

На правах рукописи

Зырянов Игорь Александрович

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

12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2015

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ
Кабьшев Владимир Терентьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин юридического института ГАОУ ВО «Московский городской педагогический университет»
Пряхина Татьяна Михайловна

доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»
Мамонов Вадим Васильевич

Ведущая организация – ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

Защита состоится 29 февраля 2016 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» (http://test.ssla.ru/diss_d.phtml).

Автореферат разослан «___» декабря 2015 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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» 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 кандидатов, последовательной отмены в большинстве регионов прямых народных выборов глав муниципальных образований,

¹ См.: Российская газета. 2008. 6 нояб.; 2009. 16 нояб.; 2010. 1 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.).

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 настоящем 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.

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

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.

Заслуживают особого внимания кандидатские диссертации по конституционному праву последнего времени, рассматривающие «политическое многообразие», «идеологическое многообразие» и «многопартийность» как

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-правовые основы. М., 1996; Путкадзе Н.Г. Избирательная система в условиях развития политического плюрализма: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993.

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. Джгарян, 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.

Теоретическая основа выполненной работы представлена современными трудами зарубежных и отечественных ученых в области общей теории права, конституционного, административного и международного права,

конституционного судебного процесса. Были также изучены монографии, диссертации и авторефераты диссертаций преимущественно по конституционному праву.

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 политического 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, образующих 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 преодо-

ления 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, которые 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 исследований, 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 существование 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 не-

обходимо 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, прийдя 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, наказания 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 (переоформлении) управомоченными 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации; определяются цели и задачи исследования; раскрываются методологические теоретические и нормативные основы исследования, эмпирическая база работы, степень научной разработанности темы; формулируются объект и предмет исследования; отмечается научная новизна, практическая и теоретическая значимость; представлены основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая «Конституционно-правовое регулирование политического многообразия в современной России» посвящена исследованию системы отрасли конституционного права, установлению теоретического значения конституционно-правовых институтов и признаков норм основ конституционного строя применительно к отношениям политического многообразия. В данной главе определяются конституционно-правовые основы политического многообразия, определяющие правомерность постановки самой темы исследования.

В *первом параграфе «Политическое многообразие – институт российской политической системы»* исследуются истоки политического плюрализма в России и зарубежных странах, раскрывается значение политического многообразия в системе политических основ конституционного строя.

Политическое многообразие раскрывается как социальная и правовая категории, как принцип права, юридическая гарантия и основа конституционного строя, конституционно-правовой институт, суверенное право и обязанность государства.

В объективном смысле политическое многообразие представляет собой одну из основ конституционного строя и конституционно-правовой институт. С этих позиций политическое многообразие можно отнести к конституционным принципам политической системы общества, это основа политических отношений.

В субъективном смысле – это гарантия реализации коллективных и индивидуальных 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 мировоз-

зрения 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).

Как суверенное право государства политическое многообразие, с одной стороны, 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.

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, правовой и политической системы. В целом политическое многообразие как принцип права выполняет функцию несущей конструкции («скелета») для организации нормативного материала одноименного конституционно-правового института, образующей некоторую идеальную модель построения юридических связей между субъектами в сфере политического многообразия.

Во *втором параграфе «Конституционные основы политического многообразия в России»* проведено исследование конституционного регулирования политического многообразия и его институционализация в российском законодательстве; раскрыт механизм конституционно-правового регулирования, его принципы, методы и функции.

Выявлены общие принципы конституционно-правового регулирования политического многообразия, а также дана авторская классификация специальных принципов: 1) принцип свободы и гласности политического процесса; 2) принцип, согласно которому каждый имеет гарантированное право быть услышанным властью; 3) принцип сочетания партийного и внепартийного участия граждан и их объединений, должностных лиц во власти на основе равных возможностей; 4) принцип периодической сменяемости власти, обеспечиваемый сочетанием выборности и назначаемости органов публичной власти и их должностных лиц; 5) принцип равенства общественных объединений, в том числе политических общественных объединений и политических партий; 6) принцип разграничения партийных и государственных функций (департизации власти), обеспечиваемый конституционным запретом на установление какой-либо идеологии в качестве обязательной или государственной.

