

**Васильева Светлана Викторовна**

*на правах рукописи*

**Конституционно-правовой статус политической  
оппозиции**

**Индивидуальный исследовательский проект №09-01-0009  
«Конституционно-правовой статус политической оппозиции»  
выполнен при поддержке Программы «Научный фонд ГУ-ВШЭ»**

**Москва**

**2010**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	7
Глава 1. Принцип политической конкуренции и его влияние на общественное и государственное развитие .....	21
1.1. Оппозиционная деятельность как составная часть политической конкуренции .....	21
1.1.1. Правовое содержание политической конкуренции .....	25
1.1.2. Свойства политической оппозиции как субъекта общественно-политической системы с точки зрения права .....	32
1.2.1. Влияние политической конкуренции на уровень социально-экономического развития .....	40
1.2.2. Влияние уровня социально-экономического развития на политическую конкуренцию .....	42
1.3. Ограничение чрезмерного доминирования политических партий в общественно-политической системе и минимизация издержек партийного строительства .....	44
1.3.1. Общемировая тенденция монополизации партиями общественно-политического пространства .....	44
1.3.2. Злоупотребление доминирующим положением одной партии или феномен «партии власти», «правлящей партии» .....	50
1.3.3. Издержки партийного строительства, препятствующие оппозиционной деятельности .....	53
1.3.4. Выводы и рекомендации .....	57

Глава 2. Социально-политическое предназначение политической оппозиции: конституционно-правовая ценность свободы инакомыслия.....	60
2.1. Позитивная роль политической оппозиции в общественно-политической системе.....	60
2.1.1. Юридическое обоснование конституционного права граждан и их объединений на оппозиционную деятельность.....	60
2.1.2. Международные правовые документы.....	64
2.1.3. Конституционно-правовая ценность политической оппозиции.....	66
2.2. «Деструктивная» роль политической оппозиции в общественно-политической системе.....	69
2.2.1. Создание оппозицией препятствий в работе органов публичной власти ...	72
2.2.2. Создание оппозицией неформальных, «альтернативных» органам власти структур, проведение публичных мероприятий протестного характера.....	74
2.2.3. Совершение оппозицией или под ее «лозунгами» антиконституционных действий, направленных на присвоение власти, властных полномочий, захват власти.....	78
2.3. Правовое регулирование политических акций, проводимых политической оппозицией.....	81
2.3.1. Правовое содержание политических акций.....	82
2.3.2. Классификация политических акций, проводимых политической оппозицией.....	85
2.4. Правовое содержание свободы мысли и слова в сфере оппозиционной деятельности.....	96

2.4.1. Пределы и ограничения свободы мысли и слова, реализуемой в процессе политической дискуссии.....	98
2.4.2. Критика политических деятелей как основное направление реализации свободы мысли и слова в сфере оппозиционной деятельности.....	100
2.4.3. Отступление от пределов свободы мысли и слова, реализуемой в ходе оппозиционной деятельности, или выход за рамки ее ограничения? .....	110
2.4.4. Выводы и рекомендации.....	111
Глава 3. Основные подходы к правовому регулированию оппозиционной деятельности.....	115
3.1.1. «Встроенность» политической оппозиции в систему власти и влияние парламентского меньшинства на правительство.....	117
3.1.2. Конституционно-правовой статус политической оппозиции.....	127
3.2. «Мягкая» модель правового регулирования оппозиционной деятельности	133
3.2.1. Содержание понятий «оппозиционная деятельность» и «политическая оппозиция» .....	133
3.2.2. Демократические гарантии оппонирования власти и участия парламентской оппозиции в межфракционной дискуссии .....	136
3.2.3. Анализ российского законодательства, отражающего уровень развития оппозиционной деятельности и ее потенциал .....	141
3.3. Факторы, определяющие конституционно-правовой статус политической оппозиции в государстве.....	149
3.3.1. Исторические традиции взаимоотношений участников системы государственной власти .....	149

3.3.2. Сложившиеся правовые и институциональные условия функционирования системы власти.....	156
3.3.3. Правовая и политическая культура.....	159
3.3.4. Состояние смежных с оппозиционной деятельностью правовых механизмов и институтов.....	162
3.3.5. Выводы и рекомендации.....	165
Глава 4. Конституционно-правовая институализация субъектов оппозиционной деятельности и их ответственность.....	170
4.1. Социально-правовые основания оппозиционной деятельности и становление института политической оппозиции.....	171
4.2. Институализация политической оппозиции на основе количественного и качественного критериев.....	179
4.2.1. Количественный критерий институализации политической оппозиции..	188
4.2.2. Качественный критерий институализации политической оппозиции.....	193
4.3. Конституционно-правовая институализация политического меньшинства	195
4.3.1. Политические партии.....	197
4.3.2. Фракции и депутаты.....	200
4.3.3. Коалиции (блоки, союзы, альянсы).....	202
4.3.4. Общественные объединения, не являющиеся политическими партиями.	204
4.3.5. Граждане.....	211
4.4. Конституционно-правовая институализация политического большинства	213
4.4.1. Парламентское большинство.....	215
4.4.2. Правительство и иные органы исполнительной власти.....	217

4.4.3. Глава государства .....	218
4.5.1. Основные элементы и виды ответственности в сфере оппозиционной деятельности.....	220
4.5.2. Соотношение ответственности в сфере оппозиционной деятельности и ответственности, установленной в иных сферах функционирования общественно-политической системы .....	224
Глава 5. Права субъектов оппозиционной деятельности и конституционно-правовые гарантии парламентской оппозиции.....	236
5.1. Классификация прав субъектов оппозиционной деятельности .....	238
5.1.1. Права, которые принадлежат исключительно субъектам оппозиционной деятельности и(или) парламентской оппозиции .....	239
5.1.2. Права, которые принадлежат только парламентскому меньшинству в межфракционной дискуссии .....	243
5.3. Гарантии парламентской оппозиции при голосовании во внутрипарламентских органах и на пленарном заседании.....	259
5.3.1. Выводы и рекомендации.....	265
Заключение.....	268
Библиографический список .....	279

## Введение

В современных государствах поиск правовых моделей оппозиционной деятельности и нормативного наполнения статуса политической оппозиции обусловлен рядом причин. Из зарубежного законодательства о правах и гарантиях политического меньшинства, а также практики его реализации видно, что государства неодинаковым образом подходят к закреплению соответствующих правовых моделей и наполнению статуса. Наблюдается много проблем в области конституционно-правового признания и институализации политического меньшинства, соблюдения гарантий его деятельности, реализации основных политических прав в сфере оппозиционной деятельности.

В государствах зачастую складывается такое состояние общественно-политической системы, при котором политическая конкуренция, инакомыслие, оппозиция не просто не развиваются, но и угнетаются, подавляются, ущемляются. Преждевременно говорить и о том, что западное сообщество, которое по характеристикам общественных и государственных институтов может считаться демократическим, выработало совершенное понимание правового подхода к регулированию оппозиционной деятельности вообще и политической оппозиции в частности. В этих условиях актуальными следует признавать правовые исследования конституционно-правового статуса политического меньшинства. Стимулом для исследования является необходимость разработки в некотором роде идеальных правовых моделей, воплощение которых не будет претерпевать существенные изменения в зависимости от политической конъюнктуры и сложившихся институциональных условий функционирования общественно-политической системы конкретного государства.

В постсоветской науке конституционного (государственного) права исследование конституционно-правового связано со стремлением познать «непознанное». В российской общественно-политической системе того времени не в полной мере реализовывался принцип политического плюрализма и идеологического многообразия, не действовала политическая конкуренция, неотъемлемым элементом которой и является политическая оппозиция. Глобальное изменение общественной формации, перемены в социальных основах и структурах функционирования общества и государства привели к новому состоянию как общественно-политической системы, так и системы власти. Политический плюрализм, многопартийность и другие новые для начала 1990-ых годов XX века явления получили в настоящее время определенное развитие. Причем, на протяжении последних десятилетий их реальное воплощение в определенной мере опережало научные разработки. Это несомненно негативно сказалось на качестве практической реализации в России принципов сохранения и поддержания альтернативы мнений в общественно-политической системе, их «добросовестной» конкуренции, уважения к мнению политического меньшинства при принятии публично-властных решений

Справедливости ради нужно отметить, что в советский период ни в государствах социализма, ни в государствах капитализма невозможно было бы ожидать появления демократической концепции политической оппозиции. В социалистических государствах не реализовывалась идея идеологического многообразия и политического плюрализма, являющаяся одной из социально-правовых основ оппозиционной деятельности. В капиталистических государствах прочно «укоренился» принцип разделения властей, в содержание которого политической оппозиции уделяется недостаточное внимание.

Но уже в то время наметились издержки функционирования общественно-политической системы. Речь идет об издержках политико-

правовых институтов, которые подрывают демократические устои функционирования власти; «грязные» избирательные технологии, изменение акцентов в партийном строительстве в ущерб интересам избирателей, «рационализированный» парламентаризм и смещение центра принятия публично-властных решений к органам исполнительной власти. Эти издержки в настоящее время заставляют задуматься о необходимости принципиально новых подходов к модернизации социального взаимодействия субъектов системы общества и власти. Нужна трансформация принципа разделения властей, при реализации которого следует делать акценты на функционирование политической оппозиции. Конституционно-правовые механизмы взаимоотношений политических большинства и оппозиции могут в некотором роде замещать утратившие значение функциональные ниши органов и их взаимосвязи в системе разделения властей. Конституционный же статус личности должны быть наполнен таким правом «третьего поколения» как право граждан и их объединений на оппозиционную деятельность. Формальная политическая оппозиция неизбежно будет стимулировать развитие политической конкуренции, что может способствовать общему оздоровлению общественно-политической системы.

Немало исследований по проблемам политической оппозиции, представляющих интерес для юриспруденции, встречается в рамках «смежных» с правом отраслей знаний; истории<sup>1</sup>, политологии<sup>2</sup>, социологии<sup>3</sup>, филологии<sup>4</sup> и др. Почти не встречается работ правоведов, посвященных исключительно конституционно-правовому статусу политической оппозиции. Хотя есть немало трудов, в которых затрагиваются вопросы оппозиционной деятельности через призму исследования конституционно-правовых институтов и категорий, близких по содержанию к проблемам оппонирования органам публичной власти<sup>5</sup>.

Одной из причин того, что юристы не уделяют должного внимания конституционно-правовому статусу политической оппозиции, является сложности в структурировании правового знания о политическом меньшинстве в системе отрасли конституционного права и в поиске адекватного правового регулирования оппозиционной деятельности, складывающимся политическим и институциональным реалиям системы власти практически любого государства. Для структурирования отдельного правового института в системе названной отрасли необходимо вычлнить соответствующий «материал» для его наполнения из других институтов конституционного права, прежде всего, выборов, партийного строительства, организации и деятельности парламента, основных политических прав и свобод. Кроме того, поиск правовой модели оппозиционной деятельности преломляется в сугубо политическую плоскость деятельности субъектов общественно-политической системы. В ряде случаев не всегда просто отмежевывать право от политики. Позитивное право зачастую не может установить критерии институционализации политического меньшинства, уловить механизмы, препятствующие чрезмерному доминированию политического большинства в системе власти и т.д. Возможно, эти обстоятельства препятствуют активному развитию правового регулирования в сфере оппозиционной деятельности.

Зарубежные примеры принятия специального закона о правах и гарантиях политической оппозиции единичны. Такой закон существует лишь в Республике Кабо-Верде. В ряде же государств политическая оппозиция признается на уровне конституции, институализируется в парламенте и «встраивается» в систему власти. Например, во Франции, Португалии, Великобритании. Чаще всего гарантии политическому меньшинству фиксируются в регламентах представительных учреждений, в законах о партиях

и не всегда свидетельствуют о признании собственно политической оппозиции. В данном случае речь может идти о реализации принципа партийной пропорциональности в работе парламента и развитии межфракционной дискуссии. В России с 1996 г. было разработано три законопроекта о правовых гарантиях оппозиционной деятельности. Первый из них даже дошел до процедуры наложения вето Президента РФ. В настоящее время шансы принятия любого из них весьма невелики.

Вопросы обеспечения интересов политического меньшинства в системе власти развиваются в политико-правовых и экономических исследованиях по следующим основным направлениям:

- оптимизация избирательной системы (Б.Н. Чичерин, Г.Мейер, В.М. Гессен, П.А. Астафичев, Г.Д. Садовникова и др.);
- функционирование политических партий, иных общественных объединений и заключение политических соглашений (Ю.С. Гамбаров, М. Девюрже, Д. Валадес, С.Е. Заславский, Ю.Г. Коргунюк, Н.Ю. Беляева и др.);
- парламентские процедуры, ответственность депутатов и их объединений (А.С. Автономов, С.А. Авакьян, В.Е. Чиркин, И.А. Алебастрова, Л.А. Нудненко, В.И. Фадеев, М.В. Варлен и др.);
- реализация принципа политической конкуренции и системе власти (А. Шайо, М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский, Н.Ю. Беляева, К.В. Старостенко, А. Нуссбергер и др.);
- обеспечение основных политических прав (свободы слова, собраний, права на объединение и др.), которые реализуются в ходе оппозиционной деятельности (Дж. Гор, Д. Голдберг, Г. Стерн, И.С. Емшанов, Р.Уитц и др.).

Экономисты выделяют связь между уровнем политической конкуренции и социально-экономическим развитием государства. Поскольку

политическая оппозиция является неотъемлемым элементом политической конкуренции в процессе поиска оптимальных правовых моделей необходимо обращаться и к работам Л.ф Мизеса, Ф.ф Хайека, Й. Шумпетера, Е.Г. Ясина, А. Радыгина, Р. Энтова и др.

Таким образом, можно встретить немало исследований, проведенных в разное время и в рамках разных отраслей знаний, через призму научного и практического анализа общественных отношений в сфере оппозиционной деятельности. Вместе с тем многие исследования касаются лишь отдельных аспектов поддержания оптимального соперничества общественно-политических сил в системе власти, а также обеспечения прав политического меньшинства. Они являются лишь материалом для формирования правовых подходов к регулированию оппозиционной деятельности вообще и статуса политической оппозиции в частности. Разносторонность этих исследований позволяет понять, что само явление оппозиционной деятельности весьма многогранно, разноуровнево и многоаспектно. Этот вывод, с одной стороны, может способствовать качеству соответствующего правового регулирования, готового уловить все возможные проявления, с другой, осложнять поиск правовых моделей, в которых не всегда возможно восприятие конструкций, выработанных по смежным темам и в других отраслях знаний.

Исследования проблем оппозиционной деятельности прежде всего в трудах политологов дают определенный материал для составления конституционно-правового статуса политической оппозиции. Вместе с тем важность и необходимость правовых изысканий в этом направлении трудно переоценить. В связи с этим стоит обратить внимание на призыв к современным государствоведам мирового сообщества о поиске механизмов институционализации и обеспечения прав политического меньшинства,

прозвучавший в Резолюции ПАСЕ 1601 (2008) «Процедурные гарантии относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте».

В российской юриспруденции специально этим вопросам уделялось внимание в работах Н. Миронова<sup>6</sup> и Н.В. Кузьминых<sup>7</sup>. Одним из основательных исследований конституционно-правового статуса парламентской оппозиции на примере разных стран является работа польского авторского коллектива *Opozycja parlamentarna. Redaktor naukowy Eugeniusz Zwierzchowski. Warszawa. 2000.*

Что касается российского законодательства, то было бы неправильно говорить о том, что в нем нет правовых норм, защищающих политическое меньшинство перед политическим большинством. В данном случае речь может идти о прямых преференциях «политической оппозиции» как отдельному субъекту общественно-политической системы, например, в виде обеспечения одним-двумя мандатами партий, непреодолевших избирательный барьер на выборах в Государственную Думу, но уложившихся в установленную Законом его норматив. Это и реализация принципа партийной пропорциональности в соответствии с Регламентом Государственной Думы. В этом же ряду находятся гарантии равноправия всех парламентских фракций в ведении общественно-политической дискуссии, в связи с доступом к средствам массовой информации, а также определяющем общие преференции участникам очередных выборов (Федеральный закон от 12.05.2009 N 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами»).

В тоже время практика реализации основных политических прав и свобод в целях оппонирования власти не всегда согласуется с правовыми позициями, выраженными в решениях Европейского суда по правам человека. При этом Конституционный Суд РФ спешит наполнять своим «казуальным»

толкованием законодательство о публичных мероприятиях в целях максимального обеспечения их проведения<sup>8</sup>.

Отдельные фрагменты законодательства об обеспечении прав политического меньшинства еще не позволяют говорить о его правовых признании и институционализации в России, а также о достаточном наполнении его конституционно-правового статуса. Вместе с тем политологические подходы к анализу соотношения во власти общественно-политических сил закономерно закрепляют за «доминирующей» в парламенте политической партией звание «политического большинства», а за остальными партиями, в т.ч. и теми, которые «не представлены» в Государственной Думе» звание «оппозиции». О том, что общественно-политический спектр государства разделен на власть и оппозицию, можно судить и по заявлениям ведущих политических деятелей (Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 "Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации", Выступление Председателя Правительства РФ на Госсовете 22 января 2010 г.).

Учитывая возможность разных оценок структурирования общественно-политического пространства конкретного государства в конкретный период времени, важно построить некую непреходящую правовую модели оппозиционной деятельности и попытаться сформировать устойчивый конституционно-правовой статус политической оппозиции. Представляя определенную ценность для любого демократического государства, механизмы оппонирования власти не должны «подминаться» политической конъюнктурой, институциональными условиями функционирования власти и зависеть от и иных неправовых обстоятельств.

Конституционно-правовой статус политической оппозиции исследуется, исходя из его классического понимания и с учетом рассмотрения

всех его необходимых элементов (составляющих), выделенных в науке конституционного права<sup>9</sup>. В структуре конституционно-правового статуса выделяется четыре элемента, как правило, формализованные в нормах конституционного права или вытекающие из них. Первый – место субъекта в обществе и государстве, его социально-политическая роль и предназначение. Второе – общая правоспособность как основание для включения того или иного субъекта в конституционно-правовые отношения. В этом элементе раскрываются правовые связи субъектов, содержание которых является предпосылкой обладания правами и несения обязанностей. Третье – права и обязанности соответствующего субъекта, его ответственность. Четвертое – гарантии устойчивости и реальности правового состояния субъектов конституционного права. Последний элемент представляет собой систему правовых условий, средств и способов, обеспечивающих достойное существование и развитие того или иного субъекта. На этом уровне конституционно-правового статуса осуществляется перевод нормативных установлений и доктринальных толкований в фактическое положение конкретного субъекта в той или иной сфере общественных отношений.

Цель настоящего исследования – выявить правовое понимание оппозиционной деятельности вообще и правовой оппозиции в частности, а также разработать правовые механизмы признания и институализации политической оппозиции, обеспечения ее прав, а также совершенствование гарантий оппозиционной деятельности, реализуемой посредством основных политических прав и свобод.

