010 г. № 273-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (ред. от 29.06.2015 г.) // СЗ РФ. 2010. № 18. Ст. 2144; 2015. № 27. Ст. 3981.

83. Федеральный закон от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (ред. от 29.06.2015 г.) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 48; 2015. № 27. Ст. 3970.

84. Федеральный закон от 02.04.2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» (ред. от 23.05.2015 г.) // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1721; 2015. № 21. Ст. 2985.

85. Федеральный закон от 2.05.2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

86. Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 02.05.2015 г.) // СЗ РФ. 2012. № 50. Ст. 6952; 2015. № 18. Ст. 2626.

87. Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (ред. от

04.03.2013 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7627; 2013. № 9. Ст. 873.

88. Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 5.10.2015 г.) // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; 2015. № 41. Ст. 5641.

89. Федеральный закон от 04.06.2014 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2931.

90. Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4213.

91. Федеральный закон от 23.05.2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 21. Ст. 2981.

92. Федеральный закон от 23.05.2015 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон «О политических партиях» // СЗ РФ. 2015. № 21. Ст. 2985.

93. Федеральный закон от 29.06.2015 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3960.

94. Федеральный закон от 29.06.2015 г. № 174-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3965.

95. Федеральный закон от 29.06.2015 г. № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статью 14 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3979.

96. Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Феде-

рального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4349.

97. Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 257-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «О связи» // СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4383.

98. Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 269-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4395.

99. Федеральный закон Российской Федерации от 14.07.2015 г. № 272-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 102 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4398.

100. Постановление Государственной Думы РФ от 15.12.1996 г. № 918-П ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "К Президенту Российской Федерации об опасных последствиях воздействия некоторых религиозных организаций на здоровье общества, семьи, граждан России» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 52.

101. Постановление Государственной Думы РФ от 22.01.1998 г. «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 16.06.2015 г.) // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801; СПС «Консультант плюс».

102. Постановление Государственной Думы РФ от 10.07.2004 г. № 899-IV ГД «О заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "В связи с постановлением Европейского Суда по правам человека по так называемому делу Илашку» // СЗ РФ. 2004. № 29. Ст. 3017.

103. Декларация о государственном суверенитете РСФСР. Принята 12 июня 1990 г. // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. №2. Ст. 22.

104. Указ Президента РСФСР от 23.08.1991 г. № 79 (с изм. от 30.11.1992 г.) «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР» // ВВС РФ. 1991. №35. Ст. 1149.

105. Указ Президента РСФСР от 25.08.1991 г. № 90 «Об имуществе КПСС и

Коммунистической партии РСФСР» (с изм. от 30.11.1992 г.) // ВВС РФ. 1991. №35. Ст. 1164.

106. Указ Президента РСФСР от 6.11.1991 г. № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР» (с изм. от 30.11.1992 г.) // ВВС РФ. 1991. №45. Ст. 1164.

107. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 09.09.2000 г. № Пр-1895) // Российская газета. 2000. 28 сент.

108. Указ Президента РФ от 9.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 22.06.2010 г.) // 2004. № 11. Ст. 945; 2010. № 26. Ст. 3331.

109. Указ Президента РФ от 9.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.

110. Указ Президента РФ от 20.05.2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации») (ред. от 25.07.2014 г.) // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930; 2014. № 30. Ст. 4286.

111. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

112. Указ Президента РФ от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 21.07.2015 г.) // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754; 2015. № 30. Ст. 4571.

113. Указ Президента РФ от 4.03.2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (ред. от 23.06.2014 г.) // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019; 2014. № 26. Ст. 3517.

114. Указ Президента РФ от 21.07.2015 г. № 374 «О внесении изменений в Положение о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2013 г. № 620» (ред. от 12.09.2015 г.) // СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4572; № 37. Ст. 5131.

115. "Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года" (утв. Правительством РФ) // Документ опубликован не был. СПС «Консультант плюс».

116. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке нормативных правовых актов и их общественного обсуждения» (ред. от 25.07.2015 г.) // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902. 2015. № 31. Ст. 4692.

117. Постановление Правительства РФ от 03.06.2013 г. № 466 «Об утверждении Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации» (ред. от 7.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2923; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.11.2015.

118. Устав Свердловской области – http://constitution.garant.ru/region/ustav_sverd/

119. Устав Волгоградской области – http://constitution.garant.ru/region/ustav_volgograd/chapter/1/

120. Закон г. Москвы от 11.12.2002 г. № 64 «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве» // СПС «Гарант» – <http://base.garant.ru/379449/>

121. Закон Республики Бурятия от 19.06.1996 г. № 321-I «О законопроектной деятельности в Республике Бурятия» (ред. от 5.05.2015 г.) // Бурятия. 1996. 25 июля; 2015. 19 мая.

122. Закон Свердловской области от 6.05.1997 г. № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области» (ред. от 20.07.2015 г.) // Собрание законодательства Свердловской области. 1997. № 5. Ст. 930; Областная газета. 2015. 22 июля.

123. Закон Санкт-Петербурга от 4.12.2012 г. № 610-107 «О порядке отзыва высшего должностного лица Санкт-Петербурга – Губернатора Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2012. № 3.

124. Закон Республики Карелия от 07.07.2004 № 790-ЗРК «О Конституционном Суде Республики Карелия» (ред. от 26.06.2015 г.) // Карелия. 2004. 10 июля; Официальный интернет-портал правовой информации – <http://www.pravo.gov.ru>, 29.06.2015.

125. Закон Ленинградской области от 26.12.2012 г. № 103-оз «О порядке отзыва Губернатора Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2012. № 135.

126. Закон Алтайского края от 30.06.2015 г. № 59-ЗС «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Алтайского края» - <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2200201507030004>.

127. Декларация о государственном суверенитете РСФСР. Принята 12 июня 1990г. // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. №2. Ст.22.

128. Послание Президента РФ от 30.03.1999 г. «Россия на рубеже эпох» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // Российская газета. 1999. 31 марта.

129. Послание Президента Федеральному Собранию РФ от 26.05.2004 г. // Российская газета. 2004. 27 мая.

130. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25.04.2005 г. // Российская газета. 2005. 26 апр.

131. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ за 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 нояб.

132. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ за 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 нояб.

133. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ за 2010 г. // Российская газета. 2010. 1 дек.

134. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 г. «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2012. 13 дек.

135. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 г. «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // Российская газета. 2013. 13 дек.

136. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 г. «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. 2014. 5 дек.

137. Лукин В. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О соблюдении конституционного права на мирные собрания в Российской Федерации» // Российская газета. 2007. 28 июня.

138. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за

2004 год «Что для гражданина право, то для чиновника долг» // Российская газета. 2005. 31 марта.

139. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год «Закон сильнее власти» // Российская газета. 2007. 13 апр.

140. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год «Права - не дают, права – берут» // Российская газета. 2010. 28 мая.

141. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год // Российская газета. 2015. 7 мая.

142. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2012 года: «О состоянии законодательства в Российской Федерации. Мониторинг исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

143. Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2012 год : [электронный документ]. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://government.ru/> по состоянию на 21.07.2014 г. // СПС «Консультант плюс».

144. Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2013 год: [электронный документ] (14.04.2015 г.) – <http://government.ru/activities/17648/>

145. Обзор практики применения органами дознания ФССП России ст. 315 УК РФ по итогам работы за 2014 г. и 5 месяцев 2015 г. : [электронный документ] – <http://fssprus.ru/2186666/>

146. Обеспечение защиты россиян в Европейском Суде по правам человека. Доклад, подготовлен рабочей группой по имплементации решений Европейского суда по правам человека, созданной при Экспертном совете при Уполномоченном по правам человека в РФ // Российский Бюллетень по правам человека. Рос. изд. 2007. № 22.

147. Федеральный список экстремистских материалов // Российская газета. 2015. 7 авг.

148. Устав Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» – <http://minjust.ru/ru/node/2378>

149. Устав политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» – <http://minjust.ru/ru/node/2277>

150. Устав политической партии «ЛДПР – Либерально-демократическая партия Россия» – <http://minjust.ru/ru/node/2278>

151. Устав политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» – <http://minjust.ru/ru/node/2276>

152. Устав политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» – <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/yabloko>

153. Федеральный закон от 27.04.1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (ред. от 09.02.2009 г.) // ВВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 772. (утрачивает силу с 14.09.2015 г.)