Отмечено, что нормы института политического многообразия выполняют программно-целевую, учредительную и гарантирующую функции; обеспечивают консенсус интересов различных социальных групп и поддерживают равновесие между ними; предоставляют гарантии от монополизации правотворчества и включения в текст нормативных правовых актов положений, отражающих интересы только конкретных групп.

На основе анализа федерального законодательства сделан вывод, что в настоящее время осуществляется детальное, а не общее регулирование политических прав и свобод на всех уровнях власти с превалярованием прав партий над всеми иными основами конституционного строя. Это противоречит народовластию и сущности политической свободы, тогда как законодатель должен идти по пути освобождения от детального регулирования посредством предоставления народу и гражданам наибольших гарантий и стимулирования граждан и их объединений к участию во власти.

Дан критический анализ федеральных законов о политических партиях и Совете Федерации в части законодательного допущения сращивания государственного аппарата с партийным в рамках фактической конституции, а также партизации государственной и муниципальной службы с предложением ввести дисквалификацию в Кодексе РФ об административных правонарушениях в отношении партийных представителей власти.

На основе социологических исследований и заявлений уполномоченных по правам человека особое внимание уделено проблеме нарушения независимости судебной власти. Опираясь на проекты разработчиков действующей Конституции, советский опыт народных выборов судей, диссертант предлагает ввести в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» положение о прямых народных выборах судей судов общей юрисдикции с возможностью и основаниями их отзыва избирателями.

Третий параграф «Место и роль принципа политического многообразия в системе конституционного строя России» посвящен установлению признаков конституционно-правового института политического многообразия, выявлению его места в системе отрасли конституционного права и системе конституционного строя.

Показано, что совокупность конституционно-правовых норм, регламентирующих политическое многообразие с точки зрения системного характера отрасли конституционного права России, образует самостоятельный институт (основу) конституционного строя. Институт политического многообразия является правовым институтом и входит в институт конституционного строя как самостоятельной подотрасли конституционного права России, то есть образует подотрасль конституционного строя, поскольку закреплен в Конституции РФ (глава 1 «Основы конституционного строя»).

Социально-политическая природа исследуемого института выражена в фактических общественных отношениях, поскольку он является реальным выражением социально-политической институционализации общества. В целом реализация института политического многообразия направлена на создание баланса между публичными и частноправовыми интересами, при котором меньшинству гарантируются справедливость и должное обращение без ущемления интересов большинства.

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, АПК РФ, ГПК РФ, КоАП РФ, УПК РФ и других.

Выявлены общие признаки, присущие нормам закрепляющие основы конституционного строя и в полной мере относящиеся к институту политического многообразия. Наряду с ними выделены специфические свойства и функции норм института политического многообразия, а также его основные элементы.

Делается вывод, что 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.

Глава вторая «Реализация конституционно-правового института политического многообразия в России» посвящена исследованию структурной организации нормативного массива в рамках рассматриваемого института, анализу политического многообразия в контексте проблемы его реализации.

В *первом параграфе «Конституционно-правовой механизм реализации принципа политического многообразия»* рассматриваются юридическая конструкция и структурные элементы конституционно-правового механизма реализации института политического многообразия.

Утверждается, что 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.

Отмечается, что политическое многообразие осуществляется через толкование норм права, нормотворческую, правоприменительную, правообеспечительную, правоохранительную, правозащитную дея-

тельность публично-правовых образований, органов публичной власти и их должностных лиц, которые уполномочены действовать в интересах всего народа. Особое внимание уделяется научно-теоретическому и образовательному уровню (форме) реализации принципа политического многообразия, который может выступать системообразующим по отношению к проанализированным выше.