Объектом (предметом) настоящего исследования являются общественные отношения в сфере функционирования различных субъектов общественно-политической системы в парламенте и за его пределами в целях развития политической конкуренции, поддержания и сохранения инакомыслия

в политической дискуссии, должного соперничества в системе власти, оппонирования инициативам органов и должностных лиц.

Достижение заявленной цели должно сопровождаться выработкой оптимальных предложений, а для этого необходимо последовательно решить следующие задачи:

- проанализировать принцип политической конкуренции и его влияние на общество и государство, выявить его связь с политической оппозицией;
- описать социально-политическое предназначение политической оппозиции, через призму правовых оценок рассмотреть ее позитивную и «деструктивную» роли в общественно-политической системе;
- сформировать устойчивый категориальный аппарат в сфере оппозиционной деятельности, разделить понятия «оппозиционная деятельность» и «политическая оппозиция», показать важность их размежевания для правового регулирования, охарактеризовать такие важные для развития темы категории, как «инакомыслие», «политическое меньшинство», «политическое большинство», «иммунитет политического меньшинства (или иммунитет автора оппозиционного мнения)», «конституционное право граждан и их объединений на оппозиционную деятельность», «социально-правовые основания оппозиционной деятельности», обосновать самостоятельный правовой институт политической оппозиции и оппозиционной деятельности в системе отрасли конституционного права;
- выделить дополнительные гарантии проведения публичных мероприятий протестного характера как оппозиционных политических акций и свободы мысли и слова, которая реализуется в целях оппонирования власти;

- проследить закономерности в правовом регулировании оппозиционной деятельности и политической оппозиции в различных государствах, установить факторы, предопределяющие конституционно-правовой статус политической оппозиции;

- предложить критерии правовой институализации политического меньшинства и политического большинства как глобальных социальных групп, действующих в общественно-политической системе посредством определенных организационно-правовых форм и лиц, выработать основные правовые подходы к установлению и применению ответственности в рассматриваемой сфере общественных отношений;

- предложить систему прав политической оппозиции и лиц, осуществляющих оппозиционную деятельность, рассмотреть гарантии парламентской оппозиции при организации внутренних структур представительного учреждения и в ходе его деятельности.

Составляя правовую модель оппозиционной деятельности, важно понимать, что позитивное право должно оформить политико-интеллектуальное состояние общественно-политической системы, которое может вызревать задолго до проведения очередных выборов. Как позитивному праву «ощутить и воспринять» оппозицию, представленную разнообразными общественными идеологиями, общественными активистами со стойкой гражданской позицией? Оппозиционные мнения в общественно-политической системе будут циркулировать всегда и стимулом для их заявления могут оказываться вовсе не объективные процессы, а субъективные факторы, например, деятельность «обиженных» на действующую власть бывших государственных деятелей. Позитивное право, конечно, не в состоянии уловить весь спектр социальных взаимосвязей и коммуникаций субъектов. Но его сила и состоит в том, чтобы формально-юридическим путем придать формальный статус идеологиям

инакомыслия, пользующимся достаточной поддержкой электората, сохранить и поддержать их контраст на фоне официальных позиций политического большинства. Для этого существуют определенные правовые средства обеспечения ценности конкуренции духовного многообразия.

С точки зрения правового регулирования относительно разработанным можно признать конституционно-правовой статус парламентского меньшинства, в т.ч. если речь идет всего лишь об усилении гарантий принципа партийной пропорциональности при организации парламента и в ходе его работы. В меньшей мере урегулирована и обеспечена правом оппозиционная деятельность таких субъектов как «непарламентские» партии, общественные объединения, которые не являются политическими партиями. Они могут пользоваться основными политическими правами и свободами в целях оппонирования власти. Поэтому важным было бы исследование формирования политической оппозиции до выборов и ее деятельность за пределами парламента, а также выявление правовых механизмов поддержания дискуссии во всей общественно-политической системе.

Таким образом, в настоящем исследовании предпринимается попытка уловить роль права в признании инакомыслия, поддержании альтернативы общественных мнений, «высвечивании» контраста идеологий власти и оппозиции, а также предложить конкретные правовые механизмы, оптимизирующие взаимоотношения субъектов в общественно-политической системе.

Это исследование может быть интересным для тех, кто хочет знать, какие правовые решения можно найти в связи с проблемами реализации оппозиционной деятельности. В книге не дается каких-либо политических пристрастий, не отстаивается идеология тех или иных оппозиционных сил, политологический анализ используется только для того, чтобы выявить

издержки правового регулирования и предложить более совершенные законодательные механизмы. Автор, безусловно, учитывал предпосылки исторического развития государств, конкретную политическую конъюнктуру, опыт взаимодействия общественно-политических элит в разных странах, но только с тем, чтобы предложить обобщенные, нейтральные, в чем-то даже идеальные правовые механизмы оппозиционной деятельности и нормативное наполнение статуса политической оппозиции. При этом важной исходной предпосылкой являлась максимальная научная «независимость» от неправовых оценок и факторов (даже там, где это делать было затруднительно) – эти правовые модели не должны зависеть от политической конъюнктуры, они могут лишь учитывать институциональные закономерности общественно-политической системы государств, которые оцениваются как демократические.

В настоящем исследовании политологическая материя, историческое развитие закономерностей в общественно-политической системе, тенденции зависимости политической конкуренции от модели социально-экономического развития государства были «просвечены» юридическим взглядом. Поэтому книга может представлять интерес не только для юристов, но и для политологов, политиков, экономистов, историков, специалистов в области государственного и муниципального управления и др. Для более комфортного усвоения нормативного материала выдержки из соответствующих правовых актов России и зарубежных государств, а также соответствующие правовые оценки выделяются по тексту в виде отдельных тематических вставок, сделанных другим шрифтом.

Автор выражает благодарность Александру Вашкевичу, профессору кафедры международного права Белорусского государственного университета за подаренную книгу польских авторов о парламентской оппозиции, которая очень помогла в работе над этой книгой. Автор признателен Румянцеву Андрею,

научному сотруднику юридического факультета Университета Регенсбурга, Dr.jur., LL.M за консультации и аналитические материалы по гарантиям парламентского меньшинства в Германии, а также Яну Винтру, профессору кафедры конституционного права Карлова университета за присланные публикации и правовые акты об устройстве и функционировании системы власти Чехии. Хочется выразить благодарность и студенту 5-ого курса факультета права Сергею Заикину за подборку действующих политических соглашений и их проектов. Автор благодарит Институт права и публичной политики и лично его директора Ольгу Сидорович за финансовую и организационную помощь в издании этой книги, а также заместителя руководителя парламентской библиотеки Татьяну Александровну Москаленко и сотрудника отдела кадров Аппарата Государственной Думы Степину Юлию Александровну за предоставленный доступ к библиотечным фондам.

# **Глава 1. Принцип политической конкуренции и его влияние на общественное и государственное развитие**

## **1.1. Оппозиционная деятельность как составная часть политической конкуренции**

Идеологическое многообразие и политический плюрализм провозглашаются в статье 13 Конституции России и развиваются в других конституционных положениях; в части 2 статьи 14, статьях 28, 29, 30. Конституционно-правовое содержание этого принципа включает несколько основных идей. Во-первых, в России признается и обеспечивается свобода мысли и слова, в том числе свобода массовой информации; допускается широкое выражение мнений и убеждений различного характера, которые, однако, не должны быть направлены на разжигание социальной, расовой, национальной и иной вражды; исключается возможность установления какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной. Во-вторых, обеспечивается свобода создания и деятельности различных общественных объединений гарантируются одинаковые стандарты государственного регулирования в отношении их деятельности и контроля над ней; запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности государства, подрыв его безопасности, создание вооруженных формирований и другие противоправные деяния; допускается участие в общественно-политической жизни неограниченного числа политических партий и иных общественных объединений, деятельность которых соответствует установленным законом критериям.

«Идеологическое многообразие» по содержанию представляет более широкую категорию, чем «политический плюрализм». Различие между ними является весьма условным и «навечно» диспозицией статьи 13 Конституции РФ. Под идеологическим многообразием предлагается понимать состояние общественной жизни, основанное на признании за личностью идеологической свободы и неприкосновенности, и представляющее собой равную конкуренцию идеологических концепций в обществе. Принцип идеологического многообразия ложится в обоснование деятельности политической оппозиции, исходя из проявлений его реализации и «выхода» на равную конкуренцию разнообразных концепций, открытый диалог их носителей. В частности, она выражается в поиске точек идейного соприкосновения, установления компромисса либо же наоборот – установления конкурентной борьбы между соответствующими концепциями<sup>10</sup>.

Идеологическое многообразие реализуется во всей общественно-политической системе. Сфера же действия политического плюрализма – зона зарождения и распространения политических мнений. Вместе с тем идеология как совокупность взглядов сопровождает развитие политических отношений; связывается с формами осуществления власти, ее распределения между органами, взаимоотношений между гражданином, обществом и государством<sup>11</sup>. Политические партии, действующие на основе принципа политического плюрализма, могут выдвигать и неполитические лозунги, которые затрагивают вопросы экономического развития, социальной сферы, проблемы отношений между членами общества и др. Поэтому не всегда можно установить четкую границу между мнениями политическими и не политическими. Сведение содержания идеологического многообразия к элементу политического плюрализма или их отождествление можно расценивать в качестве «узкого» понимания категории. Взгляд на идеологическое многообразие как на явление,

охватывающее не только сферу политических общественных отношений (но и экономическую, религиозную, социокультурную), соответствует «широкому» пониманию этой категории<sup>12</sup>.

Тесная связь конституционного принципа идеологического многообразия и политического плюрализма с духовной жизнью общества, в которой рождаются и поддерживаются различные мнения, позволяет некоторым авторам рассматривать его в качестве «надправовой» категории. Так, политическое многообразие проявляется в качестве идейной основы нормативно-правового регулирования политических отношений и «передаточного» звена между системой политических отношений и системой их нормативно-правового регулирования<sup>13</sup>.

Реализация идеологического многообразия и политического плюрализма возможна только в условиях политической конкуренции. Из существа взаимосвязи рассматриваемого конституционного принципа и политической конкуренции может быть выведена свобода оппозиционной деятельности. Нельзя признавать достаточным только легализацию разнообразия идей. Необходимо, помимо прочего, включение носителей таких идей в систему политической власти, поддержание ее конкурентоспособности. Политическая конкуренция с точки зрения правового регулирования должна предполагать, во-первых, правовые формы представительства разнообразных мнений прежде всего в публичной политике и их учет при принятии публично-властных решений. Во-вторых, гарантированные возможности оппонентов власти выражать их мнения в таком же объеме, по тем же коммуникационным каналам и в тех же формах, какие предоставлены официальным позициям или позициям, допускаемым властями<sup>14</sup>.

Свободное создание политических партий, которым обеспечиваются условия продвижения их кандидатов на государственные должности, является

одной из гарантий политической конкуренции. Сменяемость власти и свободные выборы во многом зависят от правовых ограничений для политических партий, находящихся у власти в части использования своего положения для победы на выборах и воспрепятствования этими партиями честной конкуренции<sup>15</sup>.

В России нет специального закона, регулирующего политическую конкуренцию. Вместе с тем действует Федеральный закон «О защите конкуренции» и развивающие его нормативные правовые акты о правилах соперничества субъектов на экономических рынках. В Федеральном законе о «защите конкуренции» найдено правовое понимание доминирующего положения субъекта, его монополизма, злоупотребления доминирующим положением, недобросовестной конкуренции, ограничения конкуренции, экономической концентрации и т.д. Число внесенных в законодательство о конкуренции в сфере экономике изменений и дополнений свидетельствует о том, что правовое регулирование и правоприменительная практика развиваются непросто и поступательно совершенствуются.

Принятие отдельного закона о политической конкуренции не является панацеей. Однако политическая конкуренция, как и экономическая, должна развиваться по определенным правилам. Законы о выборах, политических партиях, о гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности в СМИ, Регламент Государственной Думы и др. воздействуют на правила политической конкуренции в рамках предмета регулирования; избирательного права и процесса, политического строительства, парламентского процесса и т.д.

### **1.1.1. Правовое содержание политической конкуренции**

На политическом же рынке юридическая формализация минимальна. Вместе с тем конкуренцию можно определить, используя опыт правового регулирования экономической сферы. В частности, политической конкуренцией можно признавать соперничество политических партий и иных общественных объединений, преследующих цель завоевания и удержания власти, а равно фракций, блоков и других коллективных субъектов политического процесса, при котором их самостоятельными действиями исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия осуществления власти и участия в управлении делами государства (выборов, референдумов, парламентской деятельности и т.д.). Дискриминационными условиями в системе политической конкуренции являются условия доступа к осуществлению власти и управлению делами государства, при которых один из названных субъектов или некоторые из них поставлены в неравное положение по сравнению с другим субъектом или другими субъектами.

Адаптируя терминологию Федерального закона «О защите конкуренции» к сфере политических общественных отношений, можно сформулировать и понятие недобросовестной конкуренции. Она представляет собой любые действия политической партии или иного общественного объединения, а равно фракций, блоков и других коллективных субъектов, которые направлены на получение преимуществ при осуществлении власти или участии в управлении делами государства, противоречат законодательству России, этике в публичной политике, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки

конкурентам в форме утраты поддержки электората или иных формах либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации.

Так же как и в экономической сфере, в области политических отношений непросто установить ограничения политической конкуренции и организовать соответствующий контроль. Тем не менее в законодательстве необходимо развивать ограничения чрезмерного доминирования политической(их) партии(й) в общественно-политической системе. Ими могут стать: недопустимость организации сложной разветвленной структуры политической партии, институт политических соглашений в различных сферах осуществления власти и участия в управлении делами государства и т.д.

В настоящее время правовые позиции о допустимости ограничения политической конкуренции и правилах соперничества на политическом рынке определяются Конституционным Судом РФ. В сфере выборов и партийного строительства параметры политической конкуренции могут задаваться в решениях Центральной избирательной комиссии РФ и Верховного Суда РФ.

В Постановлениях Конституционного Суда РФ ограничение политической конкуренции Федеральным законом «О политических партиях» было признано соответствующим Конституции РФ. В одном из Постановлений речь идет об «оправдании» законодательного запрета на создание региональных и местных политических партий.

**Судебная практика.** Получение (сохранение) статуса политической партии связано с теми общественными объединениями, которые выражают интересы значительной части граждан независимо от региона проживания и действуют на всей или большей части территории РФ. Такое структурирование политического пространства направлено против дробления политических сил, появления множества искусственно создаваемых (особенно в период избирательных кампаний) малочисленных партий, деятельность которых

рассчитана на непродолжительное время и которые в силу этого не способны выполнить свое предназначение в качестве общественного объединения в политической системе общества. В современных условиях, когда российское общество еще не приобрело прочный опыт демократического существования, при том что имеют место серьезные вызовы со стороны сепаратистских, националистических, террористических сил, создание региональных политических партий - поскольку они стремились бы к отстаиванию преимущественно своих, сугубо региональных и местных, интересов - могло бы привести к нарушению государственной целостности и единства системы государственной власти как основ федеративного устройства России.

При этом размывалась бы правовая грань между региональными политическими партиями и партиями, которые фактически формировались бы по признакам национальной или религиозной принадлежности. Такие партии, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 декабря 2004 года N 18-П, неизбежно ориентировались бы на преимущественное отстаивание прав соответствующих национальных (этнических) и религиозных групп, что на современном этапе исторического развития искажало бы процесс формирования и выражения политической воли многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в России. Кроме того, создание региональных и местных политических партий в каждом субъекте России могло бы привести к образованию множества региональных партийных систем, что чревато превращением формирующейся партийной системы как части политической системы в фактор ослабления развивающейся российской демократии, народовластия, федерализма, единства страны. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 N 1-П "По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6

статьи 47 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой общественно-политической организации "Балтийская республиканская партия").

В другом Постановлении Конституционный Суд РФ признал «разумными» нормы Закона, устанавливающие требования к определенной численности политической партии в целом и ее региональных отделений. Суд оценивал положение о том, что в политической партии должно было состоять не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов РФ политическая партия должна была иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов политической партии; в остальных региональных отделениях численность каждого из них не могла составлять менее двухсот пятидесяти членов политической партии. Установив в апреле 2009 г. постепенное снижение численного состава партии и ее региональных отделений вплоть до 2012 г., законодатель в некотором роде с пренебрежением отнесся к высказанной ранее аргументации Конституционного Суда РФ.

**Судебная практика.** В действующем правовом регулировании избирательной системы политические партии как носители соответствующей публичной функции приобретают качество единственных коллективных субъектов избирательного процесса, при том что они могут реализовать свое право на участие в осуществлении государственной власти и ее институционализации только в установленных Конституцией формах и только на определенный срок, и ни одна из них не может обладать монопольным положением.

Реформирование избирательной системы требует согласования с нею правовых основ функционирования многопартийной политической системы, способной интегрировать интересы и потребности общества в целом и его

различных социальных и территориальных слоев и групп и адекватно выражать их в Государственной Думе, являющейся, по смыслу Конституции, организационной формой представительства воли и интересов многонационального народа России, отражать которые могут только достаточно крупные и хорошо структурированные политические партии.

Именно этим в том числе обусловлено изменение требований, предъявляемых к участвующим в избирательном процессе в качестве его единственных коллективных субъектов политическим партиям, включая требования к численности политической партии в целом и ее региональных отделений, которые диктуются соответствующим этапом становления партийно-политической системы и не являются непреодолимым препятствием для создания и деятельности политических партий, выражающих различные политические взгляды, не направлены против той или иной идеологии и не препятствуют выдвижению и обсуждению разнообразных политических программ, при том что государство гарантирует равенство политических партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач (Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 N 11-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой политической партии "Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов").

Правовые позиции Конституционного Суда РФ о конституционности ограничения политической конкуренции аргументированы историческими предпосылками развития России, особенностями политической конъюнктуры, содержанием избирательной реформы, рационализацией парламентаризма и управления и т.д. В результате поиска конституционного баланса конституционное право граждан и их объединений на оппозиционную

деятельность было поставлено на второй план. Вместе с тем в условиях фактического (что отчасти обусловлено и нормами закона) доминирования одной политической партии в общественно-политической системе правовые позиции Суда можно было бы наполнить иным содержанием. В условиях существования в России феномена «партии власти», ограничение на создание региональных партий может быть поставлено в один ряд с мерами, умахляющими свободу политической конкуренции.

Трудно согласиться с тем, что защите подлежат только «интересы значительной части общества», а не все интересы. Политические мнения не могут считаться недостойными защиты, если они не представлены в России повсеместно. Эта идея исходит из недопустимости установления или запрета господствующей идеологии, общих оценок общественно-политических мнений со стороны государства. В Германии, в частности, «нейтралитет» мнения государства является неременным условием свободы слова<sup>16</sup>.