154. Закон РСФСР от 12.07.1991 г. «О конституционном Суде РСФСР» (ред. от 25.02.1993 г.) // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 19. Ст. 626 (утратил силу).

155. Федеральный закон от 31.07.1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ред. от 27.07.2004 г.) // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990; 2004. № 31. Ст. 3215 (утратил силу).

156. Конституция (Основной Закон) РСФСР (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918 г.). М.: Изд-во ВЦИК Советов РСК и К Депутатов., 1918. – 16 с. (утратила силу).

157. Конституция (Основной закон) РСФСР от 12.04.1978 г. (в ред. от 10.12.1992 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407; 1993. № 2. Ст. 55 (утратила силу).

3. Иностранное законодательство и правоприменительная практика

158. Конституция Австрийской Республики 1920 г. // Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 1. М.: Норма, 2001.

159. Конституция Испании 1978 г. // Конституционное право зарубежных стран: Учебно-практическое пособие / Под ред. А.А. Зелепукина. Саратов: СЮИ МВД России, 2007.

160. Конституция Италии 1947 г. // Конституционное право зарубежных стран: Учебно-практическое пособие / Под ред. А.А. Зелепукина. Саратов: СЮИ МВД России, 2007.

161. Конституция Японии 1946 г. // Конституционное право зарубежных стран: Учебно-практическое пособие / Под ред. А.А. Зелепукина. Саратов: СЮИ МВД России, 2007.

162. Закон Украины № 3477-IV 2006 г. «О выполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» — http://sutyajnik.ru/rus/echr/etc/2006_law_ukraine_rus.htm

163. Закон Республики Беларусь от 30.03.1994 г. № 2914-XII «О Конституционном суде Республики Беларусь» // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1994. № 15. Ст. 220.

164. Послание Конституционного Совета Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» (2007 год)»: <http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=5&rid=428>.

165. Постановление Конституционного Суда Республики Молдова № 12 от 05.03.2002 г. «О контроле конституционности Закона №764-XV от 27.12.2001 г. «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова» // Мониторул Официал ал Р.Молдова № 40-42/7. 2002. 21 марта.

4. Судебная практика

4.1. Решения Конституционного Суда Российской Федерации

166. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.03.1992 г. № 3-П // ВКС РФ. 1993. № 1.

167. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.1992 г. № 9-П // ВКС РФ. 1993. № 4-5.

168. Постановление Конституционного Суда РФ от 2.02.1996 г. № 4-П // ВКС. 1996. №2.

169. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 № 21-П // ВКС РФ. 1996. №5.

170. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.1997 г. № 3-П // ВКС РФ. 1997. № 1.

171. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1997 г. № 7-П // ВКС РФ. 1997. № 4.

172. Постановление Конституционного Суда РФ от 20.05.1997 г. № 8-П // ВКС РФ. 1997. №4.

173. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 г. № 3-П // ВКС РФ. 1998. №2.

174. Постановление Конституционного Суда РФ от 2.02.1998 г. № 4-П // ВКС РФ. 1998. № 3.

175. Постановление Конституционного Суда РФ от 6.04.1998 г. № 11-П // ВКС РФ. 1998. № 4.

176. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 г. № 17-П // ВКС РФ. 1998. № 5.

177. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 г. № 19-П // ВКС РФ. 1998. № 5.

178. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 г. № 26-П // СЗ РФ. 1998. №48. Ст.5969.

179. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 г. № 28-П // ВКС РФ. 1999. №2.

180. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 г. № 2-П // ВКС РФ. 1999. № 3.

181. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.01.2000 г. № 1-П // ВКС РФ. 2000. №2.

182. Постановление Конституционного Суда РФ от 7.06.2000 г. № 10-П // ВКС РФ. 2000. №5.

183. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.07.2000 г. № 12-П // ВКС РФ. 2000. №6.

184. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.07. 2001 г. № 13-П // ВКС РФ. 2001. № 6.

185. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.11.2001 г. № 15-П // ВКС РФ. 2002. № 1.

186. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 г. №10-П // ВКС РФ. 2003. № 4.

187. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 г. № 18-П // ВКС РФ. 2005. №1.

188. Постановление Конституционного Суда РФ от 1.02.2005 г. № 1-П // ВКС РФ. 2005. № 1.

189. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 г. № 9-П // ВКС РФ. 2005. №4.

190. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 г. № 13-П // ВКС РФ. 2006. № 1.

191. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 г. № 7-П // ВКС РФ. 2006. № 4.

192. Постановление Конституционного Суда РФ от 5.02.2007 г. № 2-П // ВКС РФ. 2007. № 3.

193. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 г. № 3-П // ВКС РФ. 2007. №3.

194. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 г. № 15-П // ВКС РФ. 2011. № 5.

195. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2012 г. № 4-П // ВКС РФ. 2012. № 2.

196. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 г. № 19-П // Российская газета. 2012. 3 августа.

197. Постановление Конституционного Суда РФ от 08.11.2012 г. № 25-П // ВКС РФ. 2013. №1.

198. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.12.2012 г. № 30-П // ВКС РФ. 2013. № 2.

199. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 г. № 32-П // ВКС РФ. 2013. №3.

200. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 г. № 4-П // ВКС РФ. 2013. № 4.

201. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 г. № 8-П // ВКС РФ. 2013. № 5.

202. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 г. № 20-П // ВКС РФ. 2014. №1.

203. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2013 г. № 27-П // СЗ РФ. 2013. № 50. Ст. 6670.

204. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.03.2014 г. № 6-П // ВКС РФ. 2014. № 3.

205. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.09.2014 г. № 24-П // ВКС РФ. 2014. № 6.
206. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.12.2014 г. № 33-П // ВКС РФ. 2015. №2.
207. Постановление Конституционного Суда РФ от 08.06.2015 г. № 14-П // СЗ РФ. 2015. № 25. Ст. 3736.
208. Постановление Конституционного Суда РФ от 1.07.2015 г. 18-П // Российская газета. 2015. 8 июля.
209. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 г. 21-П // Российская газета. 2015. 27 июля.
210. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2015 г. № 23-П // Российская газета. 2015. 29 июля.
211. Определение Конституционного Суда РФ от 6.11.1998 г. № 151-О. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
212. Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 г. № 92-О // ВКС РФ. 2000. №5; №6.
213. Определение Конституционного Суда РФ от 19.04.2001 г. № 65-О // ВКС РФ. 2001. № 4.
214. Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 г. № 249-О // // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 374.
215. Определение Конституционного Суда РФ от 09.04.2002 г. № 69-О // ВКС РФ. 2002. №4.
216. Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 г. № 440-О // СПС «КонсультантПлюс».
217. Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2006 г. № 612-О // СПС «КонсультантПлюс».
218. Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 г. № 797-О // ВКС РФ. 2008. №2.
219. Определение Конституционного Суда РФ от 3.07.2008 г. № 734-О-П // ВКС РФ. 2009. №1.
220. Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2009 г. № 187-О-О // СПС «Консультант плюс».

221. Определение Конституционного Суда РФ от 2.04.2009 г. № 484-О-П // ВКС РФ. 2009. № 6.

222. Определение Конституционного Суда РФ от 01.10.2009 г. № 1053-О-О // Вестник Центризбиркома РФ. 2009. № 9.

223. Определение Конституционного Суда РФ от 28.06.2012 г. № 1248-О // ВКС РФ. 2013. № 1.

224. Определение Конституционного Суда РФ от 9.06.2015 г. № 1216-О // СПС «Консультант плюс».

225. Регламент Конституционного Суда РФ (ред. от 08.07.2014 г.) // ВКС РФ. 2011. №1; СПС «Консультант плюс».

226. Решение Конституционного Суда РФ от 21.04.2009 г. «Об информации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации» – <http://www.ksrf.ru/news/pages/ViewItem.aspx?ParamId=701>.

227. Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда РФ, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2012 году – <http://www.ksrf.ru/news/pages/ViewItem.aspx?ParamId=701>.

228. Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2014 г. – <http://www.ksrf.ru/news/pages/ViewItem.aspx?ParamId=701>.

229. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации – <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Statistics/Pages/Decision.aspx>.

230. Обобщение практики по решениям Конституционного Суда Российской Федерации – <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Generalization/Pages/default.aspx>.