На основе статистических данных и математического метода диссертант предлагает исследовать качественные и количественные критерии политического многообразия, многопартийности и общественных объединений (мало, много, несколько и др.). С использованием социологических данных доказано, что в России на современном этапе конституционного развития сложилось более 70 малых партий (малопартийность), не пользующихся поддержкой подавляющего большинства населения (им доверяет около 20%), против более 100 000 общественных объединений, включающих в себя 90% населения и реально отражающих интересы многочисленных социальных групп. На основании этого предлагается вновь ввести в Федеральный закон «Об общественных объединениях» положение об организационно-правовой форме политических общественных объединений – политических организациях (помимо политических партий) и политических движениях с закреплением за ними права выдвигаться на всех уровнях выборов.

Сделан вывод, что более 300 местных и региональных референдумов за последние 20 лет были проведены в основном по инициативе властей; инициативы граждан на всех уровнях почти всегда блокируются властями.

В связи с этим на основе решения Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 г. №10-П, признавшего референдум и выборы равнозначными формами демократии, а также учитывая снижение числа подписей в поддержку инициативы проведения референдума с 2 млн. до 300 тыс. на выборах Президента РФ в 2012 г., предлагается «выровнять» такие формы демократии, снизив для общероссийского референдума количество подписей до 300 тыс.

Особое внимание уделяется дифференцированному и дискриминационному механизму конституционно-правовой ответственности, установленному для властей и граждан и основанному на категориях «доверие» и «утрата доверия». В связи с этим предлагается вернуть в законодательство основание отзыва выборного должностного лица, депутата любого уровня, главы субъекта за утратой доверия избирателей ввиду ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей (без специального указания на судебный порядок, что будет противоречить ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.).

Во втором параграфе «Международно-правовые стандарты реализации конституционного принципа политического многообразия» проанализированы международно-правовые документы, а также основанная на них практика национальных и международных органов.

Анализ реализации международных стандартов в сфере политического многообразия проведен в двух аспектах: выполнение Россией международных обязательств и нарушение международными органами данного принципа в совокупности с принципом государственного суверенитета в отношении России.

Для того чтобы международные обязательства исполнялись, Россия своевременно должна опубликовывать и распространять свои периодические доклады в межгосударственные органы, осуществлять официальный перевод решений межгосударственных органов, что требует скорейшего закрепления обязанности за Министерством юстиции РФ в Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации».

Особый акцент в параграфе сделан на защиту конституционного строя в свете доктрины сдерживания России странами Запада в части злоупотребления информацией (проведения «информационных войн»), незаконного дискриминационного применения к России двойных стандартов в рамках ООН, Совета Европы и ОБСЕ.

Большое внимание уделено значению Европейской конвенции по правам человека 1950 г. и основанным на ней позициям Европейского Суда по правам человека по вопросам политического многообразия как составной части российской правовой системы.

На основе анализа более 50 решений Европейского Суда по правам человека отмечается тенденция политизированности в ряде дел по отношению к России. В частности, они посягают на нравственно-духовные и политические основы конституционного строя. Такие дела касаются изменения ст. 32 Конституции РФ, конфликта на юго-востоке Украины, свободы выборов, пропаганды нетрадиционных сексуальных меньшинств, деятельности иностранных религиозных сект и экстремистских организаций на территории России, защищаемых Судом под лозунгом свободы слова.

Подвергнуты критике слабая позиция российских властей в вопросе представления экспертных заключений историков, психологов, психиатров, лингвистов по указанным категориям дел, а также отсутствие практики последующего обжалования решений в Большой Палате Европейского Суда, что негативно сказывается на защите конституционного строя России.

Отмечается, что с 2013 по 2015 г. в ряде дел Конституционный Суд РФ поддержал доктрину дуалистического соотношения внутригосударственного и международного права, признав приоритет Конституции РФ над международными договорами и решениями межгосударственных органов.

Утверждается, что в силу правовых позиций Конституционного Суда РФ по делу 2015 г. о ратификации Европейской конвенции по правам человека 1950 г. подобные решения могут быть пересмотрены в Конституционном Суде РФ. Для этого предлагается закрепить в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» специальный механизм, защищающий от политизированного обжалования властями любого решения Европейского Суда. Власти Российской Федерации в свою очередь обязаны обжаловать решения Суда в Большой Палате в случае посягательств на основы конституционного строя России, и только в таком случае решения могут быть предметом «пересмотра» в Конституционном Суде РФ.