Признание конституционности ограничения политической конкуренции может приводить к ущемлению прав политической оппозиции. Объективный предел демократии – «господство» большинства над меньшинством при принятии публично-властных решений. При этом такое «господство» может перерасти к «тирании» меньшинства. Защита мнения большинства не является основанием для «репрессий» в отношении меньшинства. Тот факт, что некоторое мнение по форме или по содержанию расходится с большинством или иным образом вызывает его возмущение, не оправдывает никакие ограничения<sup>17</sup>.

**Судебная практика.** Европейский Суд по правам человека в решении по делу Хэндисайда против Великобритании (1977 г.) углубил это соображение в качестве предпосылки демократического устройства. Право свободного выражения мнения действует не только для благосклонно принимаемой или для

рассматриваемой в качестве безвредной или несущественной информации, но также и для такой, которая задевает, шокирует или беспокоит государство или какую-либо часть населения. Так требуют плюрализм, толерантность и отзывчивость, без которых не может быть демократического общества (Экитайн К. Основные права и свободы. По российской Конституции и Европейской Конвенции. Учебное пособие для вузов. М., NOTA BENE, 2004. С. 148).

Власть политического большинства, осуществляемая от большинства населения, приемлема лишь в том случае, если у меньшинства остается шанс в ходе очередных выборов прийти к власти и стать большинством, а также если существование большинства не ведет к «подавлению» меньшинства. Защиту меньшинства от большинства в известной степени уже обеспечивают гарантии основных прав и свобод человека, к которым добавляются специфические групповые права и гарантии. Но злоупотребление со стороны власти большинства вряд ли полностью можно исключать. Поэтому необходимы институциональные и процессуальные решения по защите меньшинства<sup>18</sup>, которые и может давать Конституционный Суд РФ. В своих решениях он должен развивать оставшиеся без внимания позиции меньшинства.

Неотъемлемым элементом политической конкуренции является политическая оппозиция. С одной стороны, политическая оппозиция является следствием политической конкуренции, с другой – его проявлением. Существование политической оппозиции – одна из важнейших характеристик демократического политического режима, связанная с альтернативностью при принятии публично-властных решений<sup>19</sup>. В отличие от экономической сферы, в которой рыночные условия могут приводить к вытеснению «безуспешных» субъектов за пределы предпринимательства, политическая конкуренция не может развиваться без признания политического меньшинства и обеспечения

его деятельности. Причина в том, что политическая конкуренция существует в среде демократического развития общества и государства. А общепризнанным правилом современной демократии является принятие решений большинством при обязательном учете мнений меньшинства. Это обстоятельство позволяет выделять политическую оппозицию в качестве неотъемлемого элемента политической конкуренции.

### **1.1.2. Свойства политической оппозиции как субъекта общественно-политической системы с точки зрения права**

Под свойством явления в данном случае следует понимать признак (черту, характеристику), в которой обнаруживается его сущность (имманентная природа).

*Политическая оппозиция как элемент политической конкуренции наполняет демократию конкретным содержанием.* Поэтому оценки уровня демократии будут повышаться в том государстве, в котором признается и институционализируется политическая оппозиция. Умаление же свободы оппозиционной деятельности губительно не только для политической конкуренции, но и для демократии в целом. Невозможность политического меньшинства продвигать свои мнения в ходе выборов, партийного строительства, законодательного процесса и т.д. приводит к ущербу многих принципов конституционного строя.

*Политическое меньшинство позиционируется в качестве контролирующего субъекта в общественно-политической системе.* Политическая оппозиция призвана к общественному и парламентскому контролю. Первый представляет собой, скорее, общее институциональное направление деятельности политического меньшинства,

вытекающее из его предназначения. Политическое меньшинство в рамках имеющихся правовых возможностей наблюдает за качеством деятельности органов публичной власти, призывается к ее проверке. Общественный контроль обусловлен тем, что в конкретный период времени политическое меньшинство оппонирует власти и тем самым имманентно реализует этот контроль. Можно сказать, что наличие политической оппозиции неизбежно институализирует в государстве общественный контроль в отношении «правлящих» общественно-политических сил.

Второе направление контроля представляет собой узкую специальную сферу деятельности политического меньшинства. Он реализуется в ходе парламентского процесса. При этом «малые» партии способны обеспечить такие аспекты контроля, которые могут оказаться недоступными или не приходящими «в голову» «крупным». Главным носителем правового начала в любом парламенте всегда будет не парламентское большинство, а оппозиция. Она заинтересована в том, чтобы защитить себя с помощью правовых механизмов, поскольку права оппозиции – это важный инструмент борьбы за собственные политические интересы<sup>20</sup>.

Парламентский контроль является средством продвижения мнения оппозиции в системе власти в целом. Это направление ее деятельности актуализируется в государствах, в которых правительство формируется без ее участия. И при парламентской системе правления может наблюдаться противостояние правительственного большинства и не включенного в его состав оппозиционного меньшинства<sup>21</sup>. В этих случаях парламентская оппозиция могла бы воспользоваться механизмами инициирования вопроса о доверии правительству, его членам, парламентского запроса, обращения определенной группы депутатов в уполномоченные органы и т.д.

**Зарубежный опыт.** В Великобритании Палата общин предоставляет возможности для тщательной проверки правительственной политики как представителям оппозиции, так и рядовым депутатам правительственной парламентской фракции. При этом используется "время запросов". Каждый понедельник, вторник, среду и четверг министры в течение часа отвечают на запросы депутатов. По вторникам и четвергам на запросы отвечает премьер-министр. На протяжении каждой сессии оппозиции предоставляются соответствующие дни. Оппозиция выбирает темы для дебатов. Семнадцать дней выделено лидеру оппозиции, а остальные три дня отдаются в распоряжение оппозиционной партии (Зарубежный опыт осуществления парламентского контроля // Аналитический вестник Государственной Думы. Вып. 2. 2009. <http://wbase.duma.gov.ru:8080/law?titul>)

Впрочем, здесь стоит делать оговорку. Правовая и институциональная основы функционирования власти не всегда позволяют признавать парламентский контроль средством воздействия политической оппозиции на правительственное большинство. В государствах, в которых победившая на выборах партия или парламентская коалиция партий, не участвуют в формировании правительства, в системе «сдержек и противовесов» можно наблюдать различные варианты взаимоотношений большинства и оппозиции. В частности, получившая на парламентских выборах большинство депутатских мандатов политическая партия может, тем не менее, позиционироваться в качестве политического меньшинства, поскольку оппонирует политике главы государства и правительства. Однако существует одно непреложное правило: парламентская оппозиция, независимо от формализации в качестве таковой, может воздействовать на правительство только при наличии эффективных механизмов парламентского контроля. Если их недостаточно, то и парламентский контроль нельзя будет признавать средством продвижения

мнения оппозиции. Показательным может быть российский пример, хотя надо учитывать, что официального правового признания и институализации политической оппозиции в России нет. Государственной Думе второго созыва фракции Коммунистической партии РФ и аграрно-промышленной группы, имея преимущество в количестве депутатских мандатов над проправительственными фракциями НДР и ее союзников не могли оказывать заметного влияния на решения исполнительной власти<sup>22</sup>.

Таким образом, политическая оппозиция является самостоятельным элементом системы разделения властей, которая посредством парламентского контроля может способствовать рационализации этой системы.

*Политическая оппозиция может выступать не только стабилизатором системы власти, но и ведущим субъектом правового и политического процессов.* В настоящее время отношения между органами публичной власти, входящими в систему разделения властей, переживают существенную трансформацию. При этом «разделение» властей не только не понимается абсолютно, но и в ряде случаев перестает существовать фактически и юридически. Это, конечно, не означает, что функции органов, представляющих три ветви власти, абсолютно сливаются. Вместе с тем изменение формата взаимоотношений между органами законодательной и исполнительной властей размывают разделение функций между ними.

В государствах практикуется делегированное законодательство. Пропускаются чтения законопроектов в условиях согласованных позиций парламентского большинства и правительства, может игнорироваться этап согласования законопроектов с регионами. В связи с объективными издержками выборного процесса парламент может «зеркально» не отражать значимые общественно-политические страты общества. Низкая репрезентативность не позволяет парламенту являться безусловным представителем граждан перед

исполнительной властью. Органы исполнительной власти самостоятельно институализируют множество каналов выявления и согласования интересов граждан (общественные советы, консультации с фракциями и др.). Правительство может принимать нормативные правовые акты по вопросам законодательного характера без каких-либо согласований с парламентом и т.д.<sup>23</sup>. В системе принятия публично-властных решений акценты смещаются в сторону исполнительной власти. В этом смысле можно говорить об упрощении парламентской практики. И в Великобритании, в которой традиционно признается «верховенство» парламента, Палата общин потеряла свою власть воздействовать на Правительство и сама больше зависит от Правительства, чем Правительство от нее. Взаимоотношения в системе власти выстраиваются между Правительством и парламентской фракцией. При этом Палата общин, конечно, остается неизменным местом публичных дебатов и может стать центром политической жизни, если правительственное большинство будет незначительным и колеблющимся<sup>24</sup>. В ряде государств функциональное персональное сращивание правительства и парламентского большинства может приводить к ослаблению оппозиции и выдвигаемых ею альтернатив<sup>25</sup>.

Движущим фактором в системе власти, таким образом, становится не конкуренция органов на основе «сдержек и противовесов», а правовое и политическое соперничество большинства и оппозиционного меньшинства. Конституционно-правовые механизмы взаимоотношений большинства и оппозиции замещают утратившие значение функциональные ниши органов и их взаимосвязи в системе разделения властей. То социально-политическое предназначение парламента, которое описывалась, в частности, дореволюционными отечественными государствоведами, в настоящее время могла бы осуществлять политическая оппозиция. «...Приобщая к себе народное представительство, власть приобретает новые силы и новые опоры. Она яснее

видит состояние общества, глубже вникает в его потребности, получает новые элементы суждения и может действовать решительные... Правительство не только выслушивает мнение, когда ему угодно, но и должно с ним сообразовываться... Представительные собрания действуют на правительство не только как задержка, но и как побуждение к деятельности. В этом также состоит одна из существенных выгоды политической свободы. Трудно прибывать в покойной рутине, когда рядом стоит власть, постоянно следящая за правителями и напоминающая им о потребностях общества»<sup>26</sup>.

Политическая оппозиция играет ключевую роль в достижении общественного согласия по вопросам социального партнерства. Это относительно недавно подмеченное свойство политической оппозиции действительно имеет место, когда речь идет о соглашениях политических партий, в т.ч. и оппозиционных по актуальным проблемам жизнедеятельности граждан, социально-экономического развития государства, обеспечения основных социальных и экономических прав. Без участия политической оппозиции в переговорных процессах на «высоком» уровне власти не может быть достигнуто общественное согласие и состояться социальное партнерства<sup>27</sup>.

*Политическая оппозиция может быть стабилизатором экономической системы, привнося свои мнения в обсуждение и утверждение экономической государственной политики.* Это свойство политической оппозиции вытекает из взаимосвязи экономики и политики и будет специально рассматриваться в следующем параграфе. Экономисты почти единодушны в том, что окончательный выбор вариантов «управления» экономикой страны должны делать политики<sup>28</sup> - представители политического большинства и политического меньшинства. При этом развитые политическая конкуренция и оппозиционная деятельность могут приводить к высокому уровню социально-экономического развития государства.

Надо учитывать, что понимание политической оппозиции в иных отраслях знаний – политологии, социологии, истории и т.д. преломляется через специальные подходы и методы исследования, не используемые в юриспруденции, но важные для познания правоведами соответствующего института. Политическая оппозиция может рассматриваться в качестве разновидности политических отношений, особого типа политической активности или класса политических субъектов, а также политико-психологического явления. Деятельностное измерение политической оппозиции предполагает ее понимание как особого вида политической деятельности, как совокупности действий участников политического процесса, направленных против властной системы в целом или отдельных ее субъектов. Субъектное измерение позволяет выявить организационные формы существования субъекта оппозиции, его сущностных характеристики, за счет которых он может «конституироваться» в общественно-политической системе и благодаря которым он отличается от иных участников политических отношений, реализующих сходные с ним поведенческие стратегии<sup>29</sup>. Оппозицию можно представить как реакцию на реальные социальные процессы, как противоположенность, которая не является доминирующей в отношениях, но может при определенных условиях, влиять на них, изменить свой статус и стать доминирующей<sup>30</sup>. Эти идеи находят отражение в правовом регулировании через определение конституционно-правового статуса политической оппозиции в части установления критериев ее правовой институционализации и определения набора ее прав и обязанностей.

## **1.2. Влияние политической конкуренции на уровень социально-экономического развития и обратная зависимость**

Исследователи утверждают, что при развитой политической конкуренции возможно стабильное социально-экономическое развитие и наоборот. Высокий уровень ВВП на душу населения (валовой внутренний продукт – рыночная стоимость товаров и услуг, произведенных за год на территории государства) коррелирует с высоким индексом демократии<sup>31</sup>.

Вместе с тем в ряде стран политическую конкуренцию с позиций права и правоприменения нельзя признать развитой. Однако уровень социально-экономического развития характеризуется подъемом. Это тезис справедлив в отношении России после 2001 г. Структурные сдвиги в 2002-2007 гг. отмечались в обрабатывающей промышленности, в финансовой отрасли и в сфере добычи полезных ископаемых, что, впрочем, позволяло утверждать лишь об экономическом росте (макроэкономической стабильности), но не об эффективности экономики<sup>32</sup>.

Быстрый экономический рост наблюдается в Китае. При низком уровне ВВП на душу населения эта страна вносит значительный вклад в мировой уровень благосостояния, ее развитие ставит государства перед необходимостью перестраивать структуру своих экономик. По оценкам экспертов, высокий экономический рост Китая связан с государственными реформами социально-экономического развития на протяжении второй половины XX и начала XXI вв<sup>33</sup>. Примеры Турции, Тайваня, Южной Кореи, Индонезии позволяют ученым утверждать, что экономический рост ряда стран с конституционной рыночной основой осуществляется в условиях недемократических режимов, авторитарными методами. В этих случаях предлагается отделять экономическую сферу развития государства от общественно-политической

системы. На это указывают попытки обоснования отдельного понятия «демократическая рыночная экономическая система»<sup>34</sup>.

Некоторые исследователи выдвигают концепцию экономической эффективности авторитаризма. Авторитарные государства, например, Южная Корея, Сингапур, Китай показывают более высокие темпы экономического роста, чем менее авторитарные страны, например, Индия, Ямайка<sup>35</sup>.

### **1.2.1. Влияние политической конкуренции на уровень социально-экономического развития**

Взаимосвязь между политической конкуренцией и социально-экономическим развитием можно проследить по ряду направлений. Поскольку политическая оппозиция является неотъемлемым элементом политической конкуренции, интересно было бы выявить зависимость признания и институализации политической оппозиции и уровня социально-экономического развития. В экономической литературе такого рода корреляции прослеживаются, в основном, между демократией в целом или политической конкуренцией в частности и социально-экономическим развитием государства.

В странах с развитой ответственностью правительства перед парламентом влияние законодательной власти на исполнительную власть, пытающееся воздействовать на положение в экономике, сильнее, нежели в странах со слабо развитым парламентским контролем. Подмечены корреляции между формой правления и социальным и экономическим развитием государства. В «президентском государстве», как правило, общество делится на многочисленные социальные группы с дифференцированными интересами. В связи с этим социальные расходы в пересчете на душу населения оказываются несколько выше, нежели при парламентской форме правления. «Парламентское

государство» характеризуется несколько более низким уровнем налогообложения и более высоким уровнем производительности экономического сектора<sup>36</sup>.

Учет интересов оппозиционных сил при принятии публично-властных решений обеспечивает проводимую экономическую политику большей общественной поддержкой и, как правило, избавляет правительство от «резких» изменений на пути государственных реформ.

Развитая и стабильная политическая конкуренция повышает конкурентоспособность государства на международных рынках и внутренних рынках товаров, работ, услуг. С этих позиций действительно значимыми для показателей фондового рынка могут являться высказывания политиков по вопросам развития общества и государства, например, о реформах системы власти. Качество политической конкуренции влияет и на инвестиционный климат в части стратегической определенности бизнес-структур об инвестициях в экономику страны. Впрочем, благоприятный инвестиционный климат зависит не только от высказываний политиков, но и от институтов, обеспечивающих защиту права собственности (суды) и текущее регулирование экономики (финансовые, таможенные, налоговые и др. органы)<sup>37</sup>.

Отмечается, что в демократических политических системах больше возможностей для вхождения на рынок новых предприятий. Поэтому эффективно развивающиеся страны, находящиеся на технологической границе (высоком уровне научно-технического прогресса), - страны либеральной демократии<sup>38</sup>.

Кроме того, политические партии, консолидирующие различные общественные силы (формирующие общественные коалиции) вокруг идеи социально-экономической модернизации, способствуют вовлечению групп

граждан в разработку и принятие различных мероприятий. Это обеспечивает также широкую поддержку реформ<sup>39</sup>.

### **1.2.2. Влияние уровня социально-экономического развития на политическую конкуренцию**

Взаимосвязи экономической и политической свободы сложны и многосторонни. Экономическая организация, обеспечивающая экономическую свободу, способствует развитию и политической свободы. Отделение экономической власти от политической власти превращает первую в противовес второй<sup>40</sup>.

Экономические реформы могут способствовать развитию демократии. Эта идея актуальна для России. В частности, усиление авторитаризма при сохранении и развитии свободной открытой экономики рано или поздно вызовет обратную реакцию – формирование реальной позитивной политической демократии<sup>41</sup>, развитие политической конкуренции и оппозиции.

Зная состояние экономики, можно попытаться предсказать результаты выборов. Исследователи приходят к выводу о том, что голоса, поданные за выполняющих свои полномочия членов парламента, находятся в обратной зависимости с темпом инфляции и в положительной зависимости с ростом доходов. Хорошая макроэкономическая результативность способствует одобрению правительства со стороны избирателей и повышает его шансы на переизбрание. Экономическая обстановка оказывает значимое влияние на шансы кандидата на выборах, только если он принадлежит к той же партии, что и президент<sup>42</sup>.

Угрозы исчезновения отраслей национальной экономики под «натиском» зарубежных производителей приводят к консолидации «правлящих

элит», которые начинают одинаково смотреть на векторы развития государства. Например, в Германии во время правления канцлера Шредера была проведена реформа системы трудовых и социальных отношений, поддерживаемая его политическими оппонентами. Одновременно профсоюзы отказывались от требования индексации заработной платы. Все это привело к существенному росту немецкой экономики<sup>43</sup>. Высокий уровень материального благосостояния граждан обеспечивает «правлящим элитам» возможности для проведения согласованных публично-властных решений. Стабильное экономическое положение не дает усиливаться давлению на конституционный строй и государство со стороны оппозиционных сил<sup>44</sup>.