4.2. Решения Европейского Суда по правам человека

231. Решение Большой Палаты ЕСПЧ от 2.06.2004 г. по запросу Комитета Министров Совета Европы на представление ЕСПЧ консультативного заключения по вопросу о соотношении Конвенции СНГ по правам человека и Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод // БЕСПЧ. Рос. изд. 2004. № 11.

232. Постановление Большой Палаты ЕСПЧ от 28.10.1999 г. по делу «Зелинский и другие против Франции» // European Court of Human Rights. 1999-VII.

233. Информация о Постановлении Большой Палаты ЕСПЧ от 16.06.2015 г. по делу «Компания “Делфи АС” против Эстонии» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2015. № 7.
234. Информация о Постановлении Большой Палаты ЕСПЧ от 30.06.2015 г. «Хорошенко против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2015. № 7.
235. Первое пилотное постановление ЕСПЧ от 15.01.2009 г. в отношении России по проблеме неисполнения или задержек в исполнении решений внутригосударственных судов «Бурдов против России № 2» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2009. №4.
236. Пилотное постановление ЕСПЧ от 10.01.2012 г. по делу «Ананьев и другие против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2012. № 8.
237. Пилотное постановление ЕСПЧ от 1.07.2014 г. по делу «Герасимов и другие против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2014. №11.
238. Постановление ЕСПЧ от 8.07.1986 г. по делу «Лингенс против Австрии» // СПС «Консультант плюс».
239. Постановление ЕСПЧ от 21.06.1988 г. по делу «Организация «Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии» // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. Т.1. М.: Норма, 2000.
240. Постановление ЕСПЧ от 24.11.1993 г. по делу «Информационсферайн Лентиа» и другие против Австрии» // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. Т.1. М.: Норма, 2000.
241. Постановление ЕСПЧ от 20.09.1994 г. по делу «Институт Отто-Премингер против Австрии» // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 2. М.: Норма, 2000. (Извлечение).
242. Постановление ЕСПЧ от 23.07.1996 г. «Гудвин против Соединенного Королевства» // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. Т.2. М.: Норма, 2000.
243. Постановление ЕСПЧ от 19.02.1998 г. по делу «Боуман против Соединенного Королевства» // Европейский суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. Т. 1. М., 2000.
244. Постановления ЕСПЧ от 25.05.1998 г. по делу «Социалистическая партия и другие против Турции» // Европейский суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. Т.2. М.: Норма, 2000.
245. Постановление ЕСПЧ от 15.07.2002 г. по делу «Калашников против России» // Российская газета. 2002. 17; 19 окт.

246. Постановление ЕСПЧ от 17.02.2004 г. по делу «Горзелик и другие против Польши» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2004. № 6.
247. Постановление ЕСПЧ от 24.06.2004 г. по делу «Принцесса Ганноверская против Германии» // European Court of Human Rights. 2004-VI.
248. Постановление ЕСПЧ от 07.10.2004 г. по делу «Ватан» против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2005. № 5.
249. Постановление ЕСПЧ от 21.07.2005 г. по делу «Гринберг против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2005. №12.
250. Постановление ЕСПЧ от 6.10.2005 г. по делу «Херст против Соединенного Королевства №2» // СПС «Консультант Плюс».
251. Постановление ЕСПЧ от 20.10.2005 г. по делу «Политическая партия «Уранио Токсо» и другие против Греции» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2006. № 4.
252. Постановление ЕСПЧ от 14.02.2006 г. по делу «Христианско-демократическая народная партия против Молдовы» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2006. № 9.
253. Постановление ЕСПЧ от 5.10.2006 г. по делу «Захаров против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2008. № 4.
254. Постановление ЕСПЧ от 5.10.2006 г. по делу «Московское отделение Армии Спасения против России» // Приложение к Бюллетеню ЕСПЧ. Рос. изд. Спец. вып. 2008. № 2.
255. Постановление ЕСПЧ от 14.12.2006 г. по делу «Карман против России» // БЕСПЧ. Рос изд. 2007. №11.
256. Постановление ЕСПЧ от 14.12.2006 г. по делу «Шабанов и Трень против России» // *Воскобитова М. Р., Добровольская С. И., Шепелева О. С.* Российские дела в Европейском Суде по правам человека. Опыт первого десятилетия. Аналитический обзор. М., 2008.
257. Постановление ЕСПЧ от 22.02.2007 г. по делу «Красуля против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2008. №7.
258. Постановления ЕСПЧ от 05.04.2007 г. по делу «Саентологическая церковь г. Москвы против России» // Российская хроника ЕСПЧ. 2008. № 3.
259. Постановление ЕСПЧ от 26.07.2007 г. по делу «Махмудов против России» // Российская хроника ЕСПЧ. 2008. № 4.
260. Постановление ЕСПЧ от 26.07.2007 г. по делу «Баранкевич против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2008. №10.

261. Постановление ЕСПЧ от 31.07.2007 г. по делу «Чемодуров против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2008. №3.
262. Постановление ЕСПЧ от 31.07.2007 г. по делу «Дюльдин и Кислов против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2008. №11.
263. Постановление ЕСПЧ от 29.11.2007 г. по делу «Исмаилова против России» // Приложение к БЕСПЧ. Рос. изд. Спец. вып. 2008. № 4.
264. Постановление ЕСПЧ от 6.12.2007 г. по делу «Филатенко против России» // Новая юстиция. Рос. изд. 2008. №1.
265. Постановление ЕСПЧ от 30.12.2007 г. по делу «Юмак и Садак против Турции» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2008. №2.
266. Постановление ЕСПЧ от 23.10.2008 г. по делу «Кузнецов против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2009. № 2.
267. Постановление ЕСПЧ от 18.12.2008 г. по делу «Казаков против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2009. №12.
268. Постановление ЕСПЧ от 22.12.2008 г. по делу «Алексян против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2008. № 12.
269. Постановление ЕСПЧ от 26.02.2009 г. по делу «Кудешкина против России» // Российская хроника ЕСПЧ. Спец. вып. 2010. № 4.
270. Постановление ЕСПЧ от 01.10.2009 г. по делу «Кимля и другие против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2010. № 4.
271. Постановление ЕСПЧ от 08.10.2009 г. по делу «Порубова против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2010. № 4.
272. Постановление ЕСПЧ от 08.10.2009 г. по делу «Романенко и другие против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2010. № 4.
273. Постановление от 22.10.2009 г. «Пасько против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2010. № 4.
274. Постановление от 22.12.2009 г. «Макаренко против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2010. № 12.
275. Постановление ЕСПЧ от 11.02.2010 г. по делу «Федченко против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2010. № 8.
276. Постановление ЕСПЧ от 7.10.2010 г. по делу «Маркин против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2010. №12.

277. Постановление ЕСПЧ от 21.10.2010 г. по делу «Алексеев против России»// БЕСПЧ. Рос. изд. 2011. № 11.

278. Постановление ЕСПЧ от 12.04.2011 г. по делу «Республиканская партия России против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2011. №12.

279. Постановление ЕСПЧ от 19.06.2012 г. по делу «Коммунистическая партия России и другие против России» // Российская хроника ЕСПЧ. Рос. изд. 2013. № 3.

280. Постановление ЕСПЧ от 10.07.2012 г. по делу «Берладир и другие против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2013. № 6.

281. Постановление ЕСПЧ от 19.10.2012 г. по делу «Катан и другие против Молдавии и России» // БЕСПЧ. 2012. № 12.

282. Постановление ЕСПЧ от 04.07.2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2013. № 12.

283. Постановление ЕСПЧ от 16.07.2013 г. по делу «Вегржиновски и Смолчевски против Польши»: [электронный ресурс] – <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122365>.

284. Постановление ЕСПЧ от 15.05.2014 г. по делу «Тараненко против России» : [электронный документ] – http://genproc.gov.ru/upload/iblock/3d2/Taranenko_v_-Russia.pdf.

285. Постановление ЕСПЧ от 12.06.2014 г. по делу «Примов и другие против России» // Прецеденты ЕСПЧ. 2014. № 9.

286. Постановление ЕСПЧ от 31.07.2014 г. по делу «ОАО «Нефтяная компания «Юкос» против России» // Прецеденты ЕСПЧ. Рос. изд. 2014. №4.

287. Постановление ЕСПЧ от 12.03.2015 г. по делу «Пущеленко и другие против России» : [электронный ресурс] – <http://minjust.ru/ru/node/163352>.