В *третьем параграфе «Конституционно-правовые критерии допустимости ограничения свободы политических мнений и действий, создания общественных объединений»* из российского законодательства и международных стандартов, практики Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека проанализированы критерии правомерных и недопустимых ограничений института политического многообразия.

Являясь основой конституционного строя, принцип политического многообразия находит свое правовое выражение и в конституционных положениях, содержащих ограничение субъективных политических прав, организации и функционирования публичной власти.

К конкретным ограничениям элементов политического многообразия диссертант относит следующие: а) запрет на установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной; б) запрет на свободу волеизъявления (пропаганду или агитацию) и деятельность, возбуждающую разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти и вражды; в) запрет цензуры и принуждения к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них; 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; д) возможность ограничения избирательного права, основанного на судебном решении, в отношении осужденных к лишению свободы; е) ограничения, вытекающие из международных обязательств; е) запрет на злоупотребление правами.

Отмечается, что федеральному законодателю предлагается вернуться к конституционной модели равенства общественных объединений в избирательном процессе, конкретизируя признаки их конституционности, заложенные в ч. 4 и 5 ст. 13 Конституции РФ, в законодательстве, отменив правомерные ограничения (требования минимальной численности, запрет

на создание партий по национальному и региональному признакам, приоритет партий в избирательном процессе среди всех общественных объединений). Такие ограничения, по мнению автора, являются дискриминацией по смыслу ст. 136 УК РФ.

Утверждается, что основанием принудительного прекращения деятельности общественных объединений может быть только их неконституционность. В качестве критериев разбирательства дела и критериев конституционности объединений в Кодексе административного судопроизводства РФ предлагается создать специальную главу «Приостановление деятельности и ликвидация общественных объединений и политических партий» и имплементировать в нее правовые позиции Постановления Конституционного Суда по делу КПСС¹.

Делается вывод о необходимости скорейшей разработки Россией 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 в рамках доктрины сдерживания России странами Запада. Формулируются конкретные предложения по разработке принятия такого договора.

Глава третья «Конституционно-правовые гарантии реализации принципа политического многообразия» посвящена исследованию юридических гарантий политического многообразия, раскрытию значения внутригосударственных и международных механизмов защиты политического многообразия.

В *первом параграфе «Охрана и защита конституционного принципа политического многообразия»* раскрывается соотношение категорий «охрана» и «защита» в отношении субъективных прав, свобод и обязанностей и охраняемых законом интересов, основ конституционного строя; рассматриваются институты их государственной охраны и защиты, а также самозащиты.

Особое внимание уделяется совершенствованию механизма охраны и защиты прав граждан и их объединений в Конституционном Суде РФ. Придя к выводу о нарушении прямого действия Конституции и невозможности ее непосредственного использования гражданами по делам абстрактного нормоконтроля, автор предлагает в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» закрепить прямую обязанность управомоченных субъектов запроса в ст. 125 Конституции

¹ ВКС РФ. 1993. № 4–5.

РФ направить жалобу в Конституционный Суд по обращению граждан. Предлагается также установить запрет на отказ гражданам в перенаправлении таких обращений.

Опираясь на конституционный принцип единства государственной власти и единства судебной системы, вытекающий из Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», автор делает вывод о нарушении равноправия субъектов Федерации в способах защиты уставных (конституционных) прав и предлагает устранить такое неравенство, закрепив обязанность по учреждению уставных (конституционных) судов во всех субъектах России.

На основе социологических исследований и исходя из представительских функций института Уполномоченного по правам человека в РФ, аналогичного института в российских субъектах делается заключение о необходимости его легитимации властью народа (вместо назначения властью) через прямые выборы или посредством всенародного обсуждения не менее трех кандидатур на такие должности.