Отмечается, что в странах с недостаточно развитой рыночной системой свобода слова как неотъемлемый элемент политической конкуренции реализуется не достаточно полно и не столь прозрачны действия органов публичной власти<sup>45</sup>. Экономическая олигархия, поддерживающая представителей одной политической элиты, продвигает интересующие только ее публично-властные решения. В этой связи сращивание политической и экономической властей может подавлять политическую конкуренцию. Вместе с тем пока концентрация материальных ресурсов ведет к удешевлению и улучшению товаров и услуг, увеличение такого рода власти можно считать благоприятным<sup>46</sup>. Если власть экономической олигархии возрастает непропорционально концентрации ресурсов и удешевления и улучшения продуктов производства и потребления не происходит, то ограничения политической конкуренции невозможно признать разумным.

Таким образом, как правило, развитые демократия и политическая конкуренция способствуют социально-экономическому росту государства. В связи с тем, что политическая оппозиция – неотъемлемый элемент политической конкуренции, то ее признания и институализация, вероятнее всего, также

должны приводить к высоким показателям в социальной и экономической сферах общественных отношений.

### **1.3. Ограничение чрезмерного доминирования политических партий в общественно-политической системе и минимизация издержек партийного строительства**

Чрезмерное доминирование политических партий в общественно-политической системе умаляет политическую конкуренцию и может приводить к подавлению оппозиционной деятельности.

#### **1.3.1. Общемировая тенденция монополизации партиями общественно-политического пространства**

Во многих государствах именно партии господствуют на политическом рынке; выдвигают кандидатов на выборные должности, формируют правительство, оказывают влияние на его деятельность, распределяют должности в парламенте, обсуждают и принимают в нем законы. Отмечается, что политические партии в монопольном формате принимают решения о законах и бюджетах. Даже в таких вопросах, как выдвижение кандидатур на государственные должности, решение зачастую принимают не избиратели, а партии посредством в т.ч. переговоров о будущей коалиции уже после выборов. Политические партии оказывают влияние на те сферы, где, собственно говоря, должны проявлять сдержанность. Это, в частности, обнаруживается в продвижении отличившихся партийцев на высокие посты государственной службы, руководящие должности в организациях<sup>47</sup>. «Новое поколение» партий осуществляет функции, которые не всегда вписываются в рамки классического

понимания о партиях; все более широко участвуя в правительственных соглашениях, партии на практике осуществляют действия правительства<sup>48</sup>. Эти факты только подтверждает высказанную идею о трансформации системы разделения властей, в которой размывается функциональное размежевание органов, относимых к разным ветвям власти.

Общественные объединения, которые не являются политическими партиями, но намерены активно участвовать в управлении делами государства, как правило, не располагают значимыми правовыми возможностями осуществления власти и(или) участия в управлении делами государства. Получается, что целая группа субъектов общественно-политической системы вытесняется за пределы собственно политического пространства и ограничивается в доступе к правовым механизмам борьбы за власть и соответственно оппонирования власти. Эта тенденция приводит к формированию замкнутых или непредставительных партийных систем, при которых «стоящие у власти» партии, формируя номинальные или выхолащенные формы демократической жизни, могут лишить демократию ее смысла и ценности и поставить серьезные преграды на пути дальнейших демократических реформ<sup>49</sup>.

Монополизация партиями общественно-политического пространства устанавливает препятствия и на пути свободного электорального выбора. Избирателя лишаются возможности видения многополярного спектра политических идеологий, среди которых в нормально развивающемся обществе непременно должны присутствовать различные мнения, в т.ч. и оппозиционные. В борьбе за избирателя партии поступают особенностями своей идеологии, усредняют лозунги предвыборных программ и подгоняют их под общие злободневные нужды. Стираются различия между выражаемыми партиями политическими платформами. Эти тенденции подмечены и ФРГ<sup>50</sup>, и в

Великобритании<sup>51</sup>. В последней, несмотря на внешнее противостояние лейбористов и консерваторов, идеологические различия между ними в 1990-е годы были менее значительными, чем во времена послевоенного партийного консенсуса. Выборы в значительной степени потеряли элемент соревновательности и альтернативности. Ведущие партии не рискуют выходить за рамки жизненных ориентиров «среднего британца». Рейтинг лейбористов опускается так низко, что их скоро могут догнать «вечно третьи» либеральные демократы. И если в Великобритании происходит «размывание» традиций, то в США политические партии традиционно имеют расплывчатые программы, идеологическую разобщенность, порождаемую локализмом и отказом от чрезмерной оппозиционности, которая могла бы поставить под угрозу единство союза, или сделать более трудным образование широкой избирательной основы, необходимой для победы на выборах<sup>52</sup>.

В европейских странах падает популярность так называемых «народных», «традиционных» партий с, казалось бы, укоренившимся в сознании избирателей авторитетом. Парламентские выборы в Австрии 2008 г. принесли поражение двум ведущим партиям – Социал-демократической и Народной – и успех крайне правым – Партии свободы и Союзу (Альянсу) за будущее Австрии. На президентских выборах во Франции дважды подряд в традиционный спор неоголлистов и социалистов вмешивалась «третья сила»; в 2002 году – лидер ультраправого Национального фронта Жан-Мари Ле Пен неожиданно вышел во второй тур, в 2007-м – левоцентристу Франсуа Байру не хватило совсем немного голосов, чтобы добиться аналогичного результата. В Германии коалиция двух крупнейших партий, Демократических христиан и Социал-демократов, не достигла высокого рейтинга согласно опросам общественного мнения 2008 г. В то же время «обновленная» Левая партия, существующая чуть более года, вышла на третье место по популярности (в

целом по стране ее готовы поддержать 13–15% избирателей, в Берлине – до 20%), совсем ненамного отставая от социал-демократов<sup>53</sup>. На выборах депутатов Бундестага, а также двух ландтагов 27 сентября 2009 г. небольшие партии существенно улучшили результаты, чем это случалось ранее, получив 10-14% вместо 6-8<sup>54</sup>. Падение электоральной поддержки «народных» партий наблюдалось и в Болгарии на парламентских выборах 5 июля 2009 г.<sup>55</sup>

В падении популярности «традиционных» политических партий можно усмотреть своеобразное электоральное возмущение чрезмерным доминированием партий в общественно-политической системе, а также стиранием различий в партийных программах. Избиратели «чувствуют», что технологизация партийного строительства развивается в ущерб рациональному структурированию интересов избирателей, в ходе которого определяются и позиции политических большинства и меньшинства. В любом обществе, даже в восточных деспотиях, как отмечал государствовед Гамбаров Ю.С., возникает так или иначе – тайно или явно – сильная оппозиция, с ней приходится считаться и абсолютной власти деспотов. «Мы называем это обстоятельство счастливым, т.к. неограниченное и бесповоротное торжество такого чудовища в логическом и житейском смысле, какое представляла бы собою одна-единственная партия в государстве, было бы равносильно худшей из тираний»<sup>56</sup>.

Не может быть единой формулы ограничения чрезмерного доминирования политических партий, которая с успехом бы применялась во всех государствах. Однако универсальным направлением совершенствование правового регулирования и практики следует признать следующее: стимулирование политической конкуренции и развития оппозиционной деятельности как в выборный, так и межвыборный периоды. Можно предложить и конкретные правовые механизмы, актуальные прежде всего для России.

Во-первых, необходимо расширить на федеральном уровне возможности общественного контроля в сфере осуществления власти и участия в управлении делами государства. В настоящее время правовое регулирование общественного контроля позволяет утверждать, что он является неоднозначной юридической конструкцией<sup>57</sup>. В различных нормативных правовых актах не наблюдается единого подхода к определению субъектов общественного контроля, их статуса, порядка его проведения, а также правовых последствий. Этот вывод следует из анализа Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», Федерального закона «О противодействии коррупции» и других нормативных правовых актов.

В сфере политических общественных отношений необходимо допустить возможности участия общероссийских общественных объединений в выборах, например, в союзе (коалиции) с политическими партиями, направления своих представителей в качестве наблюдателей на выборах, гарантировать вхождение этих представителей в общественные составы, создаваемый при органах и иных структурах исполнительной власти.

Во-вторых, допустить на федеральном уровне власти создание союзов (коалиций) партий с иными общественными объединениям, как в период выборов, так и в межвыборный периоды. В соответствии со ст. 26 Федерального закона «О политических партиях» политическая партия в порядке, установленном законодательством РФ, вправе: создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица. При этом устанавливается возможность заключения политического соглашения партии и иного общественного объединения только на местном уровне власти и только по одному вопросу –

совместного формирования списка кандидатов на выборах местных представительных органов. При решении политической партией, которая создала объединение или союз с иным общественным объединением, ее региональным отделением или иным структурным подразделением вопросов, связанных с формированием списков кандидатов на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, такая политическая партия, ее региональное отделение или иное структурное подразделение обязаны включать в списки кандидатов кандидатуры, предложенные этим общественным объединением. Число кандидатур, включенных в список кандидатов по предложению указанного общественного объединения, может составлять не более 15 процентов от числа всех кандидатов, выдвинутых в составе списка кандидатов. Если в результате применения данного требования окажется, что число предложенных кандидатур, которые могут быть включены в список кандидатов, будет составлять менее единицы, в список включается одна кандидатура (п.5.1. статьи 25 Федерального закона «О политических партиях»).

В законодательстве необходимо предусмотреть возможность сохранения «партнерства» партии и иного общественного объединения в составе союза (коалиции) и в послевыборный период. Положение ст.26 Федерального закона «О политических партиях» о допустимости союзов партий и иных общественных объединений не будет иметь правового смысла до тех пор, пока создаваемые союзы (коалиции) не получают соответствующие права: участия в выборах, выдвижения кандидатур на должности в системе федеральной и региональной исполнительной власти и т.д.

Начатая в начале 2000-ого года государственная реформа власти в целях усиления контроля в общественно-политической системе и жесткого структурирования субъектов этой системы, привела к чрезмерному

доминированию политических партий. Принятые меры негативно сказались на развитии политической конкуренции и соответственно политической оппозиции. Тем не менее, можно подумать и о пересмотре правил политической конкуренции. В этих целях стоит уменьшить избирательный барьер, не «насаждать» пропорциональную избирательную систему в субъектах РФ, разрешить на определенных условиях создание региональных партий. Эти предложения, безусловно, могут подхлестнуть развитие оппозиционной деятельности.

### **1.3.2. Злоупотребление доминирующим положением одной партии или феномен «партии власти», «правящей партии»**

Сопоставляя экономическую и политическую конкуренции, можно признать допустимым доминирование на соответствующем рынке одного субъекта. В общественно-политической системе такая ситуация может сложиться тогда, когда большинство избирателей действительно поддерживают на парламентских выборах одну политическую партию. Если правовые и институциональные механизмы власти при этом позволяют отражать интересы политического меньшинства при принятии публично-властных решений на уровне парламента и правительства (получение оппозицией ключевых должностей в парламенте, его возможность участвовать в формировании правительства и т.д.), то «тотальное» господство этой партии в общественно-политической системе будет менее вероятным. В противном случае «партия власти» может не просто чрезмерно доминировать в общественно-политической системе, но и злоупотреблять своим положением. Сосредоточив правовые и институциональные механизмы осуществления власти «в своих руках», политическая партия инерционно начинает подавлять свободу политической

конкуренции. Поэтому в любом демократическом государстве необходимы механизмы ограничения чрезмерного доминирования одной партии, которая имеет большинство мест в парламенте и лояльное правительство, а, следовательно, рычаги давления на всех участников политического поля<sup>58</sup>.

Кроме того, понимая инерционную составляющую в развитии диктата «партии власти» в отношении иных субъектов общественно-политического пространства, необходимы преференциальные механизмы поддержки конкурентоспособности на политическом рынке его «слабых игроков».

Во-первых, нельзя допускать организационно-структурное разрастание конкретной политической партии и ее «стремительный десант» в различные сферы общественной жизни. В частности, необходим запрет на создание разветвленных партийных сетей, за исключением минимального стандарта партийных структур, например, региональных отделений и местных партийных ячеек. В настоящее время решение этого вопроса Федеральный закон «О политических партиях» отдаст на усмотрение партий, определяя лишь то, что партия может иметь региональные отделения и иные структурные подразделения (ст. 21 и др.).

Многие параметры организации «партийных сетей» и внутреннего устройства в Законе не определяются, в частности, возможность и порядок формирования «околопартийных» структур; клубов, гвардий, молодежных подразделений и др. Остается неясным правовой статус этих структур. Они зачастую берут на себя осуществления прямых партийных функций; структурирование интересов избирателей, пропаганда партийной идеологии и т.д. Между тем политическая партия самостоятельно должна вести диалог с другими общественно-политическими силами, а не раздувать его вокруг себя или искусственно культивировать. Такая практика требует законодательных ограничений.

Поэтому, во-вторых, стоит установить, что образование клубов, гвардий и т.д. в качестве отдельных структурных единиц, поддерживающих идеологию «материнской» партии, возможно только при условии несовместимости руководящих должностей соответствующими лидерами, отсутствии подчиненности одной организации другой, а также «чистоты» наименования. «Чистота» наименования означает, что никакие иные организации, включенные в общественно-политическую систему, не могут нести в своем названии слова, входящие в название какой-либо политической партии, а также символы, образы и т.д., с которыми эта партия ассоциируется.

По вопросам внутреннего устройства политической партии в ст. 24 Федерального закона «О политических партиях» устанавливаются лишь общие положения. Высшим руководящим органом политической партии является съезд политической партии. Высшим руководящим органом регионального отделения политической партии является конференция или общее собрание регионального отделения политической партии. Избрание руководящих органов политической партии и региональных отделений политической партии должно осуществляться не реже одного раза в четыре года. Уставом политической партии должна предусматриваться ротация руководителей коллегиальных постоянно действующих руководящих органов политической партии и ее региональных отделений.

Уставы российских политических партий зачастую предусматривают очень сложную и разветвленную структуру своих органов, как на центральном, так и на территориальном уровнях<sup>59</sup>. Это может приводить к чрезмерному разрастанию «партийной машины», которая способна поглощать в свою структуру «малые» партии и иные общественные объединения, способные на политическую оппозицию.

Поэтому, в-третьих, политическая партия не должна создавать разветвленную сеть высших органов управления. В нее должен входить необходимый стандарт структур: съезд (конференция), руководитель (лидер), партийный совет (бюро) и исполнительный комитет. Для недопустимости давления центрального руководства на территориальные партийные подразделения следовало бы установить общие для всех партий нормы отчетности их региональных и местных структур.

Предлагаемые законодательные новеллы могут способствовать не только ограничению «диктата» одной политической партии, но и чрезмерному доминированию политических партий в общественно-политической системе, поскольку эти предложения ослабляют партии с точки зрения формы и содержания, т.е. структурно и идеологически. «Ослабленному» таким образом субъекту будет трудно концентрировать и удерживать власть.

### **1.3.3. Издержки партийного строительства, препятствующие оппозиционной деятельности**

Внутренняя организация политической партии и система отношений между ее членами могут характеризоваться недемократичностью. Наличие или отсутствие внутрипартийной демократии определяется: способностью членов партии избирать или отзывать партийных лидеров, включая возможность выбрать кандидатов от партии на государственные должности; равным и пропорциональным представительством интересов партийного меньшинства и голосованием по принципам подчинения большинству; способностью членов партии оказывать влияние на формирование и изменение программы партии; наличием механизмов защиты основных прав членов, включая право на справедливое разбирательство в случае исключения из партии; правом на

информацию и прозрачность партийного управления, особенно в области финансовой отчетности; соблюдением свободы слова и объединения внутри партии, в том числе при создании фракции<sup>60</sup>.

Степень внутрипартийной демократии отражается не только на качестве внутрипартийных решений, но и на публично-властных решениях парламента и его влиянии на правительство. Отсутствие формально-юридических критериев внутрипартийной демократии (В Федеральном законе «О политических партиях» соответствующие вопросы регулируются весьма поверхностно) может приводить к диктату партийных лидеров и дисциплине, потакающей развитию «партийной коррупции». Диктат партийных лидеров позволяет продвигать в партийные списки «недостойных» кандидатов или формировать нерепрезентативные списки. Партийная дисциплина заставляет всех членов партии голосовать одинаковым образом, даже в случае их несогласия с позицией руководства. Отсутствие должной партийной дисциплины приводит к передаче карточек для голосования коллегам по фракции. Это выливается в пассивное отношение к работе рядовых членов парламента либо в занятие ими деятельностью, несовместимой со статусом депутата. В парламенте, особенно в том, который полностью сформирован на основе пропорциональной избирательной системы, часто можно наблюдать полупустые залы заседаний. Для принятия законопроектов и некоторых других решений парламента достаточно присутствия лидеров фракций или их уполномоченных, которые проголосуют от имени всех рядовых членов.

Недемократический характер внутрипартийной дисциплины превращает партию не только в хорошо организованного и слаженно действующего субъекта общественно-политической системы, но и закрытую выстроенную на принципах подавления личной свободы членов структуру, чрезмерно доминирующую на политическом рынке. Поэтому не случайно, в

партийной дисциплине усматривается угроза демократическому порядку принятия решений внутри партии и с ее участием<sup>61</sup>. Такого рода издержки партийного строительства выходят за локальные пределы организации одной политической партии. Недемократические начала партийной дисциплины могут выливаться в «грязные» избирательные технологии, блокирование позиции политического меньшинства при голосовании в парламенте, непубличные политические договоренности относительно обструкции мнения оппозиции и т.д.

Партия, которая сплавливает массу членов, способную слепо следовать директивам своих вождей (развязать и прекратить забастовку по команде; организовать саботаж, беспорядки и волнения и вернуться к законности в указанный момент и т.д.), представляет собой грозную силу. Даже будучи в оппозиции, «она может оказаться достаточно тяжелым грузом, давление которого способно разрушить или радикально изменить режим». Фундаментальный приоритет и прочность дисциплины политической партии сближает ее по социологическому типу с армией, где сила иерархии и строгость дисциплины способны подчинить весьма разнородные элементы. В этом можно усматривать идеологическое вырождение в партийных программах<sup>62</sup>.

Организация Европарламента и порядок его работы сглаживают негативное влияние партийной дисциплины на поведение рядового депутата и принятие внутренних и внешних решений партии. В Европарламенте существуют трансевропейские парламентские фракции (политические группы), которые состоят из представителей различных национальных партий с близкой идеологией. Некоторые европарламентарии имеют двойной парламентский мандат – совмещение членства в Европарламенте и в национальном парламенте. Европейская партийная принадлежность не является обязательным условием формирования парламентской фракции, т.к. депутаты объединяются во фракции

не по партийной принадлежности, а по близости политических взглядов. Европарламентарии не должны принимать связывающие их деятельность обязательства. Фракциям свойственна относительно «слабая», но стабильная дисциплина. Депутаты могут голосовать солидарно с соотечественниками или с европарламентариями из других фракций. Позиция фракций не предопределяется руководством, а вырабатывается ее членами в процессе обсуждения<sup>63</sup>. Кризис партийного строительства «тормозиться» на уровне Европарламента в связи с регламентарными правилами его работы и спецификой процесса согласования наднациональных интересов.