288. Решение ЕСПЧ от 17.11.2005 г. по вопросу приемлемости жалобы «Ломакин против России» // Свобода выражения мнений в Европе: судебная практика применения статьи 10 Европейской конвенции по правам человека. Совет Европы–СПб., 2008.

289. Решение ЕСПЧ от 7.12.2006 г. по вопросу приемлемости жалобы «Артемов против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2007. №3.

290. Решение ЕСПЧ от 20.02.2007 г. по вопросу приемлемости жалобы «Иванов против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2007. № 8.

291. Решение ЕСПЧ от 09.12.2014 г. по вопросу приемлемости жалобы «Евгений Яковлевич Джугашвили против России» // БЕСПЧ. Рос. изд. 2015. № 1.

292. Решение ЕСПЧ от 17.02.2015 г. по вопросу приемлемости жалобы «Кудешкина против России № 2» // Бюллетень ЕСПЧ. Рос. изд. 2015. № 5.

293. Информация по делу «Украина против Российской Федерации» (жалобы № 20958/14 и № 43800/14) // БЕСПЧ. Рос. изд. 2015. № 2.

4.3. Решения Верховного Суда Российской Федерации

294. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 15.09.2004 г. № 85пв03. Режим электронного доступа: СПС «Гарант».

295. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 23.03.2005 г. № 25-ПВ04 // БВС РФ. 2005. № 9.

296. Решение Верховного Суда РФ от 18.06.2015 г. АКПИ15-130 : [электронный ресурс] – http://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=1258682.

297. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 г. № 8 (ред. от 03.03.2015 г.) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // БВС РФ. 1996. № 2; 2015. № 5.

298. Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 01.07.1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (ред. от 23.06.2015 г.) // БВС РФ. 1996. № 9; Российская газета. 2015. 30 июня.

299. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 5 от 10.10.2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (ред. от 05.03.2013 г.) // БВС РФ. 2003. № 12; 2013. № 5.

300. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 3 от 24.02.2005 г. «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // БВС РФ. 2005. № 4.

301. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» (ред. от 09.02.2012 г.) // БВС РФ. 2009. № 2. 2012. № 4.

302. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» (ред. от 09.02.2012 г.) // БВС РФ. 2010. № 8; 2012. №4.

303. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 09.02.2012 г.) // БВС РФ. 2011. №6; 2012. №4.

304. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» // БВС РФ. 2013. № 8.

305. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2015. 30 июня.

306. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2015) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.06.2015 г.) (Извлечение) // СПС «Консультант плюс».

307. Информационная записка «Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в практике Конституционного Суда Российской Федерации» // Отдел анализа и обобщения практики Конституционного Суда Российской Федерации – <http://www.ksrf.ru/Decision/Generalization/Pages/InformationNote.aspx>

5. Законопроекты

308. *Андреев С.Ю., Филин В.И.* Народная Конституция, которая нужна России. М., 2015 : [электронный документ] – http://deprivat.ru/_ld/0/13____.pdf

309. Законопроект № 777607-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу замещения (получения) депутатского мандата»: [электронный ресурс] – [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=777607-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=777607-6)

310. Концепция Конституции СССР (РСФСР) союзного депутата А.М. Оболенского от 12.04.1990 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6

т. (10 кн.); Т. 5 «Альтернативные проекты Конституции РФ (1990–1993 гг.)» / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2010.

311. Проект главы «Конституционный Суд Российской Федерации» в раздел V Конституции либо в особый раздел о защите Конституции, разработан экспертом Конституционной комиссии РСФСР Б.А. Страшунном, от 23 сентября 1990 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6. Кн.10. «Дополнительные материалы. Воспоминания. Справочный аппарат» / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2010.

312. Проект Конституции Российской Федерации. Подготовлен Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации: Документы и материалы. М., 1993.

313. Проект Конституции России, подготовленный группой народных депутатов РФ // Российская газета. 1993. 24 июня.

314. Проект Конституции РФ (альтернативный вариант), подготовленный Российским движением демократических реформ в 1992 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5 «Альтернативные проекты Конституции РФ (1990–1993 гг.)» / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2010.

315. Проект Конституции (Основного закона) РФ М.Е. Николаева от 10.11.1990 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5 «Альтернативные проекты Конституции РФ (1990–1993 гг.)» / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2010.

316. Проект Конституции РФР (России) // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5 «Альтернативные проекты Конституции РФ (1990–1993 гг.)» / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2010.

317. Проект Конституции (Основного закона) РСФСР, подготовленный группой народных депутатов РСФСР в порядке законодательной инициативы по состоянию на 25.03.1991 г. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.);

Т. 5 «Альтернативные проекты Конституции РФ (1990–1993 гг.)» / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2010.

318. Проект конституции Мешавкина В.К. // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5 «Альтернативные проекты Конституции РФ (1990–1993 гг.)» / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2010.

319. Проект Конституции (Основного закона) РСФСР инициативной группы народных депутатов «Коммунисты России» с участием научных консультантов и экспертов юристов // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5 «Альтернативные проекты Конституции РФ (1990–1993 гг.)» / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2010.

320. Проект Конституции Платформы межрегиональной группы народных депутатов СССР // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5 «Альтернативные проекты Конституции РФ (1990–1993 гг.)» / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2010.

321. Проект Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»: [электронный ресурс] – <http://zakonoproekt2012.ru/>

322. Проект Федерального закона «О полиции»: [электронный ресурс] – <http://zakonoproekt2012.ru/>

323. Проект Федерального закона РФ № 166294-3 «О порядке опубликования в Российской Федерации решений Европейского Суда по правам человека: [электронный ресурс] – <http://www.legislature.ru/monitor/sudy/166294-3.html> .

324. Саратовский проект Конституции России / Предисл. В.Т. Кабышева. М.: ООО «Формула права», 2006.

325. Экспертный доклад (Белая книга): [электронный документ]: «Потенциал развития Конституции: пути конституционной модернизации Российской Федерации» (предварительные тезисы доклада и инициативные проекты трех новых глав Конституции РФ). М., 2013. – <http://rumiantsev.ru/a951/>.

6. Монографии, тематические сборники, материалы научных конференций

326. *Авакьян С.А.* Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М: Рос. юрид. изд. Дом, 1996. – 359 с.

327. *Авакьян С.А.* Размышления конституционалиста: избранные статьи. М.: Изд.-во Моск. ун.-та, 2010. – 560 с.

328. *Авакьян С.А.* Конституционно-правовой статус политических партий в России. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. – 320 с.

329. *Афанасьева О.В.* Доступ граждан к официальной информации как государственный институт: социальные вызовы и институциональные инновации в условиях постсовременности. М.: Политическая энциклопедия, 2013. – 374 с.

330. *Барзилова Ю.В.* Принцип единства прав и обязанностей // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 217–227.

331. *Бондарь Н.С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия. Защита прав человека конституционным Судом Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2005. – 780 с.

332. *Бондарь Н.С.* Судебный конституционализм в России. М.: Норма, 2011. – 544 с.

333. *Васильева С.В.* Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М.: Институт права и публичной политики, 2010. – 235 с.

334. *Васильева С.В.* Принцип демократии // Основы конституционного строя: двадцать лет развития / под ред. А.Н. Медушевского. М.: Институт права и публичной политики, 2013. С. 53–77.

335. *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие в России (1991—2001 гг.): очерки теории и практики. М.: «Городец-издат», 2001. – 508 с.

336. *Джагарян Н.В.* Представительная демократия и ее реализация в местном самоуправлении: вопросы теории и практики: монография. Ростов-на-Дону: Изд-во Южного федерального университета, 2013. – 482 с.