Рассмотрены гарантии механизма всенародных обсуждений наиболее важных вопросов общественной жизни, регулируемых как на законодательном, так и на подзаконном уровне, а также роль конституционного механизма сдержек и противовесов в деле охраны основ конституционного строя.

Во втором параграфе «Правовые позиции Конституционного Суда России по вопросам обеспечения политического многообразия» исследуется проблема определения правовых позиций Суда, различных научных воззрений, их обоснование в судебной практике.

Конституционный Суд РФ должен обеспечивать политическое многообразие формированием стабильной конституционной практики, основанной на ранее принятых правовых позициях, в том числе на праве законодательной инициативы, которую следовало бы Суду «разморозить».

На основе анализа более 50 решений Конституционного Суда и особых мнений судей выявлены основные проблемы изменения его правовых позиций: неисполнение актов Суда; утрата юридической силы актов Суда посредством принятия нового законодательства; применение полномочий Суда по рассмотрению правоприменительной практики и другие.

Проведен ретроспективный анализ решений Конституционного Суда, начиная с дела о референдумах и прекращении деятельности КПСС в 1992 г., заканчивая делами о защите прав избирателей по обжалованию итогов голосования и переносу даты выборов в Государственную Думу в 2016 г.

Отмечается положительная функция Конституционного Суда РФ как генератора конституционализма в период с 1992 по 2000 г., когда им выносились независимые от власти решения по сохранению основ конституци-

онного строя. На основе ряда дел, касающихся защиты Судом принципов федерализма, многопартийности и выборов в ущерб правам человека (пассивного избирательного права) как высшей ценности, народовластия, диссертант, соглашаясь с позициями ряда конституционалистов, приходит к выводу о политизированности ряда решений Суда в период с 2001 по 2011 г. Одной из причин этого является отсутствие полной независимости судей, что доказывается с помощью метода моделирования ситуации.

Вместе с тем с 2011 г. по настоящее время был вынесен ряд постановлений (от 07.07.2011 г. № 15-П, 28.02.2012 г. № 4-П, 28.02.2012 г. № 4-П, 16.12.2014 г. № 33-П), касающихся защиты избирательных прав, где избиратель – единственный и суверенный носитель пассивного избирательного права. Согласно им партии не вправе подменять итоги выборов путем лишения мандатов депутатов или произвольного изменения их очередности в списках. Кроме того, муниципальные выборы не должны проводиться сугубо по пропорциональной системе, а партии – являться единственным кандидатом, что может привести к невозможности установления подлинной воли избирателей. Рассмотренные правовые позиции Федеральному Собранию рекомендуется экстраполировать на весь избирательный процесс, что будет способствовать развитию подлинной политической конкуренции.

Предлагается вернуть механизм изменения правовых позиций Суда, двухпалатную структуру Суда и рассмотрение дел в палатах, а также внести дополнения в ст. 79 Закона о Конституционном Суде, закрепив возможность обращения уполномоченных субъектов с запросами (жалобами) о пересмотре решений данного Суда в случае несоответствия их правовым позициям, выраженным им ранее.

Особо отмечается, что неисполнение решений Конституционного Суда представителями власти – это посягательство на основы конституционного строя (правовое и социальное государство), в связи с чем сформулированы предложения по усилению их ответственности в действующем законодательстве.

В *третьем параграфе «Основные направления совершенствования законодательства в сфере реализации принципа политического многообразия»* рассматриваются противоречия и пробелы в действующем российском законодательстве, предлагаются пути их устранения; даются рекомендации по совершенствованию нормативной базы механизма реализации политического многообразия.

Важнейшими гарантиями учета мнения каждого в системе политического многообразия является проведение референдумов и выборов, установление минимального порога явки избирателей, возможность агитации и голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), что целесообразно вернуть на всех уровнях выборов. Среди гарантий можно вы-

делить также гражданские и народные правотворческие (законодательные) инициативы, наказания избирателей, открытые (публичные) обращения, которые являются разновидностью (подинститутом) обращений граждан и подпадают под действие Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях).