Установление в законодательстве демократических параметров партийной дисциплины могло бы привести к общему «оздоровлению» общественно-политической системы. Внутреннее «одемокративание» политических партий, безусловно, принесет цивилизованные отношения и на уровень политической конкуренции и оппозиционной деятельности.

В этих целях важно обеспечить реальную ротацию руководства партии и совершенствовать процедуру переизбрания партийных лидеров. Члены партии не должны занимать посты в одном и том же высшем органе более двух сроков подряд. Как уже отмечалось, в Федеральном законе «О политических партиях» имеется норма о необходимости перевыборов руководящего состава не реже одного раза в четыре года. Однако реализация этой нормы, как правило, не приводит к реальной ротации партийных руководителей. Поэтому можно было бы установить возрастной ценз для пребывания на руководящих партийных постах по аналогии с цензами, предусмотренными для ряда должностных лиц. Недопустимыми следует признать также заочные голосования членов по внутрикадровым вопросам. Решение такого рода вопросов, в т.ч. и в отношении кадров низовых партийных ячеек, стоило бы отнести к компетенции высших партийных органов. Голосование должно быть

открытым, поименным, с обязательным предварительным обсуждением кандидатур и т.д.

Политическая партия, рекрутирующая кандидатов на государственные должности, призвана служить обществу, а не лидеру или партийной «верхушке». Поэтому названные меры не должны рассматриваться в аспекте умаления конституционного права на объединение. Надо признать, что непропорциональное формально-юридическое внедрение во внутривнутрипартийную систему, может подорвать ее функционирование. Для деятельности любой партии важно поддержание авторитета лидера и соблюдение партийной дисциплины. Поэтому нужно пытаться искать баланс между различными конституционными ценностями и выработать для внешней и внутренней деятельности партий некий демократический минимум.

#### **1.3.4. Выводы и рекомендации**

Юридически и фактически развитая политическая конкуренция позволяет судить о демократическом характере государства. Политическая оппозиция представляет собой неотъемлемый элемент политической конкуренции. Политическая оппозиция является субъектом, осуществляющим общественный и парламентский контроль в государстве. В связи с трансформацией взаимоотношений органов, входящих в систему разделения властей, она становится одним из ведущих субъектов правового и политического процессов. Политическая оппозиция играет ключевую роль в достижении общественного согласия по вопросам социального партнерства. При ее участии скорее может достигаться стабильность в сфере экономического развития.

Результаты взаимосвязи политической конкуренцией и социально-экономического развития позволяют обосновывать экономические решения относительно приоритетов в «выращивании» тех или иных экономических институтов, о важности инвестиций в конкретные отрасли экономики, о первоочередных реформах и т.д. Для правоведов исследование взаимосвязей политической конкуренции и социально-экономического развития представляет интерес по двум основным причинам.

*Первая.* Экономические решения отражаются в нормативных правовых актах. Понимание причин выбора тех или иных экономических реформ и моделей позволяет сохранить целевую направленность конкретной меры в правовой норме. Экономические решения часто требуют корректив в работе политических институтов, совершенствования правового статуса и системы органов публичной власти. При решении этих вопросов без юристов не обойтись. Так, для специалистов по конституционному праву актуальны фрагменты теории общественного выбора об оптимальном размере правительства и связях количества заместителей председателя правительства в зависимости от экономических показателей<sup>64</sup>. Этот материал дает почву и для обеспечения политической конкуренции в составе правительства.

*Вторая.* Если политическая конкуренция действительно благоприятно влияет на социально-экономическое развитие, то очевидно, одним из основных направлений правового регулирования должно быть развитие и обеспечение политической конкуренции в разумных пределах. Среди правовых средств поддержания политической конкуренции можно назвать: институционализацию политической оппозиции, ограничение монополизации политического пространства одной политической партией, урегулирование конфликта интересов при принятии решений в законодательных и исполнительных органах власти и др. С точки зрения правового подхода важно понимать и разумные

пределы развития политической конкуренции, за рамками которых становится затруднительно принимать согласованные публично-властные решения. От широкого разброса позиций среди «правлящих элит» ухудшается уровень социально-экономического развития. Понимание «разумных пределов также доступно правоведам благодаря судебному истолкованию принципа соразмерности и пропорциональности в правовом регулировании общественных отношений.

Важнейшей гарантией деятельности политической оппозиции является ограничение чрезмерного доминирования партий в общественно-политической системе государства. Существует немало правовых механизмов, способных развенчать партийный монополизм на политическом рынке, ограничить доминирование одной партии и сгладить издержки современного партийного строительства. Среди них расширение правовых механизмов общественного контроля в сфере участия в управлении делами государства, развитие института политических соглашений, ограничение организационно-структурного разрастания политической партии и другие. В настоящее время довольно трудно минимизировать издержки партийного строительства «точечными», «фрагментарными» правовыми средствами. Их минимизации способствовало бы «выращивание» в общественно-политической системе отдельного института, которым является политическая оппозиция как один из самых заинтересованных в честной политической конкуренции субъектов.

## **Глава 2. Социально-политическое предназначение политической оппозиции: конституционно-правовая ценность свободы инакомыслия**

### **2.1. Позитивная роль политической оппозиции в общественно-политической системе**

Право граждан и их объединений на оппозиционную деятельность считается коллективным правом третьего поколения<sup>65</sup>. Конституционным правом в России его можно называть пока условно. В России конституционное право граждан и их объединений на оппозиционную деятельность прямо не провозглашается. Оно может быть выведено из Конституции РФ – нормативного правового акта, дающего «жизнь» многим субъективным возможностям и правовым институтам. Из этого конституционного права исходят конкретные права и обязанности политической оппозиции, гарантии ее деятельности. С ним связаны корреспондирующие права и обязанности представителей большинства по отношению к оппонентам власти («правлящих» партий, фракций, государственных органов и др.).

#### **2.1.1. Юридическое обоснование конституционного права граждан и их объединений на оппозиционную деятельность**

Рассматриваемое конституционное право вытекает из статей 1 и 3 Конституции РФ, в которых речь идет о демократии, народном суверенитете и осуществлении гражданами власти как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В содержании этих норм заключаются идея принятия публично-властных решений большинством

голосов с учетом мнения меньшинства, а также возможность трансформации оппозиционных мнений через механизмы представительной демократии. Возможность граждан заявлять о своих интересах в деятельности органов публичной власти, в т.ч. и оппозиционного характера, исходит и из статей 13, 29, 31, 32 Конституции РФ. В них провозглашаются идеологическое многообразие и политический плюрализм, свобода мысли и слова, свобода публичных мероприятий, право на участие в управлении делами государства. Право на политическую оппозицию и право на выражение мнений оппозиционного характера не одно и то же. Реализация права на политическую оппозицию приводит к правовым признанию и институционализации в системе власти объединений граждан в качестве оппозиционных. Критиковать же органы власти, возражать и оппонировать должностным лицам, протестовать проведению реформ и т.д. могут граждане и их объединения, которые не признаются и не институционализируются как собственно политическое меньшинство. Эти содержательные акценты позволяют лучше понять структуру и состав правоотношений в сфере оппозиционной деятельности. Однако, для того, чтобы не усложнять понятийный аппарат, следовало бы смотреть на право граждан и их объединений на политическую оппозицию широко и сосредоточить в его содержании все проявления социальной активности оппозиционного характера.

Конституционное право на оппозиционную деятельность признается в решениях Конституционного Суда РФ.

**Судебная практика.** По смыслу статей 1 и 13 Конституции РФ, демократия, основанная на политическом многообразии и многопартийности, исходит из необходимости существования оппозиции и не допускает монополии на власть. Поэтому, если пятипроцентный барьер будет преодолен лишь одним избирательным объединением, избирательным блоком, даже при условии, что

за него подано большинство голосов, ему не могут быть переданы все депутатские мандаты по федеральному округу, так как это противоречило бы принципу пропорциональности выборов в условиях демократии и, следовательно, делает применение пятипроцентной оговорки недопустимым (Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 N 26-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации").

К юридическому обоснованию конституционного права граждан и их объединений на оппозиционную деятельность следовало бы «подключить» и другие правовые институты и категории, имеющие место в российской правовой системе. В Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» гарантируется представительство для политических партий, получивших менее 7%, но более 5% голосов избирателей. В Регламенте Государственной Думы установлено, что комитеты и комиссии формируются, как правило, на основе принципа пропорционального представительства фракций и т.д.

При этом, однако, нужно делать оговорку. Различные нормы российского законодательства о правах так называемого политического меньшинства действительно могут служить обоснованию конституционного права на оппозиционную деятельность. Но эти нормы еще не означают, что политическая оппозиция в России признается и институционализируется. Судя по высказываниям высших должностных лиц, в России существуют «правлящие» и оппозиционные силы<sup>66</sup>. В частности, в Послании Президента РФ от 12 ноября 2009 г. было отмечено, что межпартийную дискуссию о необходимости перехода к выборам в представительные органы власти всех уровней исключительно по партийным спискам высказывали и представители

«правлящей» партии, и представители оппозиционных партий. На заседании Государственного совета РФ 22 января 2010 г. речь также шла о проблемах политической оппозиции. В частности, оппозиционные партии упрекались в том, что очень слабо работают на муниципальном уровне и что реальная политическая конкуренция там практически отсутствует.

Сложившаяся в настоящее время в России правовая и институциональная среда функционирования органов власти позволяют на уровне не правового, а политологического анализа идентифицировать политические большинство и меньшинство. На фоне чрезмерного доминирования «партии власти» все иные субъекты общественно-политической системы, исходя из несложной логики. Ясных формальных критериев не устанавливается. Вместе с тем идентификация политических меньшинства и большинства не должна зависеть исключительно от политической конъюнктуры. Поэтому в демократическом государстве мало получить наименование политической оппозиции, необходимо ее юридические признание и институционализация. Вопрос о том, какие условия необходимы для признания и институционализации политической оппозиции в демократическом государстве, будет предметом отдельного рассмотрения в главе 3 об основных подходах к правовому регулированию оппозиционной деятельности. Здесь можно отметить, что в демократическом государстве формализованное политическое меньшинство должно участвовать в принятии кадровых решений в системе высших органов власти, а также влиять на принятие публично-властных решений в парламенте и правительстве. Только в этом случае речь может идти о правовых признании и институционализации политической оппозиции.

Важное значение в деле «укоренения» конституционного права на оппозиционную деятельность в конституционно-правовой науке и в практике

представляют источники международного права. Они позволяют привнести формируемую международным сообществом правовую культуру оппозиционной деятельности на российскую почву.

### **2.1.2. Международные правовые документы**

Одной из основных функций оппозиции является предложение убедительных политических альтернатив находящемуся у власти большинству посредством вынесения на общественное рассмотрение иных вариантов политических решений. Осуществляя надзор и критикуя работу находящегося у власти правительства, постоянно оценивая деятельность правительства и требуя от правительства отчета, оппозиция обеспечивает транспарентность государственных решений и эффективность управления государственными делами. (Резолюция ПАСЕ 1601 (2008) «Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте» // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9).

Основными обязанностями государств - участников Союза являются: обеспечение правовых гарантий деятельности официально зарегистрированных партий и общественных объединений, в том числе оппозиционных (Устав Союза Беларуси и России. Устав ратифицирован Федеральным законом от 10.06.1997 N 89-ФЗ).

Содержание конституционного права на оппозиционную деятельность представляет собой возможность граждан и их объединений свободно выражать мнения, несоответствующие или входящие в противоречие с позициями большинства. При этом мнениям оппозиции гарантируются публичность и защита. Правовая сущность (природа) рассматриваемого права зиждется на понимании таких общемировоззренческих категорий, получивших описание в

различных отраслях знаний, как «большинство», «меньшинство», «идеология», «плюрализм», «толерантность», «инакомыслие» и др.

Понимание сущности конституционного права на оппозиционную деятельность можно искать в содержании свободы мысли и слова в аспекте сопоставления двух полюсов – «мысли и инакомыслия». При этом мысль связывается с социальной активностью большинства, а инакомыслие – оппозиционного меньшинства. Эти два полюса находят свое отражение в свободе выражения мнения, которая носит естественный характер. Юридическая формула названной свободы содержится в конституциях ряда зарубежных государств. При этом свобода выражения мнения может рассматриваться в качестве правового первоисточника конституционного права на оппозиционную деятельность.

**Зарубежный опыт.** Ч.1 ст. 5 Основного закона Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. Каждый имеет право свободно выражать и распространять свое мнение устно, письменно и посредством изображений, а также беспрепятственно получать информацию из общедоступных источников. Свобода печати и свобода информации посредством радио и кино гарантируются. Цензуры не существует. Ч.1 ст. 21 Конституции Итальянской Республики от 22 декабря 1947 года. Все имеют права свободно выражать свои мысли в устной, письменной и любой иной форме их распространения (Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Л.А. Окунькова. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1999).

Российская интерпретация свободы мысли и слова, провозглашенная в статье 29 Конституции РФ, не подразумевает прямого выхода на возможность оппозиционной деятельности. Акценты в содержании свободы мысли и слова,

исходя из буквального толкования названной конституционной нормы, делаются на информации, ее качестве и механизмах ее распространения. Специально указывается на связь этой свободы с деятельностью СМИ. Поэтому для выведения конституционного права на оппозиционную деятельность в России необходимо обращаться к целому ряду статей Конституции РФ. Существование политической оппозиции, имеющей шансы победить на выборах связывается, в частности, и с реальной многопартийностью (часть 3 статьи 13 Конституции РФ)<sup>67</sup>.

Понимание правовой природы рассматриваемого конституционного права, с одной стороны, предопределяет социально-политическое предназначение оппозиции в обществе и государстве. С другой стороны, это предназначение, а также свойства политического меньшинства как субъекта общественно-политической системы, рассмотренные в первой главе, позволяют понять правовую сущность конституционного права граждан и их объединений на оппозиционную деятельность. Можно выделить позитивную и деструктивную роли, которые выполняет политическая оппозиция в общественно-политической системе.

### **2.1.3. Конституционно-правовая ценность политической оппозиции**

Позитивная роль политического меньшинства заключается в развитии свободы выражения мнения, особенно в части обеспечения и защиты инакомыслия, а также в непосредственном участии оппозиции в механизмах его поддержания во всей общественно-политической системе.

**Первое.** *Политическая оппозиция создает в обществе и государстве атмосферу альтернативности мнений, обеспечивает их сопоставление конкуренцию.* В связи с этим инакомыслие гарантирует состояния общества как

свободного, а государства как демократического. Это зачастую позволяет не сводить оппозицию к какому-либо институту общественно-политической системы. Оппозиция в данном случае выступает в качестве поведенческой предрасположенности индивида и выражается через коллективное поведение, нацеленное на изменение существующей политической системы<sup>68</sup>. При этом выражение инакомыслия не следует относить к таким правовым механизмам (формам) продвижения частных и публичных интересов, как референдум, законодательная (правотворческая) инициатива, лоббизм и прочее. Выражение инакомыслия посредством политической оппозиции – это одна из сторон так называемого общенародного мировоззрения, государственного бытия, политико-правовой культуры. Инакомыслие не может быть выражено в любой правовой форме демократического участия. Подходящим механизмом для его выражения является именно деятельность политической оппозиции. Выделяются специальные правовые формы выражения инакомыслия: занятие руководящих должностей в парламенте и правительстве, блокирование мнения большинства при голосовании по законопроектам, создание коалиций в выборный и послевыборный периоды, выступление в СМИ с критикой правительства и др. Таким образом, политическая оппозиция формирует и поддерживает в обществе и государстве такую важную сферу общественной жизни как свободу выражения мнения.

**Второе.** *Политическая оппозиция, как уже отмечалось, своей деятельностью наполняет важный принцип демократии – принятие публично-властных решений большинством с учетом мнения меньшинства.* Деятельность официальных оппонентов власти требует от большинства поиска серьезных обоснований в отношении проводимой государственной политики, что способствует рассмотрению органами публичной власти различных вариантов публично-властных решений. Об этом направлении деятельности политической

оппозиции много рассуждают специалисты смежных с правом областей знаний (политологи, историки, социологи и др.). Это значение политического меньшинства для демократии было подмечалось государствоведами еще в дореволюционной литературе. «В каждом сколько-нибудь независимом собрании существует более или менее сильная оппозиция, которая своей смелой критикой, своими неумолкающими нападками, возбуждением новых вопросов, заявлением об общественных нуждах беспрерывно толкает правительство вперед, заставляя его обращать внимание на все упущения, и принимать меры к их исправлению. Правительство принуждено действовать неусыпно, чтобы не доставить слишком легкой победы противникам...»<sup>69</sup>.

**Третье.** *Политическая оппозиция в парламенте является неотъемлемой частью представительной демократии. Через эту форму демократии парламентская оппозиция может способствовать учету позиций избирателей, оказавшихся в меньшинстве.* Представительная демократия охватывает общественные отношения между гражданами и выборными должностными лицами. Она является многоуровневой системой осуществления гражданами власти и их участия в управлении делами государства – выборы, наказания депутатам, встречи с избирателями и т.д. Одним из этих уровней и является деятельность парламентской оппозиции. Включение парламентской оппозиции в отношения представительной демократии обусловлено важностью функций, которые осуществляет меньшинство в парламенте. Парламентская оппозиция позволяет лучше структурировать выражаемые депутатами предпочтения электората. Парламентское меньшинство может способствовать эффективности парламентского контроля. Институционализация парламентской оппозиции поддерживает и политическую конкуренцию в межфракционной дискуссии, и на уровне взаимоотношений главы государства – парламента – правительства.

Социально-политическое предназначение политической оппозиции и направления ее деятельности, указывающие на позитивную роль меньшинства в обществе и государстве, актуальны для всех демократических государств, но могут уточняться в зависимости от системы власти, в которой функционирует оппозиция (президентская, парламентская республики и т.д.). Например, в парламентской республике акценты могут быть сделаны на значимость политического меньшинства в развитии механизмов парламентского контроля. Однако независимо от этого в любой демократии политическая оппозиция должна быть готова к контролю и критике в отношении деятельности парламентского большинства и(или) правительства. Кроме того, политическая оппозиция должна быть способна принять на себя осуществление власти в случае победы на очередных выборах. Поэтому, можно сказать, что политическая оппозиция – это одновременно право и обязанность общественно-политических сил и «национальное достояние» демократического государства.