337. *Дюверже М.* Политические партии / Пер. с франц. М.: Академический Проект, 2000. – 538 с.
338. *Заметина Т.В.* Конституционные основы национальной политики / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2006. – 276 с.
339. Идеологический плюрализм: видимость и сущность. М.: Мысль, 1987. – 314 с.
340. *Кабышев В.Т.* Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы / под ред. И.Е. Фарбера. Саратов: Изд-во Саратовск. ун-та, 1979. – 145 с.
341. *Кабышев В.Т.* Становление конституционного строя России // Конституционное развитие России: межвуз. науч. сборник. Саратов: Абрис, 1993. С. 4–13.
342. *Кабышев В.Т.* Правовые и социально-психологические гарантии исполнения решений органов конституционного правосудия в России // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: Материалы Всероссийского совещания (Москва, 22 марта 2001 г.) / под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, С.Е. Андреева. М., 2001. С. 291–295.
343. *Кабышев В.Т., Хижняк В.С.* Российский конституционализм и международное право // Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия. М.: Междунар. отношения, 2004. С. 135–141.
344. *Кабышев В.Т.* К вопросу об истории науки конституционного права постсоветской России. Часть 2. // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. статей. Саратов: СГАП, 2005. Вып. 6. С. 6–24.
345. *Кабышев В.Т.* К вопросу об истории науки конституционного права постсоветской России. Часть шестая // Конституционное развитие: межвузовский сборник научных статей. Саратов, 2013. Вып. 13. С. 12–20.
346. *Кабышев В.Т.* С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. М.: Формула права, 2013. – 320 с.
347. *Кабышев С.В., Ермаков А.Д.* Конституционные цели политических партий современной России. М.: Изд. дом «Городец», 2015. – 134 с.

348. *Колесников Е.В.* Конституционные вопросы политического плюрализма в России // Конституционное развитие России: межвуз. науч. сборник. Саратов: Абрис, 1993. С. 23–32.

349. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г.А. Гаджиева. М.: Норма, 2012. – 672 с.

350. *Кравец И.А.* Формирование российского конституционализма: проблемы теории и практики / отв. ред. Невинский В.В. М.; Новосибирск: ООО «Изд-во ЮКЭА», 2002. – 358 с.

351. *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008. – 232 с.

352. Круглый стол. Конституция Российской Федерации и совершенствование юридических механизмов защиты прав человека // Государство и право. 1994. № 10. С. 9–13.

353. *Крусс В.И.* Право на предпринимательскую деятельность – конституционное полномочие личности / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2003. – 672 с.

354. *Комкова Г.Н.* Принципы конституционного права России // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько; Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 369–392.

355. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. – 736 с.

356. *Липчанская М.А.* Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: проблемы конституционно-правового регулирования и реализации / под ред. Г.Н. Комковой. М.: Изд-во «ДМК Пресс», 2011. – 329 с.

357. *Матузов Н.И.* Актуальные проблемы теории права. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2003. – 512 с.

358. *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 294 с.

359. *Мордовец А.С.* Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / под ред. Н.И. Матузова. Саратов: СВШ МВД РФ, 1996. – 288 с.

360. *Невинский В.В.* Основы конституционного строя как система основополагающих конституционных принципов // Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение: сб. ст., посвящ. 30-летию Алтайского государственного университета и 40-летию юридического факультета АлтГУ / Под ред. В.В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алт. Ун-та, 2003. С. 33–50.

361. Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования / под ред. С.В. Кабышева и Н.Н. Чучелиной. М.: Формула права, 2007. – 128 с.

362. *Плотникова И.Н.* Конституционное право человека и гражданина на предпринимательскую деятельность в России / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2004. – 192 с.

363. *Пряхина Т.М.* Конституционная доктрина Российской Федерации: науч. издание / науч. ред. В.О. Лучина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2006. – 323 с.

364. *Радченко В.И.* Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). Саратов: Изд-во Саратов. гос. академии права, 2003. – 320 с.

365. *Рудинский Ф.М.* «Дело КПСС» в Конституционном Суде: записки участника процесса. М.: Былина, 1998. – 504 с.

366. *Сенякин И.Н.* Принципы права и принципы законодательства: соотношение взаимосвязь // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 128 – 144.

367. *Сенякин И.Н.* Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007.

368. *Старостенко К.В.* Конституционно-политическое многообразие: сущность и проблемы реализации в Российской Федерации. СПб.: Изд.-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – 293 с.

369. Судебный («живой») конституционализм: доктрина и практика. Стенограмма Круглого стола кафедры государственного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, 5 марта 2011 г.) // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 3. С. 1–29.

370. Современные методы исследования в правоведении / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов: СЮИ МВД России, 2007. – 560 с.

371. *Танчев Е.* Политическая свобода и политические права в современных национальных государствах: ограниченная модель // Политические права и свободные выборы: сб. докладов. М., 2005. С. 175–190.

372. *Теперик А.В.* Многопартийные выборы – институт конституционного строя Российской Федерации // Конституционное развитие России: межв. сб. науч. статей. Вып. 4. Саратов: изд-во «СГАП», 2003. С. 88–99.

373. *Токвиль А.* Демократия в Америке: пер. с франц. / предисл. Гарольда Дж. Ласки. М.: Прогресс, 1992. – 554 с.

374. *Фарбер И.Е.* Очерки вузовской педагогики. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1984. – 252 с.

375. *Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е.* Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. – 320 с.

376. *Чилкот Р.Х.* Теории сравнительной политологии. В поисках парадигмы. М.: ИНФРА-М, 2001. – 560 с.

377. Обязательства государств - участников Европейской конвенции о защите прав человека по исполнению постановлений Европейского Суда / под ред. Л. М. Чуркиной; общ. ред. С. И. Беляева. Екатеринбург: Изд. Урал. ун-та, 2005. – 134 с.

378. Формирование политической системы России / под ред. А. В. Картунова. – М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1996. – 96 с.

379. *Эбзеев Б.С.* Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. – 336 с.

380. *Эбзеев Б.С.* Конституция. Демократия. Права человека. М., 1992.

381. *Эрдаль Э., Бакирчи Х.* Статья 3 Европейской конвенции по правам человека. Руководство по практическому применению / Редактор Б.Викстром, пер. О. Амшеева. Серия руководств ВОПП. Том I. Женева, 2006. – 311 с.

382. *Явич Л.С.* Право развитого социалистического общества: сущность и принципы. М.: Юрид. лит., 1978. – 224 с.

7. Учебники, учебные пособия, комментарии, словари

383. *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. Т. 1.–2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2006. – 719 с.

384. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. – 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. – 784 с.

385. *Бархатова Е.Ю.* Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. – 272 с.

386. *Безруков А.В.* Парламентское право и парламентские процедуры в России: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. – 164 с.

387. Библиография по конституционному правосудию / авт.-сост. М.А. Митюков; вступ. ст. О.Г. Румянцева, Б.А. Страшуна; Фонд конституционных реформ. М.: Волтерс Клувер, 2008. – 960 с.

388. Большой юридический словарь / В.Н. Додонов, В.Д. Ермаков, М.А. Крылова, А.В. Палаткин и др.; под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 790 с.

389. Большой юридический энциклопедический словарь / автор и сост. А.Б. Барихин. М., 2000. – 720 с.

390. *Виноградов В.А., Мазаев В.Д., Масленникова С.В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / под общ. Ред. В.А. Виноградова. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2015. – 692 с.

391. *Гаджиев К.С.* Политическая наука: учебное пособие. М.: Международные отношения, 1996. – 398 с.

392. *Григонис Э.П., Григонис В.П.* Конституционное право России: курс лекций. СПб.: Питер, 2002. – 368 с.

393. *Енгибарян Р.В.* Сравнительное конституционное право: учеб. пособие. Ростов-на-Дону: Феникс, 2007. – 543 с.

394. *Зиновьев А.В.* Конституционное право России: проблемы теории и практики. М.; СПб.: Изд. Торг. Дом «Герда», 2000. – 416 с.

395. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учеб. для вузов. – М.: Норма, 1999. – 842 с.

396. *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. М., 2007. – 608 с.

397. *Колесников Е.В.* Политический плюрализм // Политология для юристов / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 1999. С. 303–314.

398. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. – 1008 с.

399. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г.А. Гаджиева. М.: Норма, 2012. – 672 с.

400. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. В 2-х т. / под ред. Б.С. Эбзеева. Т. 2. М., 2000.

401. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М.П. Авдеенкова, А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев, науч. ред. Ю.И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2013. – 688 с.

402. Конституция Российской Федерации: комментарий / под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М.: Юрид. лит., 1994. – 624 с.

403. Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. – 702 с.

404. Конституционное право России: лекции / отв. ред. В.Т. Кабышев, Е.В. Колесников. Саратов: СГАП, 1995. – 218 с.

405. Конституционное право России: учебник / под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити-Дана, 2006. – 687 с.

406. Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушин. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. – 544 с.