Доказывается, что Закон об обращениях допускает единоличное и коллективное внесение гражданами проектов правовых актов в исполнительные и представительные органы любого уровня, независимо от специальных правовых актов субъектов Федерации по данному предмету, с обязательностью их доработки и рассмотрения. Делаются предложения по совершенствованию гарантий гражданской и народной правотворческой инициативы на федеральном и региональном уровне с указанием на устранение коллизий с Законом в части сбора минимального количества подписей или создания инициативной группы.

Отмечено, что на современном этапе конституционного развития возможен альтернативный вариант всенародных обсуждений (без сбора подписей) наиболее важных вопросов общественной жизни и проектов правовых актов через механизм открытых обращений. Утверждается, что власти обязаны отвечать на открытые письма и обращения. Вместе с тем такой механизм нуждается в установлении Законом об обращениях гарантий обязательного публичного ответа властей.

Особой критике подвергнута пропагандируемая властями теория свободного и партийного мандата депутатов всех уровней с доказательством того, что согласно ГПК РФ, КАС РФ, ГК РФ, Закону об обращениях действия депутатов могут быть обжалованы в суд. Депутаты обязаны давать отчет избирателям и выполнять их наказания по письменным обращениям, гарантированным к ответу и действиям, комментируемым Законом. Законы субъектов в этой части могут устанавливать только дополнительные гарантии выполнения наказов и отчетов.

Делается вывод, что государству следует обеспечивать равенство в способах защиты прав между государством и личностью путем лишения представителей власти возможности ухода от ответственности. В связи с этим предлагается внести в ч. 5 ст. 219 КАС РФ сроки обжалования действий (бездействия) представителей власти, равные сроку исковой давности привлечения граждан властью к ответственности, вместо 10 дней и 3-х месяцев до трех лет.

Особое внимание уделяется рассмотрению уголовно-процессуальных гарантий права граждан на оказание сопротивления узурпации власти и необходимости отмены «непрямых» выборов (назначение депутатами) глав субъектов РФ и муниципальных образований. Намечены пути дальнейшего совершенствования законодательства по регулированию политической системы.

В **заключении** подводятся итоги и формулируются основные выводы данного исследования, определяются направления дальнейшей разработки проблемы.

Приложение 1 содержит проект федерального закона «О внесении дополнений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и краткая пояснительная записка к проекту. Целью принятия закона является развитие гласности в работе органов публичной власти для повышения уровня доверия населения к ним, диалог властей с народом по общественно значимым проблемам. Законопроект определяет понятие открытых обращений, устанавливает способы и условия обнаружения открытых обращений и публичных ответов властей на них, гарантии по обеспечению конституционного права на обращение. Пояснительная записка и законопроект направлены в ноябре 2015 г. в Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации

1. *Зырянов И.А.* Институт политического многообразия в системе конституционного строя России // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. №5(75). С. 43–45 (0,25 п.л.).
2. *Зырянов И.А.* Механизм международной защиты политического многообразия // Правовая культура. 2011. Вып. № 1(10). С. 190–195 (0,31 п.л.).
3. *Зырянов И.А.* Политическое многообразие: современные тенденции в контексте Саратовского проекта Конституции России // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2. С. 68–73 (0,31 п.л.).
4. *Зырянов И.А.* Открытые обращения как гарантия реализации политического многообразия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. №6 (107) (0,35 п.л.) – в печати.

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

5. *Зырянов И.А.* Принцип политического плюрализма в решениях Европейского Суда по правам человека против России // Практика Европейского Суда по правам человека и российская правовая система: сборник научных статей / под ред. Д.В. Красикова. Саратов: ФГОУ ВПО «СГАУ», 2006. С. 112–121 (0,56 п.л.).
6. *Зырянов И.А.* Реформирование российской избирательной системы в условиях развития политического плюрализма // Российская правовая система: вопросы теории и практики. Саратов: Научная книга, 2007. С. 131–135 (0,25 п.л.).
7. *Зырянов И.А.* Историческое развитие представлений о политическом плюрализме в зарубежных странах // Проблемы реализации российского законодательства на современном этапе: сборник научных статей аспирантов, соискателей / под ред. О.В. Шляпниковой. Вып. 1. Саратов: СЮИ МВД России, 2008. С. 27–37 (0,62 п.л.).
8. *Зырянов И.А.* Применение практики Европейского Суда по правам человека при защите прав и свобод, гарантированных Европейской конвенцией по правам человека // Права человека: теория и практики обучения: материалы международной научно-практической конференции. Пермь: Издатель Максарова И., 2008. С. 38–54 (1 п.л.).