## **2.2. «Деструктивная» роль политической оппозиции в общественно-политической системе**

Деструктивная роль политической оппозиции связана с тем, что любое оппонирование власти, любая критика должностного лица или органа в целом, даже осуществляемые в «цивилизованных» правовых формах, могут приводить к конфликтам и коллизиям во взаимоотношениях меньшинства и большинства. Каждая из социальных групп осуществляет деятельность на основе своих ценностей (интересов) и порой вопреки формально установленному порядку. В обществе и государстве может возникать ситуация конфликта ценностей, которая приводит к формированию социальной, а вслед за ней и политической оппозиции. Основанием, присущим всем формам оппозиции, является

дисбаланс ценностей, который становится причиной организованного противодействия публичной власти<sup>70</sup>.

С одной стороны, деструктивная роль политической оппозиции может иметь объективную природу и отражать естественные пределы (издержки) оппозиционной деятельности в обществе и государстве. В этом случае необходимо искать правовые механизмы, позволяющие минимизировать конфликты и коллизии, возникающие в ходе деятельности оппозиции. С другой стороны, деструкция, которую несет в себе политическая оппозиция, может быть связана с ее действиями, противоречащими закону. В этом случае в законодательстве устанавливается ответственность политической оппозиции и (или) ее представителей.

Во-первых, можно выделить объективный конфликт мнений в общественно-политической системе, который возникает в связи с заявлением позиций меньшинства, не согласующихся с позициями большинства или вступающих с ними в прямое противоречие. *Эта имманентная деструкция связана со столкновением двух противоположенных течений общественного «настроения» – «мысли и инакомыслия».* Конфликт, порожаемый таким столкновением, безусловно, имеет отголоски в общественном сознании в виде споров, дебатов в СМИ, в ходе выборов и т.д., а также в процессе деятельности органов публичной власти в форме, например, постановки оппозиционными парламентскими фракциями вопроса о доверии правительству. Особенность политического дискурса меньшинства и большинства состоит в том, что цели их общения изначально амбивалентны и конфликтны; это и взаимное приспособление своей деятельности путем социально направленного политического диалога с тем, чтобы подтвердить легитимность в глазах народа, это и стремление к односторонней победе с целью завоевания достаточной поддержки электората для победы на выборах. Оппозиция и власть

обмениваются противоположенными позициями и взглядами в соответствии с их убеждениями, а также действуют в этой связи с присущими этой «зоне» социальной активности правилами и процедурами с целью принятия публично-властных решений<sup>71</sup>.

Такая имманентная деструкция политической оппозиции признается возможной в ряде решений Конституционного Суда РФ и минимизируется путем нахождения баланса между конституционно-правовыми ценностями. В частности, между гарантиями представительства политической оппозиции в парламенте и минимизацией чрезмерного «раздробления» депутатского корпуса на мелкие группы в связи с установлением заградительного пункта на выборах.

**Судебная практика.** Так называемый заградительный пункт (процентный барьер), означающий некоторое ограничение пропорциональности представительства, предусмотрен в законодательстве ряда стран со смешанной избирательной системой. Такое ограничение позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, к образованию которых может привести пропорциональная избирательная система при отсутствии процентного барьера, с тем чтобы обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом... Вместе с тем пятипроцентный барьер недопустимо использовать вопреки предназначению пропорциональных выборов. Поэтому законодатель должен стремиться к тому, чтобы при его применении была обеспечена максимально возможная реализация принципа пропорционального представительства (Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 N 26-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации").

Во-вторых, деструктивная роль политической оппозиции обусловлена особенностями введения политической дискуссии, в ходе которой не всегда происходит правовое опосредование взаимоотношений меньшинства и большинства. Речь, в частности, идет о ситуациях, при которых не установлены надлежащие правовые механизмы выражения мнения политической оппозиции. Желание меньшинства быть услышанным бывает велико. Большинство при этом настойчиво продвигает свою позицию и в отсутствие надлежащих правовых норм проводит проведение так называемые политические акции.

### **2.2.1. Создание оппозицией препятствий в работе органов публичной власти**

Политические акции, как правило, протестного характера, прямо не противоречат закону являются довольно распространенным средством продвижения интересов заинтересованных субъектов на выборах, в ходе партийного строительства, лоббизма и т.д. Не идущие в разрез с законом политические акции являются чрезвычайно интересным объектом изучения для правоведов с точки зрения поиска правовых подходов к оценке действий сторон и последствий этих акций. Политические акции, проводимые политической оппозицией, будут специально рассматриваться в следующем параграфе. Здесь же стоит сказать, что *деструктивная роль политических акций парламентского меньшинства может выражаться в нарушении работы представительного и законодательного органа власти*. Примерами являются блокирование залов заседания парламента, «захват» трибуны председателя палаты, «оккупация» президиума палаты, уход представителей оппозиции («демарш») с заседания парламента<sup>72</sup>.

Деструктивная роль указанных политических акций, скорее, носит объективный характер и представляет собой естественные пределы (издержки) оппозиционной деятельности. В данном случае вряд ли возможна ответственность политической оппозиции за срыв работы парламента. Административная или уголовная ответственность, например, в связи с хулиганскими действиями не применяются по отношению к депутатам без соблюдения специальной процедуры (лишение палатой депутата неприкосновенности на основании обращения Генерального прокурора РФ).

Депутату в соответствии со статьями 25, 27, 28, 29 Федерального закон «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предоставляются определенные гарантии трудовых прав, ежегодный оплачиваемый отпуск, обеспечиваются материально-финансовые условия деятельности и т.д. Вместе с тем недопустимо квалифицировать уход депутата с заседания парламента как прогул, т.е. отсутствие на рабочем месте без уважительных причин в течение всего рабочего дня (смены), независимо от его (ее) продолжительности, а также в случае отсутствие на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение рабочего дня (смены) (подп. а) п.6 ст. 81 Трудового кодекса РФ). К депутатам, являющимся выборными должностными лицами, нормы Трудового кодекса РФ в данном случае не применимы (в частности, расторгнуть трудовой договор в связи с прогулом невозможно), поскольку ответственность парламентария перед гражданами и руководящими органами палаты осложнена конституционно-правовой спецификой, а мотивация «неправомерного» поведения лица сопряжена с его политической позицией.

Разрешение такого рода конфликтов между меньшинством и большинством требует, как правило, введения дополнительных гарантий деятельности политической оппозиции в регламенты работы парламента.

Конечно, минимизация такой деструкции в меньшей мере зависит от правового наполнения конституционно-правового статуса парламентской оппозиции. В данном случае значение имеют и правовая культура, и политическая конъюнктура и другие внеправовые факторы.

### **2.2.2. Создание оппозицией неформальных, «альтернативных» органам власти структур, проведение публичных мероприятий протестного характера**

Создание неформальных, «альтернативных» официальной власти структур, проведение публичных мероприятий протестного характера вне стен парламента так или иначе мешает работе всех государственных органов и(или) дестабилизирует поддерживаемое большинством, находящимся у власти, «общественное равновесие». Речь, например, идет об образовании в России «теневое» парламента (Национальной Ассамблеи), работу которого весной 2008 г. планировала начать Коалиция «Другая Россия». Национальная Ассамблея задумывалась в качестве общенационального «переговорного форума», участвовать в котором изъявляли желание прежде всего политические партии и иные общественные объединения, не имеющие «своих» кандидатов в федеральных и региональных органах власти. При этом поднимался вопрос и о том, что Национальная Ассамблея могла бы выражать интересы политического меньшинства, которое в связи с правовыми и институциональными ограничениями политической конкуренции в России не получает представительства в официальных органах власти<sup>73</sup>.

Как уже отмечалось, демократия подразумевает выражение различных интересов граждан в деятельности органов публичной власти, которые «переплавляясь» посредством специальных правовых, политических и иных институтов и механизмов, «на выходе» являют собой политику как компромисс.

В России отмечается формирование персоналистского режима власти, характеризуемого рядом признаков. Среди них: невозможность иных властных институтов правовыми средствами что-либо противопоставить президентским прерогативам; отсутствие зависимости реальной политики от результатов парламентских выборов; фактическая ликвидация условий для политической конкуренции. Политическая жизнь, которая не развивается посредством демократических правовых форм выражения различных мнений, «загоняется» во внеинституциональные формы<sup>74</sup>. Можно услышать более мягкую по тональности позицию, но верно отражающую качество сегодняшней политической конкуренции: «Политическая оппозиция в России – это прежде всего невостребованность...»<sup>75</sup>. Политические деятели, которые могли бы вести оппозиционную деятельность, ищут иные сферы реализации своих идей. Так, на 16-м году руководства партией «Яблоко» пост ее лидера покинул Г. Явлинский. В качестве профессора Высшей школы экономики, он займется созданием «осмысленной альтернативы» курсу нынешней власти<sup>76</sup>.

Деструктивная роль оппозиционной деятельности проявляется в ходе проведения «Маршей несогласных», к которым, как правило, относят все публичные мероприятия (уличные акции), проводимые оппонентами власти - коалицией «Другая Россия»<sup>77</sup>, движение «Солидарность» и др. «Марши несогласных» не могут быть однозначно поставлены вне закона, несмотря на то, что часто проводятся в условиях не достижения согласия между организаторами и уполномоченными органами относительно места проведения конкретного публичного мероприятия. Например, в Москве организаторы пытались согласовать Триумфальную площадь как место проведения публичного мероприятия в защиту статьи 31 Конституции РФ (право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование). Вместо этой площади «Другой России» предлагались иные

территории. Попытка организаторов настоять на своем приводит к столкновениям с правоохранительными органами, к задержанию лидеров этой Коалиции и привлечению их к ответственности.

Статья 8 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не допускает произвольный подход органов власти к решению вопроса относительно согласования места проведения публичного мероприятия. «Отказ» организаторам зачастую связывается с тем, что в указанном месте будет проводиться другая альтернативная акция, а это, в свою очередь, может создать «угрозу безопасности участников публичного мероприятия». Вместе с тем зарубежная практика свидетельствует о том, что в демократическом государстве общественные объединения, желающие выразить протест, при всех разумных законодательных ограничениях вправе проводить публичные мероприятия там (в том месте), где их позиции могли бы оказать должное воздействие на публику (на общество).

**Зарубежный опыт.** Группа лиц, желавшая покритиковать внешнюю политику США, обратились к администрации Швейцарского г. Цуг с просьбой разрешить провести представление уличного театра на площади деревенской общины. Власти отказали. Федеральный Суд Швейцарии установил, что город мог запретить представление уличного театра на этой площади, однако по Конституции он должен был предоставить участникам театра «подходящую, расположенную недалеко от центра площадь», где выступление могло бы оказать должное воздействие на широкую публику. Верховный Суд США также открывает для проведения публичных акций здания театров, выставочные площади или университетские здания (*Экштин К. Основные права и свободы. По российской Конституции и Европейской Конвенции. Учебное пособие для вузов.* М., NOTA BENE, 2004. С.154). Поэтому неправомерными следует признавать «отказы» публичных органов

власти, содержащие предложения альтернативных территориальных площадок, неподходящих, по мнению организаторов, с точки зрения эффективности ожидаемого воздействия на публику. При этом проведение акции на несогласованной территории требуют более «взвешенных» правовых оценок уполномоченных органов, нежели автоматическое обращение к Кодексу РФ об административных правонарушениях (Статья 20.2. Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования). Правоприменителю всегда под силу правильно квалифицировать конкретное деяние. Очевидно, что несогласованное протестное публичное мероприятие, организаторы которого позиционируют себя в качестве оппозиционных сил, не является ни хулиганством, ни захватом власти, ни вооруженным мятежом, ни другими противоправными деяниями, предусмотренными нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях и Уголовным кодексом РФ. Возможность политической оппозиции заявить о своих интересах в некотором роде «возвышается» над формальными механизмами проведения любых иных публичных мероприятий (т.е. не оппозиционных), поскольку, как уже отмечалось, имеет несомненную социально-политическую значимость в обществе и государстве, а потому нуждается в дополнительных гарантиях и особой защите на уровне правового регулирования.

«Альтернативный» парламент, публичные мероприятия протестного характера, проводимые оппозицией, только подтверждают высказанную ранее идею о том, что монополизация политическими партиями общественно-политической системы вообще и (или) чрезмерное доминирование «партии власти» приводят к появлению внеинституциональных форм оппозиционной деятельности. Внеинституциональное – не значит противоправное. Напротив, правовое регулирование должно «благожелательно» воспринимать позитивную

неформальную практику. Это значит, что, во-первых, необходимо наделять конституционно-правовым статусом не только политические партии, которые провели «своих» кандидатов во власть, но и политические партии и иные общественные объединения, которым это сделать не удалось. Во-вторых, следует устанавливать прямые преференции любым субъектам общественно-политической системы, готовых к открытому оппонированию власти не только на уровне парламента, но и на уровне реализации свободы мысли и слова, проведения публичных мероприятий. Эта идея может воплотиться в рамках «мягкой» модели правового регулирования, о которой речь пойдет в следующей главе.

Деструктивная роль политической оппозиции, которая проявляется во внеинституциональных формах деятельности, также носит, скорее, объективный характер и представляет собой следствие некачественного правового регулирования оппозиционной деятельности и практики ограничения политической конкуренции.

### **2.2.3. Совершение оппозицией или под ее «лозунгами» антиконституционных действий, направленных на присвоение власти, властных полномочий, захват власти**

Недопустимость посягательств на конституционный строй России установлена прежде всего частью 4 статьи 3 Конституции РФ. За совершение таких действий предусматривается уголовно-правовая ответственность (Уголовный кодекс РФ; статья 278 Насильственный захват власти или насильственное удержание власти, статья 279 Вооруженный мятеж). Представляется, что правовые признание и институционализация политической оппозиции во многом исключают ее действия по антиконституционному

«сценарию», поскольку в этом случае для оппонирования власти устанавливаются надлежащие и достаточные правовые механизмы. Политическая оппозиция может решаться на антиконституционные действия в условиях чрезмерного ограничения политической конкуренции. Кроме того, покушение на основы конституционного строя под лозунгами оппонирования власти могут совершаться любыми лицами, в т.ч. не имеющими никакого отношения к легальной оппозиционной деятельности.

«Сценарии» антиконституционных действий, совершаемых в ряде государств, схожи. Обычно в послевыборный период организуются суточные дежурства, устраиваются палаточные лагеря, сооружаются баррикады. Для охраны палаточных лагерей и баррикад формируются незаконные военизированные структуры. Акции протеста могут перерасти в масштабные массовые беспорядки. Приблизительно в таких формах предпринимались попытки пересмотра результатов выборов Монгольского парламента, прошедших 29 июня 2008 г.<sup>78</sup> Захват организаций телевидения и радиовещания произошел в 2000 г. в Сербии<sup>79</sup> и т.д.

Инакомыслие, которое может реализовываться в форме антиконституционных действий, препятствует установлению конституционно-правового статуса политической оппозиции в ряде государств. Вместе с тем еще в начале XX В. Орландо писал о праве индивидуального и коллективного сопротивления. Он характеризовал это право как легальное проявление огромной силы общественного мнения, которое прямым неповиновением власти фактически не является. Коллективное сопротивление, не выходя за пределы действующей конституции и не нарушая ее, призвано воспрепятствовать какому-либо злоупотреблению или добиться осуществления реформ<sup>80</sup>. П.И. Пестель выводит право граждан на свержение власти, не

отвечающей их интересам, и на установление такой формы государства, которая соответствовала бы природе человека<sup>81</sup>.

**Зарубежный опыт.** Мы исходим из той самоочевидной истины, что все люди созданы равными и наделены их Творцом определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых относятся жизнь, свобода и стремление к счастью. Для обеспечения этих прав людьми учреждаются правительства, черпающие свои законные полномочия из согласия управляемых. В случае, если какая-либо форма правительства становится губительной для самих этих целей, народ имеет право изменить или упразднить ее и учредить новое правительство, основанное на таких принципах и формах организации власти, которые, как ему представляется, наилучшим образом обеспечат людям безопасность и счастье... Когда длинный ряд злоупотреблений и насилий, неизменно подчиненных одной и той же цели, свидетельствует о коварном замысле вынудить народ смириться с неограниченным деспотизмом, свержение такого правительства и создание новых гарантий безопасности на будущее становится правом и обязанностью народа. Эти колонии длительное время проявляли терпение, и только необходимость вынуждает их изменить прежнюю систему своего правительства (Декларация независимости США 4 июля 1776 г.).

Можно ли признавать за политической оппозицией право на присвоение власти, ее захват, вооруженный мятеж? Конечно, нет. В настоящее время любое вооруженное насилие признается противоправным, а для выражения инакомыслия существует немало демократических правовых форм. При этом обычно делается уточнение – сопротивление «угнетательской» власти возможно мирными средствами, например, путем так называемой «кампании гражданского неповиновения». По мнению В.Е. Чиркина, аналогичные положения могли бы быть включены и в Конституцию РФ. Государственная

власть, заботящаяся прежде всего о благе граждан, не боится включить такие положения в конституцию<sup>82</sup>. В литературе право народа сопротивляться «плохому» правительству иногда называется правом на протест<sup>83</sup>. Таким образом, даже не признанная и не институализированная политическая оппозиция должна действовать в конституционно-правовых формах. При этом формализация политической оппозиции и наполнение ее статуса правами и гарантиями позволили бы установить ясные критерии идентификации оппонентов власти в общественно-политической системе и максимально ввести ее деятельность в рамки правового поля.

### **2.3. Правовое регулирование политических акций, проводимых политической оппозицией**

Использование в названии этого параграфа понятия «политическая акция» является не случайным. В статье 3 Федерального закона «О политических партиях» за политической партией признается возможность участия в общественных и политических акциях. Понятие «политическая акция» встречается и в других нормативных правовых актах, но не раскрывается. В статье 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» регламентируется порядок проведения публичного мероприятия, которым признается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция. В статье 60 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» выделяются агитационные публичные мероприятия, которые проводятся в ходе выборов, в основном, в уже обозначенных формах, а также в форме встреч кандидатов с избирателями и т. д.

### 2.3.1. Правовое содержание политических акций

Исходя из обзора российского законодательства, можно сделать вывод о том, что «политическая акция» является более широкой категорией по отношению к понятию «публичное мероприятие». Если делать акцент на содержании мнений, оглашаемых в ходе акции, т.е. устанавливать их политическую тональность, то можно прийти к следующему определению политической акции. Под ней понимаются все возможные мирные механизмы выражения мнений политического характера на условиях доступности каждому индивидууму. При этом в понятии «политическая акция» учитываются установленные законом формы публичных мероприятий, а также не установленные законом формы выражения мнений, но не противоречащие правовым принципам (справедливости, равноправия и др.), а также законодательству. Например, политической акцией можно признавать прикрепление по призыву телеведущего тысячами российских граждан на свои автомобили ленточек определенного цвета в знак протеста против коррупции. Здесь еще раз важно подчеркнуть; не установленные правом механизмы проявления общественного настроения еще не являются противоправными. Они могут по тем или иным причинам находиться за гранью правового регулирования, но реализовываться в рамках естественной свободы выражения мнения.