407. Конституционное право России: учебник / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов: Изд-во ФГОУ ВПО «СГЮА», 2013. – 328 с.

408. Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки "Юриспруденция" (квалификация "бакалавр") / И.А. Алжеев, И.Б. Власенко, Е.Ю. Догадайло и др.; отв. ред. С.И. Носов. М.: Статут, 2014. – 391 с.

409. Краткий толковый словарь русского языка / под ред. В.В. Розановой. М.: Рус. яз., 1989. – 255 с.

410. *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. – 17-е изд., испр. и доп. М.: Статут, 2013.

411. Научно-практический комментарий к Конституции РФ / отв. ред. В.В. Ла-

зарев. – 2-е изд., доп. и перераб. М.: Спарк, 2001. – 670 с.

412. *Самигуллин В.К.* Конституционное право России: Курс лекций. - 3-е издание, дополненное и переработанное. Уфа: РИО БашГУ, 2004. – 490 с.

413. *Стрекозов В.Г.* Конституционное право России: учебник для бакалавров. – 4-е изд., перераб. и доп. М.: Изд. Юрайт, 2013. – 316 с.

414. Советское государственное право / под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979. – 324 с.

415. Сравнительное конституционное право: учеб. пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. М.: Международные отношения, 2002. – 448 с.

416. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. – 776 с.

417. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран: учебник. М.: Юрист, 1997. – 568 с.

418. *Эбзеев Б.С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: учебное пособие для вузов. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1996. – 349 с.

8. Научные статьи, публикации и обзоры в периодических изданиях

419. *Абрамов В.И.* Соотношение понятий «охрана», «защита», «гарантированность», «обеспечение» прав ребенка // Государство и право. 2006. №6. С. 68 – 74.

420. *Авакьян С.А.* «Гарантированное народовластие» // Новая газета. 2012. 16 окт.

421. *Анненкова В.Г.* Конституционные аспекты формирования единой государственной идеи в России // Вестник СГЮА. 2013. №4. С. 241–244.

422. *Арабкина Н.* В социальной сети запутался даже Пушкин // Парламентская газета. 2015. 9 июля.

423. *Байтин М.И., Петров Д.Е.* Система права: к продолжению дискуссии // Государство и право. 2003. № 1. С. 25–34.

424. *Бауринг Б.* Право заключенных на участие в выборах: Комитет ООН по правам человека просит Россию внести изменения в Конституцию // Бюллетень ЕСНРАС. 2011. №16.

425. *Берсенева Т.* Сессия закончилась, работа продолжается // Российская газета. 2015. 16 июля.

426. *Бабурин С.* Непарламентская диктатура // Новая газета - Политика. 2009. 21 апр.
427. *Боброва Н.А.* Рецензия на учебное пособие: Авакьян С.А. «Конституционно-правовой статус политических партий в России» // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 11. С. 70–75.
428. *Велиева Д.С.* Коллективные субъекты прав // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. №4. С. 205–207.
429. *Воробьев Н.И.* Конституционность реформы избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 25–29.
430. *Воскобитова М.Р.* Restitutio in integrum: препятствия на пути у заявителя, выигравшего в Европейском Суде по правам человека // БЕСПЧ. Рос. изд. 2015. №5. С. 143–145.
431. *Выжutowич В.* Нужна ли России государственная идеология? // Российская газета. 2015. 13 авг.
432. *Голик Ю.В., Каранетян Л.М.* Государственная власть и партии власти // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10. С. 2–9.
433. *Голубкова М.* С думой о выборах Конституционный суд РФ разрешил сократить срок полномочий Госдумы нынешнего созыва // Российская газета. 2015. 2 июля.
434. *Даль Р.* Полиархия, плюрализм и пространство // Вопросы философии. 1994. № 3. С. 37–48.
435. *Деев Н.Н., Шарафетдинов Н.Ф.* Социалистический плюрализм в политике // Советское государство и право. 1989. № 4. С. 3–11.
436. *Дубровина М.А.* Развитие политической конкуренции в России // Вестник СГЮА. 2013. № 4. С. 165–169.
437. *Ермаков А.Д.* Политические партии – институт конституционного строя Российской Федерации // Вестник СГАП. 2004. №1. С.
438. *Ермаков Д., Баусин А., Ушакова Н.* Эпитафия референдуму // Журнал «Профиль». 2015. 22 июня.
439. *Жилин Н.А.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2005. № 7. С. 78–85.
440. *Замахина Т.* Ставка на лидеров // Российская газета. 2015. 10 июля.

441. *Заметина Т.В.* Институт уполномоченного по правам народов: особенности становления, проблемы и перспективы развития в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2014. №2. С. 209–221.
442. *Зорькин В.Д.* Россия и Страсбург. Проблемы реализации Конвенции о правах человека // Российская газета. 2015. 22 окт.
443. *Зырянов И.А.* Институт политического многообразия в системе конституционного строя России // Вестник СГАП. 2010. №5. С. 43–45.
444. *Зырянов И.А.* Механизм международной защиты политического многообразия // Правовая культура. 2011. № 1. С. 190–195.
445. *Ильин И.А.* Яд партийности // Журнал о выборах. 2011. № 6. С. 34–35.
446. *Кабышев В.Т.* Защита прав человека – главное направление правовой политики России // Правоведение. 1998. №1. С. 124–125.
447. *Кабышев В.Т.* Российский конституционализм на рубеже тысячелетий // Правоведение. 2001. №4. С. 61–70.
448. *Кабышев В.Т.* Фарбер Исаак Ефимович - видный отечественный ученый, юрист и педагог (17.09.1913-03.07.1987) // Вестник СГЮА. 2013. №4. С. 11–19.
449. *Кабышев В.Т.* Конституционный суд защитил демократию (размышления к постановлению Конституционного суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П) // Ленинградский юридический журнал. 2014. №2. С. 11–20.
450. *Карапетян Л.М.* Страсти по власти // Новая газета–Политика. 2009. 3 февр.
451. *Карапетян Л.М.* Конституция и партийно-политическая избирательная система в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. №2. С. 9–19.
452. *Кейзеров Н.М.* Дилеммы политического плюрализма в современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. Философия. Политология. Социология. Психология. Право. Вып. 1. 1994. С. 25–28.
453. *Ковлер А.И.* Новые тенденции в практике Европейского Суда по правам человека: «пилотные постановления» о «структурных проблемах» // Права человека. Практика ЕСПЧ. 2006. № 4. С. 6–13.
454. *Козин В.И.* Политико-правовые предпосылки становления новой государственности в СССР / РСФСР, 1986 - 1991 гг. // Закон и право. 2005. № 1. С. 62–65.
455. *Комкова Г.Н.* Пропорциональная избирательная система и обеспечение равенства фракций в российском парламенте // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 31–33.

456. *Кликушин А.А.* Политические права граждан и их генезис в отечественном конституционном законодательстве // Политика и право. 2008. № 4. С. 833–837.
457. *Кушнирук Р.П.* Проблемы и понятие осуществления законотворческой инициативы в Российской Федерации // Новая правовая мысль. 2014. №1. С. 23–27.
458. *Кутейников Д.Л.* Гражданская (общественная) законодательная инициатива в Российской Федерации // Проблемы права. 2013. №1. С. 60–68.
459. *Лебедев В.А.* Идеологическое многообразие и российская многопартийность: размышление о судьбе статьи 13 Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 2–5.
460. *Мамонов В.В.* Конституционный строй Российской Федерации: понятие, основы, гарантии // Государство и право. 2004. № 10. С. 42–51.
461. *Медведев Д.А.* Будущее – за умной политикой // Российская газета. 2009. 18 сент.
462. *Мерсель И.* Роспуск политических партий: проблема обеспечения внутрипартийной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. №2. С. 105–121.
463. «Называйте нас взбесившимся принтером – это ваше право. Но если вы требуете роспуска Госдумы, то докажите, что ходили на выборы» // Новая газета. 2013. 14 января- <http://www.novayagazeta.ru/politics/56241.html>
464. *Невинский В.В., Невинская Е.В.* Конституционное право России в учебном процессе: необходимы сбалансированные изменения // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 34–39.
465. *Охотников Р.А.* Избирательные споры и юридический механизм защиты избирательных прав граждан // Правоведение. 2006. № 6. С. 10–19.
466. *Прибытко Ю.А.* Понятие «форма реализации обязанностей государственных служащих» // Закон и право. 2008. № 9. С.
467. *Пряхина Т.М.* Знать конституцию // Вестник СГЮА. 2014. №1. С. 38–46.
468. *Путин В.В.* Демократия и качество государства // Газета «Коммерсант» 2012. 6 фев.
469. *Поворин А.* Защитили суверенитет // Российская газета. 2015. 20 июля.
470. Россия – страна референдумов // Псковская губерния. 2006. №27 (296).
471. *Самарина А.* Зона недоверия // Новая газета. 2011. 17 авг.