9. *Зырянов И.А.* Политическое многообразие в условиях реформирования конституционного законодательства // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. Вып. 9. С. 126–133 (0,43 п.л.).

10. *Зырянов И.А.* Обязательство государств исполнять постановления Европейского Суда по правам человека // Актуальные проблемы современной юридической науки и практики. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2009. Вып. 3. С. 110–120 (0,62 п.л.).

11. *Зырянов И.А.* Конституционный принцип политического многообразия и проблемы изменения правовых позиций Конституционного Суда РФ // 15 лет Конституции РФ: проблемы и перспективы развития: материалы межвузовской научной конференции. Энгельс: Ред.-изд. центр ПКИ, 2009. С. 55–58 (0,25 п.л.).

12. *Зырянов И.А.* К вопросу о развитии политического многообразия в России // Правовая культура. 2009. Вып. 2(7). С. 109–119 (0,62 п.л.).

13. *Зырянов И.А.* Предварительные меры, применяемые Европейским Судом по правам человека // Современная юридическая практика и правоприменение (III Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов по материалам Всероссийской научно-практической конференции, г. Саратов, 3-4 июня 2010 г.). Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 32–33 (0,12 п.л.).

14. *Зырянов И.А.* «Электронная» демократия и парадоксы конституционного принципа политического многообразия // Модернизация российского общества: механизмы реализации: сборник научных трудов / под ред. Б.В. Чернышева. Вып. 1. Саратов: СЮИ МВД России, 2011. С. 400–406 (0,43 п.л.).

15. *Зырянов И.А.* Некоторые вопросы реализации обращения граждан в Конституционный Суд Российской Федерации // Экономика и право: проблемы теории и практики: материалы Международной научной конференции. Энгельс: Ред.-изд. центр ПКИ, 2012. С. 22–25 (0,25 п.л.).

16. *Зырянов И.А.* «Информационные войны» и конституционная безопасность в России // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. Вып. 14. С. 101–108 (0,43 п.л.).

17. *Зырянов И.А.* Государственные меры по предотвращению «информационных войн» // Актуальные проблемы естественных и гуманитарных знаний: современные подходы в их решении: материалы Международной заочной научно-практической конференции. Энгельс: Ред.- изд. центр ПКИ, 2014. С. 88–91 (0,25 п.л.).

18. *Зырянов И.А.* Основные принципы конституционно-правового регулирования отраслей российского законодательства // Современные проблемы юридической науки и практики: материалы Международной заочной научно-практической конференции Энгельс: Ред.-изд. центр ПКИ, 2015. С. 30–33 (0,25 п.л.).

Учебно-практические пособия

19. Право Совета Европы: учебно-практическое пособие / А.Ю. Буяков, Н.Ю. Кавелина, Р.В. Дорогин, М.А. Дубровина, И.А. Зырянов; под ред. А.Ю. Буякова. Саратов: СЮИ МВД России, 2008. С. 135–264 (8,06 п.л.).

20. *Кавелина Н.Ю., Дубровина М.А., Зырянов И.А.* Европейский Суд по правам человека: постановления по жалобам граждан, затрагивающим компетенцию МВД России: учебно-практическое пособие / под ред. Н.Ю. Кавелиной. Саратов: СЮИ МВД России, 2010. С. 147–266 (7,43 п.л.).

Подписано в печать 14.12.2015 г. Формат 60x84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,75. Тираж 150 экз. Заказ № 112.

Отпечатано в типографии издательства
ООО «Типография Максим»
413100, г. Энгельс, ул. Калинина, 34.