Политические акции – довольно распространенный вид выражения инакомыслия, характерного для оппозиционной деятельности. Как уже отмечалось, парламентская оппозиция прибегает к блокированию залов заседания парламента, «захвату» трибуны председателя палаты, «оккупации» президиума палаты, уходу представителей оппозиции («демаршу») с заседания

парламента и т.д. Центральное место среди политических акций оппозиции, проводимых вне стен парламента, занимают публичные мероприятия в формах собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, а также в иных, прямо не противоречащих закону формах. Право политического меньшинства на проведение политических акций, в т.ч. в формах, не установленных в законодательстве, подлежит включению в состав конституционно-правового статуса оппозиции.

Отмечается, что «по мере социально-экономического и политического развития неуклонно расширяется вовлечение в политический процесс широких слоев населения, которые раньше как бы оставались в стороне от политических споров и конфликтов. О возросшей роли народных масс в общественно-политической жизни свидетельствует хотя бы тот факт, что постепенно в большинстве стран мобилизация массовой поддержки тех или иных политических программ или отдельных политических лидеров приобретает решающее значение в политической конкуренции»<sup>84</sup>. В европейских странах наблюдаются акции протеста против роста цен на топливо. Испанские и французские рыбаки блокируют порты, дальнбойщики Великобритании, Голландии и Франции перекрывают автострады, бельгийские и немецкие фермеры выливают молоко на землю. Во Франции демонстранты пытаются взять в осаду нефтехранилища и нефтяные терминалы<sup>85</sup>. Один из последних примеров массовых народных волнений в Великобритании – проведение в столице в марте 2003 г. миллионной демонстрации против войны в Ираке<sup>86</sup>. Частыми стали массовые выступления национальных меньшинств и этнических групп в зарубежных странах.

В условиях признания и институционализации политической оппозиции в общественно-политической системе ее идентификация как организатора политической акции или субъекта, поддерживающего выражаемое мнение, не

вызывает сомнения. Вместе с тем в государстве случаются и политические акции протестного характера, к которым официальная оппозиция может не иметь никакого отношения. Тем более, проблема идентификации оппозиции ощущается, если политическое меньшинство юридически не формализовано. Протестные политические акции всегда направлены на оппонирование власти, критику решений и действий должностных лиц, государственной политики. Все ли подобные акции следует признавать акциями, проводимыми политической оппозицией? Все ли подобные акции должно считать оппозиционными? От ответа на эти вопросы может зависеть правоприменительная практика, в ходе которой согласуется проведение соответствующих акций, осуществляется контроль в отношении ее проведения, а также привлекаются к ответственности организаторы, которые, по мнению, органов, нарушили требования закона.

Как уже отмечалось, политические акции протестного характера, проводимые политической оппозиции, «возвышаются» над формальными процедурами и требуют «взвешенных» правовых квалификаций со стороны уполномоченных органов, особенно, если речь идет о привлечении к ответственности организаторов этих акций. Политическая оппозиция включает в себе безусловные конституционно-правовые ценности; свободу мысли и инакомыслия, развитие демократии и политической конкуренции и т.д., а потому в ходе организации и проведения политических акций меньшинство нуждается в дополнительных гарантиях и защите. В связи с этим важно юридически формализовать политическое меньшинство в обществе и государстве для того, чтобы понимать, в отношении каких политических акций протестного характера требуется установление дополнительных гарантий, в частности, если речь идет о согласовании места их проведения.

### 2.3.2. Классификация политических акций, проводимых политической оппозицией

Классификация имеет не просто теоретическое и(или) научное значение. Она позволяет систематизировать установленные в законодательстве публичные мероприятия, а также выявить не установленные правом формы инакомыслия, которые, тем не менее, используются в ходе оппозиционной деятельности и могут иметь правовое значение. Кроме того, классификация политических акций позволяет сравнивать их различные формы между собой с тем, чтобы «отмежевать» акции оппозиции, имеющие правовые основы и последствия, от искусственно раздуваемого общественного мнения под видом оппозиционной деятельности, а также от акций оппозиционного характера, проводимых иными субъектами общественно-политической системы.

«Примитивные» критерии в классификации не используются. Например, политические акции можно делить в зависимости от территории проведения (на федеральные, региональные и местные), от места проведения (в парламенте и за его стенами), от количества участвующих (на масштабные, средние и локальные) и др. Классификацией также не учитываются политические акции, прямо нарушающие закон – погромы, поджоги, воспрепятствование движению транспорта, захваты и блокирование государственных органов, организация массовых беспорядков и др.

*Политические акции могут различаться по характеру озвучиваемых в ходе них мнений.* Политическая оппозиция не проводит акций, одобряющих деятельность органов публичных органов. Такие акции характерны для «проправительственных» общественных движений, например, «В поддержку Владимира Путина», «Наши», которые проводили их в период выборов депутатов Государственной Думы 2007 г. и демонстрировали массовую

поддержку действующего в то время Президента<sup>87</sup>. Типичным для оппозиции признается проведение политических акций протестного характера, о которых уже говорилось. Кроме того, оппозиционные настроения можно усмотреть и в политических акциях заявительного характера, в ходе которых прямого недовольства государственной политикой не высказывается, но оглашаются мнения относительно необходимости реализации органами тех или иных реформ или мероприятий. Федерация независимых профсоюзов особенно в середине 1990-ых годов практиковала проведение шествий трудящихся, в ходе которых выражались позиции относительно должной государственной политики в сфере труда и занятости, желаемых моделях взаимодействия работников и работодателей.

**Зарубежная практика.** Европейская правоприменительная практика исходит из того, что содержание брошюры, которое будет раздаваться, или политическая направленность демонстрации не должны определять выдачу или отказ в выдаче разрешения. Только в случае, если выражаемые взгляды с большей вероятностью создадут непосредственную существенную угрозу для высокоценных правовых благ (жизнь, телесная целостность), в выдаче разрешения может быть отказано в связи с содержанием выражаемых мнений. Однако лишь тогда, когда опасность этого не может быть снята полицейскими мерами охраны правопорядка или путем принятия определенных обязательств.

Требование о наличии разрешения допустимо до тех пор, пока не происходит несоразмерно большого ограничения соответствующих основных прав и свобод. Например, требование наличия разрешения представляется допустимым для больших демонстраций, когда тысячи людей собираются в одном городе и ставят сложные задачи координации. При раздаче же листовок с идейным содержанием требовать получения разрешения недопустимо (См.: *Экитайн К.* Основные права и свободы. По российской Конституции и

Европейской Конвенции. Учебное пособие для вузов. М., NOTA BENE, 2004. С.156, 157).

*Политические акции могут различаться по характеру совершаемых действий (бездействия) участников.* Выделяются акции, в ходе которых представители политической оппозиции активно действуют. Одним из наиболее ярких примеров является проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

Массовые выносы бюллетеней с одного избирательного участка и вброс их на другом участке не могут признаваться акциями, проводимыми политическим меньшинством. Между тем Председатель Центризбиркома В. Чуров оценивал данные действия в качестве «происков» оппозиции<sup>88</sup>. Если «манипуляции» с бюллетенями совершаются конкурентами в целях получения максимальной поддержки электората, то соответствующее деяние следует квалифицировать как воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (статья 141 Уголовного кодекса РФ). Совершение таких «манипуляций» политической оппозицией, независимо от того, формализована ли она в общественно-политической системе или нет, также нельзя признавать правомерным. Стоит, правда, отметить, что чрезмерное ограничение политической конкуренции на выборах, а также ущемление свободы субъективного избирательного права, имеющие место в современной России, объективно порождают «грязные» избирательные технологии, «тяготеющие» к тому, чтобы квалифицировать их в качестве правонарушения или преступления. Вынос бюллетеней с одного избирательного участка и вброс их на другом участке – действия, за которые берет ответственность неформализованная политическая оппозиция, могут быть обусловлены отменой возможности голосовать «против всех», снижением порога явки избирателей

для признания выборов состоявшимися, чрезмерным давлением на электорат административного ресурса и т.д.

В настоящее время политические технологии, балансирующие на границе признания их правомерными или противоправными, представляют собой неотъемлемую составляющую избирательного процесса, партийного строительства, механизма согласования интересов в системе публичной власти. Они не исключаются и в ходе оппозиционной деятельности. Политтехнологи разрабатывают так называемые политические проекты, реализуют их в ходе политических кампаний (организуют движения протеста, проводят гражданскую мобилизацию и общественные форумы, раздают листовки, буклеты, брошюры с идейным содержанием, устанавливают информационные стенды у штаб-квартир партий и др.). Их целью является организация как можно более широкого круга избирателей для поддержки или противодействия конкретному политику либо «втягивание» граждан в борьбу за решение той или иной проблемы жизнедеятельности общества и государства<sup>89</sup>. В условиях несовершенства правового регулирования и правоприменительной практики политической конкуренции и оппозиционной деятельности можно прогнозировать активное развитие политических технологий.

Помимо политических акций, проведение которых сопровождается активными действиями участников, можно выделять «политические акции», в ходе которых участники бездействуют, пассивно протестуют. Возможными примерами являются абсентеизм, неявка населения по призыву политической оппозиции на публичные слушания, проводимые органами публичной власти и др. Между тем с правовой точки зрения практически невозможно установить причинно-следственную связь между мотивами гражданского бездействия и призывами политической оппозиции «бойкотировать» выборы и другие мероприятия, проводимые органами. Граждане могут по собственным

соображениям отказывать кандидатам в доверии, отрицать значимость самих выборов или системы организации публичной власти, активно выражать неудовлетворение тактическими и (или) стратегическими «концептами, которые предлагаются участникам политического процесса в качестве доминанты развития»<sup>90</sup>. Оппозиционная деятельность в форме политической акции не подменяет собой субъективные конституционные права граждан. Она, как правило развивается параллельно реализации этих прав.

В государстве, в котором оппозиция признанна и институализирована, связь между мотивацией каждого не пришедшего на выборы гражданина и призывами политической оппозиции «бойкотировать» выборы может быть более очевидна, нежели в государстве, в котором политическое меньшинство не является формализованным. Неучастие избирателей в реализации форм демократического участия, т.е. «демонстративное», «принципиальное» неиспользование своих субъективных конституционных прав и свобод, можно рассматривать в качестве оппозиционных по отношению к власти действий (бездействия). Политическая же акция, проводимая политической оппозицией, должна порождать правоотношения, в котором выделяются все необходимые элементы (субъекты, объект, корреспондирующие права и обязанности и др.); организатор, участники, причинно-следственная связь между их действиями, оппонирование власти как содержание акции и т.д. В этом же направлении следует оценивать и голосование избирателей против всех кандидатов по призыву политического меньшинства (такая возможность российских избирателей была отменена в 2006 г.). Голосование «против всех» являются действиями избирателей оппозиционного характера, а не акцией политической оппозиции.

*Политические акции можно классифицировать в зависимости от формы проявления активности их участников.* В ходе политических акций

оппозиционное мнение может иметь традиционное словесное выражение в виде исполнения песен, демонстрации идей (лозунгов), размещенных на плакатах (транспарантах). Мнение политической оппозиции может также выражаться в иной нетрадиционной форме, включая невербальные способы; сжигание чучел политиков; организация выставок, концертов, пьес общественно-политического содержания. Семантическая оппозиция «свой-чужие» играет решающую роль в политической коммуникации. Благодаря этой дихотомии посредством включения языковых и неязыковых средств, лицо может добиваться сильнейшего воздействующего эффекта, позволяющего сплотить своих сторонников и настроить их на борьбу с политическими противниками – чужими<sup>91</sup>.

**Зарубежный опыт.** Верховный Суд США в 1989 г. признал за протестантами право сжигать американский флаг, указав, что сожжение флага является выражением идеи посредством действия. Конгресс немедленно принял специальный закон, запрещающий сожжение или повреждение государственного флага. Однако Суд постановил, что этот закон нарушает Первую поправку Конституции (См.: Гора Дж., Голдберг Д., Стерн Г., Гальперин М. Право на протест. Пособие по осуществлению права на свободное выражение мнений. СПб, 1999. С.8, 63).

*В зависимости от пиков социально-политической активности, можно выделять политические акции, проводимые в ходе выборов, а также политические акции, проводимые в межвыборный период.* В период выборов распространенной формой политической акции, проводимой политической оппозицией, являются встречи кандидатов на выборные должности или их представителей с избирателями. При этом к политическим акциям оппозиции не могут быть отнесены действия, которые осуществляются всеми избирательными объединениями (кандидатами), для получения и

осуществления статуса кандидата на выборную должность; сбор подписей избирателей в свою поддержку, формирование избирательного фонда и др. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что оппозиционная деятельность может не прекращаться на период избирательной компании. Коллизии относительно оценок тех или иных действий участников избирательного процесса в качестве оппозиционных или агитационных решаются, как правило, в пользу политической оппозиции.

**Зарубежная практика.** Один из федеральных судов США рассматривал иск Федеральной избирательной комиссии, предъявленный к Национальной организации за права женщин. Эта организация финансировала рассылку писем, критикующих политиков, не разделяющих поддерживаемые ею взгляды. Суд решил, что Национальная организации за права женщин осуществляла свое конституционное право на пропаганду и защиту своей точки зрения и не расходовала свои средства на то, чтобы повлиять на выборы или призывать к избранию или отклонению конкретных лиц (См.: *Гора Дж., Голдберг Д., Стерн Г., Гальперин М.* Право на протест. Пособие по осуществлению права на свободное выражение мнений. СПб, 1999. С.49).

*По характеру организации и солидаризации участников политические акции* могут быть, подготовленными, проводимыми с предварительным уведомлением органов публичной власти. Соблюдение политической оппозицией установленной Законом процедуры согласования требуется при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. В то же время политические акции, носящие протестный характер, могут быть спонтанными. Речь идет, например, о выступлениях пенсионеров, прокатившихся практически по всей России против действия «легендарного» Федерального закона о монетизации льгот. Не исключено, что спонтанные политические акции, могут проводиться или поддерживаться и политическим

меньшинством. В Европейских странах спонтанные публичные, включая и политические акции, признаются соответствующими конституции и законам, если они представляют собой реакцию гражданского протеста на какие-либо социально-политические события, например, возмущение грубыми действиями полиции, о которых только что стало известно.

**Зарубежный опыт.** Спонтанные демонстрации, возникающие в качестве непосредственной реакции на какие-либо события, в первую очередь реакции протеста (например, протест против только что ставших известными грубых действий полиции) по своей природе не могут иметь предварительного разрешения. К.Экштайн моделирует следующую ситуацию. Если становится известно, что в Россию с краткосрочным визитом пребывает министр иностранных дел страны, в которой имеют место нарушения прав человека, то демонстрация протеста в связи с этим визитом должна быть возможной и в том случае, если времени на подачу и рассмотрение заявки уже нет. Защита гостя должна осуществляться другими средствами. Заявка может быть подана, как только для этого представится возможность (*Экштайн К. Основные права и свободы. По российской Конституции и Европейской Конвенции. Учебное пособие для вузов. М., NOTA BENE, 2004. С. 157*).

Классификация политических акций, проводимых политической оппозицией, является условной. Пытливые исследователи смогут выделить и другие их виды. Кроме того, нужно учитывать, что одни и те же политические акции могут одновременно относиться к различным видам в соответствии с предложенными критериями.

В целях оптимизации правового регулирования из всего многообразия политических акций и оппозиционных действий (бездействия) избирателей стоит выделять акции политической оппозиции. При этом элементами правоотношения, возникающего в связи и по поводу конкретной политической

акции будут: организатор, участники, причинно-следственная связь между их действиями, оппонирование власти как содержание акции и т.д. Такие, например, явления как абсентеизм, голосование избирателей против всех кандидатов, публичные мероприятия протестного характера, проводимые не политической оппозицией, могут считаться оппозиционными только с точки зрения содержания выражаемых в их ходе мнений. Оппозиционные по отношению власти действия (бездействия) граждан не включаются в правовое регулирование конституционно-правового статуса политической оппозиции и не обеспечиваются дополнительными гарантиями и защитой. О преференциях, в частности, может идти речь при освобождении оппозиционного объединения от ответственности за незаконную предвыборную агитацию в связи с правовой квалификацией его действий не в качестве избирательного объединения, а в качестве политического меньшинства.

Классификация политических акций, проводимых политической оппозицией, позволяет прийти к выводам относительно их правовых значения и последствий. Во-первых, политические акции оппозиции в этом смысле не равнозначны политическим акциям, проводимым иными субъектами общественно-политической системы. Как уже отмечалось, акции политического меньшинства являются одной из правовых форм выражения инакомыслия. Они поддерживают в обществе и государстве необходимый баланс между волей большинства и волей меньшинства. В ходе акций других субъектов общественно-политической системы нередки заявления об одобрении государственной политики (например, акции проправительственных объединений). Если же эти субъекты заявляют протест относительно решений и действий органов публичной власти, то соответствующие должностные лица должны прислушиваться к оглашенному мнению; в законодательстве устанавливаются механизмы учета мнения граждан в деятельности

уполномоченных органов. Стоит, правда, отметить, что действующее правовое регулирование чрезвычайно скупо регулирует порядок учета властью выраженного в ходе политических акций общественного мнения. Тем не менее, протестные требования граждан, заявленные вне связи с собственно оппозиционной деятельностью, могут становиться предметом общественных слушаний, основанием отмены решений публичных органов власти, поводом для разработки проектов нормативных правовых актов и т.д.

Ценность мнения, выраженного политической оппозицией в ходе политической акции, сохраняется до тех пор, пока оно остается оппозиционным, пока оно контрастирует на фоне идей большинства, пока она не воспринимается властью. Оппозиционное мнение, «дойдя» в неизменном виде до очередных выборов, позволит гражданам определить, кому они доверят власть на следующую легислатуру, - опять большинству или же меньшинству. Не случайно, поэтому в проекте Федерального закона о правовых гарантиях оппозиционной деятельности в России предлагается установить норму о том, что если представители меньшинства занимают должности в органах исполнительной власти, то соответствующая партия теряет статус оппозиционной. Исходя из этого, быть может, не следует специально устанавливать правовой механизм восприятия в деятельности органов публичной власти мнений, выраженных в ходе акций политической оппозиции. Этот вывод о правовых гарантиях учета мнения оппозиции не распространяется на другие формы оппозиционной деятельности, например, участие оппозиции во внутренних структурах парламента, в формировании правительства и т.д.