472. *Савоськин А.В.* Система законодательства об обращениях граждан // *Lex russica*. 2014. № 12. С. 1420–1429.

473. *Сазонникова Е.В.* Содержание свободы творчества в конституционном праве России // *Журнал российского права*. 2009. № 5. С. 52–59.

474. *Селивон Н.* Критерии ограничения прав человека в практике конституционного правосудия // *Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии*. 2005. № 29. С. 7–39.

475. *Сидибе П.* Выхода нет // *Российская газета*. 2007. 16 нояб.

476. *Тарибо Е.* Утрата юридической силы решений Конституционного Суда // *Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии*. 2008. №1. С. 5–13.

477. *Фотина Т.Н.* Проблемы совершенствования правового регулирования общественной безопасности в практике Конституционного Суда Республики Карелия // *Международный научно-практический журнал «Современный конституционализм»*. 2008. №1. С. 65–72.

478. *Чиркин В.Е.* Основы конституционного строя как фактор устойчивого развития России // *Актуальные проблемы экономики и права*. 2015. № 1. С. 114–118.

479. *Шейнис В.Л.* Управляемой демократии можно сопротивляться. Как ослабить негативные последствия реформы избирательной системы // *Новая газета*. 2004. 11 мая.

480. *Щеголева Н.А., Борисов А.С.* К вопросу об умалении права населения муниципального образования на правотворческую инициативу // *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2013. № 4. С. 8–11.

481. *Эбзеев Б.С.* Конституция России и политический плюрализм (методология, теория, ориентиры правоприменения) // *Международный научно-практический журнал «Современный конституционализм»*. 2008. №2. С. 2–14.

482. *Эбзеев Б.С., Каранетян Л.М.* Конституционные основы политического плюрализма // *Свободная мысль: теоретический и политический журнал*. 2000. № 11. С. 101–108.

9. Иностранная литература

483. *Jean-Francois Akandji-Kombe.* Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights/ Directorate General of Human Rights. – Council of Europe, 2007. – 69 p.

10. Диссертации и авторефераты диссертаций

484. *Бурьянов С.А.* Реализация конституционной свободы совести и свободы вероисповедания в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. – 34 с.

485. *Богатырев В.В.* Политическая система современного Российского общества: дис. ... канд. юр. наук. М., 1998. – 157 с.

486. *Володина С.В.* Многопартийность как основа конституционного строя России: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. – 180 с.

487. *Ермаков А.Д.* Политические партии – институт конституционного строя Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. – 275 с.

488. *Гальвина И.Н.* Охрана и защита основ конституционного строя Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. – 26 с.

489. *Джагарян Н.В.* Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2015. – 58 с.

490. *Желевская Т.П.* Парадигма политического плюрализма постсоветских СМИ: автореф. дис. ... канд. филол. наук. М., 2001. – 26 с.

491. *Исаева К.М.* Идеологическое многообразие как основа конституционного строя Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2015. – 30 с.

492. *Кононов К.А.* Идеологический плюрализм как институт российского конституционного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. – 34 с.

493. *Лебедев Л.В.* Политические права и свободы граждан Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. – 223 с.

494. *Михайличенко И.В.* Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. – 23 с.

495. *Назаров Д.А.* Идеологическое и политическое многообразие как конституционно-правовые принципы в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. – 24 с.

496. *Проскворякова Ю.А.* Правовое регулирование реализации принципа политического многообразия в современном российском обществе: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2004. – 159 с.

497. *Подмарев А.А.* Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. – 235 с.

498. *Парникель Ю.Л.* Политический плюрализм в современном российском обществе: социальные условия становления: дис. ... д-ра полит. наук. М., 2003. – 362 с.

499. *Путкадзе Н.Г.* Избирательная система в условиях развития политического плюрализма: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. – 19 с.

500. *Синюкова Т.В.* Юридические гарантии реализации прав и обязанностей советских граждан (вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1986. – 19 с.

501. *Ситникова И.Е.* Политический плюрализм и правотворчество в современном российском государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2010. – 31 с.

502. *Старостенко К.В.* Политическое многообразие в Российской Федерации: [электронный документ]: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2009. – 61 с. <http://vak.ed.gov.ru/common/img/uploaded/files/vak/announcements/politich/2009/12-10/StarostenkoKV.doc>

503. *Теперик А.В.* Конституционные основы участия политических партий в российском избирательном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. – 224 с.

504. *Ткачева Н.А.* Проблемы гарантированности основ конституционного строя: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004. – 179 с.

505. *Федоринов В.Е.* Политические партии России в условиях становления и развития плюрализма: дис. ... д-ра полит. наук. М., 2002. – 306 с.

506. *Фролов А.А.* Реализация конституционного принципа политического многообразия в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. – 22 с.

507. *Шантора А.А.* Принцип политического многообразия в Российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. – 165 с.

508. *Яшина И.А.* Принцип законности в судебном процессе: конституционная интерпретация: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. – 247 с.

11. Электронные ресурсы

509. Апрельские рейтинги одобрения и доверия (2015 г.) : [электронный ресурс] // «Левада центр» – <http://www.levada.ru/22-04-2015/aprelskie-reitingi-odobreniya-i-doveriya>

510. *Владимир Путин*: Мы будем обеспечивать пространство свободы для самореализации каждого человека: [электронный ресурс] (5 декабря 2014 г.) – <http://echo.msk.ru/blog/echomsk/1449914-echo/>

511. Встреча Президента РФ с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин: стенографический отчёт: [электронный ресурс]: (7 ноября 2013 г.) – <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19579>.

512. Выборы: готовность голосовать, перенос, электоральные предпочтения: [электронный ресурс]: (24.06.2015) – <http://www.levada.ru/category/tegi/vybory>

513. *Гаганов А.* Чем грозит России Европейский суд в 2015 году? : [электронный ресурс] (11.01.2015 г.) – <http://rusrand.ru/events/chem-grozit-rossii-evropejskij-sud-v-2015-godu>

514. Генеральная Прокуратура – <http://www.genproc.gov.ru>

515. Госдума отказалась давать фракциям право отзывать депутатов : [электронный ресурс] (14.10.2014) – <http://tass.ru/politika/1507516>

516. *Гречишников Л.В.* Открытое письмо Памфиловой Э.А. : [электронный ресурс]: «Соблюдают ли в аппарате Уполномоченного по правам человека его право на обращение в госорганы?» – <http://maxpark.com/community/1793/content/3069988>.

517. Доклад ПАСЕ по регулированию Интернета подготовит представитель России: [электронный ресурс]– <http://russian.rt.com/article/16706#ixzz3C8ocpGQY>.

518. Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения – <http://regulation.gov.ru/>

519. *Зорькин Д.В.* Конституционный Суд Российской Федерации и его роль в защите прав человека в контексте глобальной юриспруденции: [электронный ресурс]: (материал к Всемирной конференции по конституционному правосудию; Кейптаун, 23 – 24 января 2009 г.) – <http://www.ksrf.ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=23>.

520. Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения – <http://regulation.gov.ru/>

521. *Любаров А.Е.* Референдум в Российской Федерации: история и проблемы законодательного регулирования: [электронный ресурс] – <http://lyubarev.narod.ru/elect/referend.htm>

522. Необходимость политической оппозиции и поддержка "оппозиционных" требований: [электронный ресурс]: (27.02.2015 г.) – <http://www.levada.ru/category/tegi/oppozitsiya>

523. О гражданской (общественной) законодательной инициативе: российский и зарубежный законотворческий опыт и правоприменение: [электронный документ] – http://www.zsno.ru/data/objects/79/files/O_grazhdanskoy_zakonodatelnoy_initciative_Makarihin_26.04.2012.doc

524. Обращения, поступившие в Конституционный Суд Российской Федерации в 1995-2013 гг.: [электронный ресурс] – <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/NewReference.aspx>

525. Основные сведения о рассмотрении ЕСПЧ жалоб против России в 2008-2014 годах: [электронный документ] – http://european-court.ru/uploads/Statistika_Evropeyskogo_Suda_2014_17.pdf

526. Одобрение деятельности государственных институтов: [электронный ресурс] – http://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_gosudarstvennykh_institutov/

527. «Открытое письмо Президенту» – <http://presidentrussia.info/>

528. Открытое письмо Президенту: [электронный ресурс]: «Нарушение права человека на свободу слова и мысли» от 17.01.2015 г. – http://presidentrussia.info/blog/narushenie_prava_cheloveka_na_svobodu_slova_i_mysli/2015-01-17-375

529. Открытое обращение к Председателю Конституционного Суда Российской Федерации: [электронный ресурс] – <http://woman.zaistinu.ru/articles?aid=196>

530. Официальный сайт Президента РФ – <http://president.kremlin.ru>

531. Официальный сервер органов государственной власти – pravo.gov.ru

532. Официальный интернет-портал правовой информации – <http://www.pravo.gov.ru>

533. Портал экспертизы законопроектной деятельности «Открытое правительство» – <http://zakon.government.ru/>

534. Распределение жалоб, ожидающих рассмотрения ЕСПЧ, по государствам-ответчикам: [электронный ресурс] – http://european-court.ru/uploads/Statistika_Evropeyskogo_Suda_2014_6.pdf

535. Россияне поддерживают кандидатуру Памфиловой на пост омбудсмана – опрос: [электронный ресурс]: (17 февраля 2014 г.) – <http://www.interfax.ru/russia/358642>

536. Совету Федерации предложили перейти к выборности мировых судей и в чем-то приравнять их к судьям КС: [электронный ресурс] – <http://pda.pravo.ru/news/view/118001/>

537. Список зарегистрированных политических партий: [электронный ресурс] – <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok>

538. Стенографический отчет о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России (22 января 2010 г.): [электронный ресурс] – <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/6693>

539. Узнаваемость партий и возможные результаты парламентских выборов: [электронный ресурс]: (03.06.2015) – <http://www.levada.ru/category/tegi/partii>

540. Федоровская А.П. Открытое обращение к Уполномоченному по правам человека в РФ Памфиловой Э.А. от 15.01.2015 г.: [электронный ресурс] – http://gulagu.net/profile/4277/open_letters/4764.html

541. Хамраев В., Новый В. ЦИК уже работает над интернет-голосованием: [электронный ресурс] // Газета «Коммерсант»- <http://www.kommersant.ru/doc/2768849>

542. Число общественных объединений; число религиозных организаций: [электронный ресурс] – http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#

*Краткая пояснительная записка
к проекту федерального закона «О внесении дополнений в Федеральный
закон «О порядке рассмотрения обращений граждан
Российской Федерации»¹*

Принятие проекта Федерального закона направлено на обеспечение открытости деятельности органов публичной власти и их должностных лиц по наиболее важным вопросам общественной и государственной жизни, предоставление гарантий конституционных прав, предусмотренных ч.1, 4 и 5 ст. 29, ст. 33, 45 Конституции РФ. Целью принятия закона является развитие гласности в работе органов публичной власти и представителей власти для повышения уровня доверия населения к ним.

Открытые обращения и письма все больше встречаются на веб-сайтах ряда органов публичной власти в электронных приемных и на форумах. Вместе с тем поднимая нередко общественный резонансный вопрос, ответы на него с таких сайтов уходят «от общества» обычно личным ответом заявителю, а не обнародуются публично, либо вообще не даются, что умаляет общественный контроль над властью, конституционное право на обращение и конституционный принцип политического многообразия. Публичные ответы на открытые обращения также очень редко поступают к заявителям через средства массовой информации, хотя на ряд действий правоохранительные органы реагируют, например, принимаются меры прокурорского реагирования по фактам сообщений в СМИ в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»².

Несмотря на то, что формально открытые обращения в ряде случаев не присылаются на официальный почтовый адрес органов власти, хотя в интернете или СМИ адресат и отправитель обращения конкретно определены, власти обязаны отвечать на них публично и рассматривать их разновидностью обращений по смыслу ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

¹ Пояснительная записка и законопроект направлены в Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству в ноябре 2015 г.

² Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 5.10.2015 г.) // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2015. № 41. Ст. 5639.

Во многих случаях такие обращения с критикой действий (бездействия) властей и рекомендациями по совершенствованию порядка государственного и муниципального управления следует расценивать как предложения по Закону об обращениях. С другой стороны, если они содержат конкретные факты, доказательства нарушения законодательства, просьбы устранить их, то можно расценивать такие обращения как жалобы.

Причем открытые (публичные) обращения и письма налагают более серьезные моральные обязательства властей перед обществом, чем обычное индивидуальное обращение, поскольку они доступны для обсуждения и порицания неопределенному кругу лиц.

Желательно, чтобы дискуссии по общественно значимым проблемам проводились открыто на платформе именно веб-сайтов органов публичной власти, для чего им целесообразно предусмотреть раздел открытых обращений с возможностью комментирования проблемы любому пользователю, чтобы предотвратить негативный резонанс по всему электронному миру (Интернет), оставляя обращения без внимания, ответов и за «пределами» органов и лиц–адресатов. В связи с чем, считаем необходимым усовершенствовать в Законе гарантии открытых обращений с закреплением обязанности властей представлять публичные ответы на них и совершать позитивные меры в целях решения общественно значимых проблем.

Законопроект:

- 1) определяет понятие открытых обращений;
- 2) устанавливает способы и условия обнародования открытых обращений и публичных ответов властей на них;
- 3) определяет меры и гарантии по обеспечению конституционного права на обращение.

Принятие законопроекта практически не потребует финансовых затрат из федерального бюджета при обнародовании публичных ответов на открытые обращения в сети Интернет на веб-сайтах органов публичной власти, за исключением печатных изданий и СМИ, в которых обращение граждан могло быть обнародовано за плату.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении дополнений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

1. Дополнить Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 3.11.2014 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060; 2015. № 45. Ст. 6206) статьей 11.2 «Открытые обращения» следующего содержания:

«Открытое (публичное) обращение – это письменное или электронное обращение, устное выступление в средствах массовой информации или Интернет граждан либо их объединений, в том числе политических партий, к органам государственной и муниципальной власти и должностным лицам по личным вопросам, либо наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни, обязательное к ответу. Средства массовой информации или интернет-издание (сайт), в которых было опубликовано открытое обращение, обязано в день публикации направить его адресату (адресатам) по почте, электронной почте, факсом или иными доступными способами.

Органы государственной и муниципальной власти на своих веб-сайтах предусматривают разделы для открытых обращений и последующих обязательных ответов под ними, доступных для всех пользователей сети Интернет.

Открытое обращение регистрируется в порядке, установленном настоящим Законом (вариант – как поступившее из средства массовой информации или веб-сайта).

Ответ на индивидуальное/коллективное открытое обращение должен быть дан в той же форме и в тех же средствах массовой информации или сети Интернет в сроки, установленные законодательством для обращений граждан (в течение 30 дней). Средства массовой информации, владелец сайта в сети Интернет, в которых было сделано открытое обращение, обязаны предоставить возможность опубликовать публичный ответ (или выступить) в размере не меньшем, чем открытое обращение.

Открытое обращение с заявлением или предложением принять правовой акт является основанием для его рассмотрения подведомственным органом или должностным лицом с последующим извещением заявителя (заявителей) о ходе

рассмотрения или принятия правового акта, в том числе в средствах массовой информации, в которых было сделано такое обращение.

Отказ в вынесении на рассмотрение представительных (законодательных) органов проектов правовых актов, предложенных заявителями, не допускается. В случае такого отказа уполномоченные в законодательстве Российской Федерации лица и органы обязаны по обращению заявителя (заявителей) возбудить процедуры конституционно-правовой ответственности посредством отзыва депутата, процедур прекращения полномочий представительного или исполнительного органа власти либо должностного лица».

Статья 2

Поручить Правительству Российской Федерации принять нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию данного Федерального закона.

Статья 3

Органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение шести месяцев со дня вступления его в силу.

Статья 4

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент

Российской Федерации