**Законопроект.** Статья 9. Утрата общественным или депутатским объединением статуса оппозиционного объединения. Оппозиционное общественное или оппозиционное депутатское объединение утрачивает статус оппозиционного соответственно на федеральном уровне, на уровне субъекта

РФ, на уровне муниципального образования в случаях: если представители оппозиционного общественного объединения или оппозиционного депутатского объединения соглашаются, согласно решению указанного объединения, войти и входят соответственно в состав Правительства РФ, коллегиального органа исполнительной власти субъекта РФ, коллегиального исполнительного органа местного самоуправления и составляют большинство в указанных органах; если представитель оппозиционного общественного объединения при поддержке указанного объединения избирается соответственно Президентом РФ, президентом республики, главой исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, главой муниципального образования. При выходе представителей общественного или депутатского объединения из состава органов, указанных в пункте 1 настоящей статьи, а также при прекращении исполнения полномочий должностных лиц, указанных в пункте 2 настоящей статьи, объединение вправе вернуть себе статус оппозиционного объединения соответственно на федеральном уровне, на уровне субъекта РФ, на уровне муниципального образования (Паспорт проекта Федерального закона № 96008902-2 "О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации" (внесен депутатом Государственной Думы В.И. Зоркальцевым, снят с рассмотрения в 2004 г.).

Во-вторых, политические акции, проводимые политическим меньшинством, по правовому значению и последствиям не равнозначны формам представительной и непосредственной демократии. Организация и проведения акций оппозиции не преследует такие цели как продвижение мнения через народного представителя в публично-властное решение или непосредственное принятие гражданами публично-властного решения. Предназначение политических акций оппозиции заключается в развитии демократии, поддержании политической конкуренции, «высвечивании» альтернативных

решений, «завоевании» поддержки электората перед грядущими выборами и других конституционно-правовых ценностей, позволяющих поддерживать свободы мысли и инакомыслия в обществе.

#### **2.4. Правовое содержание свободы мысли и слова в сфере оппозиционной деятельности**

В конституционном определении свободы мысли и слова внимание уделяется идее свободного поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом (часть 4 статьи 29 Конституции РФ). Провозглашение свободы массовой информации и установление запрета цензуры в части 5 указанной статьи еще больше ограничивает попытки широкой интерпретации этой свободы. Исходя из буквального толкования статьи 29, свобода мысли и слова практически сведена к идеям свободного «движения» информации, в т.ч. и через СМИ, а также качества этой информации. Между тем реализация свободы мысли и слова не всегда связана с «циркуляцией» информационных потоков. Сжигание флага, чучела политика, молчаливый протест участников шествия и т.д. также должны включаться в содержание рассматриваемой свободы. Не заключают в себе свободы инакомыслия части 2 и 3 статьи 29 о запрете пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также о том, что никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

В связи с этим конституционное право на оппозиционную деятельность можно было бы, скорее, вывести из статьи 10 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод 1950 г. В ней устанавливается, что свобода выражения мнения включает в себя право придерживаться своего мнения, а также право

получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ.

Как уже отмечалось, конституционного наполнения свободы мысли и слова недостаточно для выделения основного права граждан и их объединений на оппозиционную деятельность, имеющего концептуальное значение для понимания социально-политического предназначения оппозиции и естественный характер. Однако заключенного в норме содержания достаточно для того, чтобы рассматривать эту свободу в качестве одной из возможностей политического меньшинства оппонировать инициативам правительства, давать ответ на критику большинства, высказанную в адрес оппозиции, информировать граждан через СМИ о своих инициативах и т.д.

Таким образом, политическое меньшинство в установленных конституционных пределах может осуществлять свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации оппозиционного содержания. Трактовка свободы мысли и слова как возможности «циркуляции» мнений оппозиционного характера, приемлема не только в связи с собственно деятельностью политического меньшинства, но и в связи с любым оппонированием инициативам большинства, которое осуществляется другими субъектами общественно-политической системы. В связи с этим свобода мысли и слова в обозначенных пределах и ограничениях обеспечивается любому лицу; журналисту, эксперту, аналитику, выступающим на телевидении, публикующим свои мнения в прессе. Эти лица часто выступают оппонентами власти, хотя формально могут и не принадлежать к собственно политической оппозиции.

### **2.4.1. Пределы и ограничения свободы мысли и слова, реализуемой в процессе политической дискуссии**

Как и любое конституционное право или свобода, свобода мысли и слова имеет пределы и ограничения. Под пределами конституционных прав или свобод можно понимать устанавливаемые и обеспечиваемые государством границы, определяющие меру возможности субъекта действовать (бездействовать) в связи с обладанием его конкретными правом (свободой)<sup>92</sup>. Если быть точнее, то пределы представляют собой юридическую экспликацию, (формализованное) выявление изначально существующих границ, т.е. естественных пределов основного права (свободы). Пределы фиксируются, как правило, на уровне конституции и не во всех случаях могут быть верно выявлены, что позволяет вести говорить об ошибочной, полной или неполной экспликации права (свободы)<sup>93</sup>.

В свою очередь ограничение права либо свободы представляет императивное, основанное на положениях конституции, сужение круга возможностей субъекта, предпринятое в установленных конституцией целях и в соответствии с определяемыми ею требованиями. Ограничение почти всегда означает изменение содержания (объема) конституционных прав (свобод) в ходе их реализации<sup>94</sup>. Оно осуществляется, как правило, на уровне текущего законодательства. Можно предположить, что пределы фиксируют статику основных прав (свобод), а ограничения – их динамику.

Следуя представленному пониманию «пределов» и «ограничений», можно попытаться определить их и применительно к свободе мысли и слова, реализуемой в т.ч. и в сфере оппозиционной деятельности. Политическая оппозиция не должна допускать призывов к насильственному изменению основ

конституционного строя, агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также пропагандировать социальное, расовое, национальное, религиозное или языковое превосходство. Свобода мысли и слова не может осуществляться вопреки запрету разглашения государственной тайны, информации о частной жизни лица без его согласия, личной и семейной тайны (статьи 13, 23, 24, 29 Конституции РФ) и др.

Ограничения свободы мысли и слова допускаются, в частности, в Федеральном конституционном законе «О военном положении», Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении», Гражданском кодексе РФ (например, статья 152), Кодексе РФ об административных правонарушениях (например, статья 5.13), Уголовном кодексе РФ (например, статьи 129, 130) и др. Так, в периоды особых режимов на определенных территориях не допускается проведение ряда публичных мероприятий. Свобода мысли слова несовместима с пропагандой и публичной демонстрацией нацистской атрибутики и(или) символики. В свободных высказываниях политической оппозиции не должны содержаться сведения, порочащие честь и достоинство другого лица, его деловую репутацию, в т.ч. клеветнические заведомо ложные сведения, а также сведения, подрывающие деловую репутацию. Свобода мысли и слова, реализуемая в сфере оппозиционной деятельности, ограничивается и тем, что, выражаемые политической оппозицией мнения не должны унижать честь и достоинство других лиц, в т.ч. в оскорбительной неприличной форме, тем более, в условиях публичности распространения информации.

Конституция РФ устанавливает право каждого на защиту своей части и доброго имени (часть 1 статьи 23). В связи с этим недопустимость распространения в оппозиционных высказываниях сведений, порочащих честь и достоинство, деловую репутацию лиц, а равно унижающих их честь и достоинство, следует рассматривать не в качестве ограничения, а в качестве

предела свободы. Это уточнение представляется важным с точки зрения определения содержания свободы мысли и слова, реализуемой политической оппозицией. Большую роль для выявления содержания этой свободы имеют правовые позиции Европейского суда по правам человека, судов зарубежных государств, российских судов, а также «административных» правоприменительных органов.

#### **2.4.2. Критика политических деятелей как основное направление реализации свободы мысли и слова в сфере оппозиционной деятельности**

Мнения, сведения, информация, идеи, распространяемые в сфере оппозиционной деятельности, всегда заключают в себе критическую интерпретацию деятельности большинства. Как уже отмечалось, именно в оппозиции власти состоит социально-политическое предназначение оппозиции. При этом инакомыслия как основное направление деятельности меньшинства развивает и поддерживает непреложные демократические ценности в обществе и государстве. Инакомыслие может проявляться как в виде критики политического деятеля (должностного лица), так и в виде критики «правительственного курса», государственных реформ и иных мер, проводимых большинством.

Критика, оппонирование, возражения, протест, озвучиваемые политической оппозицией в ходе реализации свободы мысли и слова, представляют собой негативные оценки деятельности власти, что потенциально «программирует» конфликт в отношениях критикующих и критикуемых. Надо понимать, что при таких обстоятельствах всего «один шаг» разделяет мнение оппозиции от сведений, порочащих честь и достоинство, деловую репутацию лиц, а равно унижающих их честь и достоинство. Тем более, степени негативных

оценок и конфликтного содержания оппозиционного мнения повышаются в период «накала» политической конкуренции, например, в ходе избирательных компаний, в период конфликтов между органами публичной власти, в частности, в ходе выражения доверия/недоверия правительству, в период обсуждения и принятия «судьбоносных» для страны законопроектов и иных решений.

**Судебная практика.** В решении Европейского Суда по правам человека по делу "Малисевич-Гонсер (Malisiewicz-Gaaior) против Польши" (жалоба N 43797/98) определялось, что комментарии о злоупотреблении полномочиями политического деятеля были сделаны заявительницей в статьях, опубликованных во время ее избирательной кампании на выборах в парламент, в которых она также изложила свои политические убеждения и мысли по поводу работы в Сенате. Утверждения заявительницы не являлись спонтанным личным выпадом в адрес политика, а частью политических дебатов. Даже если некоторые ее утверждения и содержали грубые слова, они были направлены против известного политического деятеля, в отношении которого рамки допустимой критики шире, чем в отношении частного лица. Для того чтобы оправдать ограничения политических высказываний, требуются очень серьезные основания, поскольку широкие ограничения политических высказываний физических лиц, несомненно, наносят ущерб уважению к свободе выражения мнения в том государстве, где они вводятся. Клевета, возведенная на политического деятеля во время ожесточенных политических дебатов, не оправдывает наказания в виде лишения свободы. Признание заявительницы виновной в том, что она во время своей предвыборной кампании выступала в прессе и по радио, утверждая факт злоупотребления полномочиями со стороны одного из самых влиятельных политиков страны, должно было бы иметь "замораживающий эффект" в отношении свободы выражения мнения в

публичных дебатах вообще. По мнению Суда в настоящем деле отсутствовало разумное соотношение пропорциональности между примененными польскими судами мерами и правомерной целью, которую они преследовали, а властям Польши не удалось соблюсти справедливое равновесие между относящимися к делу интересами (См.: Информация о Постановлении ЕСПЧ от 06.04.2006 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. СПС «КонсультантПлюс»).

Развитие и поддержание инакомыслия в ходе оппозиционной деятельности могут быть возможны при условии установления дополнительных гарантий политическому меньшинству, реализующему свободу мысли и слова в общественно-политической дискуссии. В этих целях должны обеспечиваться максимальная свобода критики, оппонирования, возражений, протеста, а также освобождение от наказания представителей оппозиции в связи с озвученными сведениями, распространение которых гражданами при других обстоятельствах, как правило, влечет ответственность по Гражданскому кодексу РФ и Уголовному кодексу РФ. В связи с этим актуально было бы говорить об иммунитете политической меньшинства (или иммунитете автора оппозиционного мнения), который означает неотвеченность в настоящий момент и в будущем за критику политического деятеля и «правительственного курса», обусловленную мотивацией оппонирования власти и не выходящую за рамки «приличий» (в частности, в высказываниях недопустимы дерзость, цинизм, унижение личного характера и др.).

**Судебная практика.** Европейский Суд по правам человека признал соответствующем своей прецедентной практике вывод Парижского апелляционного суда о том, что содержание оспариваемых эпизодов не было в достаточной степени "непредвзятым". Апелляционный суд осуществил обоснованную оценку обстоятельств дела, указав, что уподобление лица, пусть даже и политического деятеля, поведение которого способно спровоцировать

жесткую критику, "главарю банды убийц", "выступающему в защиту" убийства, пусть и совершенного вымышленным персонажем, и сравнение его с "вампиром, благоденствующим на бедах избирателей, а иногда и на их крови", "переходит допустимые пределы по таким делам". Лица, участвующие в политической борьбе, обязаны проявлять минимальную степень умеренности и сдержанности. Выражения, имеющие целью опорочить оппонента и способные спровоцировать насилие и враждебность, переходят рамки допустимого в политических дебатах, даже в отношении лица, которое придерживается крайних политических взглядов (См.: Информацию о Постановлении ЕСПЧ от 22.10.2007 по делу "Лендон, Очаковски-Лоран и Жюли (Lindon, Otchakovsky-Laurens and July) против Франции" (жалобы N 21279/02, 36448/02) По делу обжалуется осуждение автора и издателя романа за диффамацию в отношении крайне правой партии и ее лидера // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 4. СПС «КонсультантПлюс»).

В Постановлении Европейского Суда по правам человека от 08.07.1999 по делу «Шюрек (Surek) и Ездемир (Ozdemir) против Турции» определялось, что за соответствующими органами власти остается возможность принятия, а они выступают как гаранты общественного порядка, мер, даже уголовно-правового характера, чтобы отреагировать на такие замечания соответствующим образом и без превышения норм (см. Постановление Большой палаты Европейского суда по делу "Инчал против Турции" (Incal v. Turkey) от 9 июня 1998 г., Reports 1998-IV, p. 1567, § 54), когда подобные высказывания подстрекают к насилию в отношении отдельного лица или официального представителя власти или части населения, государственные органы вправе воспользоваться правом более широкого усмотрения при рассмотрении вопроса о необходимости вмешательства в свободу выражения мнения (СПС «КонсультантПлюс»).

Содержание иммунитета политического меньшинства и порядок его действия определяются прежде всего правоприменительной практикой. Суды пытаются найти баланс между конституционно-правовыми ценностями; правом каждого на защиту своей чести и доброго имени и свободой мысли и слова, реализуемой в ходе оппозиционной деятельности, между пределами этой свободы и развитием политической конкуренции в части ведения общественно-политической дискуссии (дебатов). Правовые оценки оппозиционной критики и необходимости привлечения к ответственности ее авторов должны осуществляться исходя из следующих основных принципов.

*Первый.* Политические деятели с момента занятия соответствующей должности должны «лояльно» относиться к критике оппозиционно настроенных граждан и проявлять «разумную» терпимость. Это обусловлено необходимостью защиты общественно-политической дискуссии.

**Судебная практика.** В решении по делу Лингенс против Австрии определяется, что свобода печати наделяет общество одним из самых совершенных инструментов, позволяющих узнать и составить представление об идеях и позициях политических лидеров. В более общем виде можно сказать, что свобода политической дискуссии составляет стержень демократического общества. Соответственно, границы приемлемой критики, направленной против политического деятеля как такового, шире, чем для критики в адрес частного лица. В отличие от последнего первый неизбежно и сознательно ставит себя в такое положение, при котором каждое сказанное им слово и каждое его действие становятся предметом самого тщательного изучения как журналистом, так и широкой общественностью. Статья 10 Европейской конвенции по правам человека обеспечивает возможность защиты репутации лиц, в т.ч. и политических деятелей. Однако в таких случаях требования такой защиты должны взвешиваться по отношению к интересам открытой политической

дискуссии. (См.: *Пальцева Е.С.* Допустимые ограничения свободы слова во время избирательных кампаний с целью защиты чести, достоинства кандидата // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 12. СПС «КонсультантПлюс»).

С момента занятия государственной должности политические деятели сознательно и неизбежно ставят себя в такое положение, при котором их профессиональная деятельность становится предметом обсуждения, рассмотрения и оценки граждан. При этом ограничение свободы общественно-политической дискуссии допускается только в тех случаях, когда затрагиваются вопросы частной жизни публичных деятелей. Статус должностного лица предполагает, что политический деятель должен воспринимать «обвинения» в свой адрес «гораздо меньшим моральным и нравственным ущербом»<sup>95</sup>. Мысль об «обреченности» должностных лиц быть объектом оппозиционных высказываний находит подтверждения и в российской судебной практике.

**Судебная практика.** Судам следует иметь в виду, что в соответствии со статьями 3 и 4 Декларации о свободе политической дискуссии в СМИ, принятой 12 февраля 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.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 N 3 "О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005 № 4. СПС «КонсультантПлюс»).

*Второй.* Реагируя на критику, политические деятели, должны использовать не уголовно-правовые меры защиты, а иные средства, адекватные общественной опасности оппозиционной критики. Этими средствами могут быть ответы на критику в СМИ, участие в теледебатах, обсуждения в интернет-форумах, внесение альтернативных законопроектов и др.

**Судебная практика.** В Постановлении Европейского суда по правам человека от 23.04.1992 по делу "Кастеллс (Castells) против Испании" в связи с критикой действий правительства испанским сенатором, избранным от оппозиционного политического движения, было отмечено, что вмешательство в осуществление свободы слова от оппозиции требует самого пристального внимания. Сенатор был осужден за критику правительства, совершенную им способом, который должен быть позволен в демократическом обществе. Пределы допустимой критики в отношении правительства шире, чем в отношении рядового гражданина. Правительство должно отвечать на неоправданные нападки оппонентов не уголовным преследованием, а другими средствами (*Кузьминых Н.В.* Проблемы реализации права на оппозиционную деятельность // Российский юридический журнал. 2008. № 2. С. 74).

Пределы допустимой критики в адрес властей являются более широкими, чем в адрес обычного гражданина или даже политического деятеля. В демократической системе действия или бездействие правительства должны находиться под строгим контролем не только законодательной и судебной властей, но также прессы и общественного мнения. Кроме того, «доминирующая» позиция, которую оно занимает, диктует, что оно должно проявлять сдержанность при применении мер уголовного характера, особенно если имеются другие способы ответить на необоснованные нападки и критику со стороны их противников или средств массовой информации см. Постановление Европейского суда по делу "Кастелльс против Испании"

(Castells v. Spain) от 23 апреля 1992 г., § 46, Series A, N 236) (См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 14.02.2006 по делу "Христианско-демократическая народная партия (Christian Democratic People's Party) против Молдавии. СПС «КонсультантПлюс»).

*Третий.* За оценочные высказывания оппоненты власти не могут нести ответственность, поскольку не выходят за пределы «поля конструктивной критики» и не сообщают о «ложных» обстоятельствах. В связи с этим при оценке оппозиционной критики и необходимости привлечения к ответственности ее авторов необходимо отличать собственно мнение (оценочное высказывание) от суждения о констатации факта.

Таким образом, автор критики политического деятеля не всегда обязан гарантировать истинность оппозиционного мнения, и нести бремя доказывания истинности, поскольку это может привести к воздержанию оппонентов власти от явной критики, даже если они уверены в истинности своих утверждений, и даже если последние действительно истинны. Такой отказ будет предопределяться сомнениями в возможности доказывания и страхом перед расходами, с ним связанными. В частности, применение правительством санкций против журналиста, критикующего политического деятеля, равнозначно цензуре, и может удержать его от высказывания критических замечаний в будущем<sup>96</sup>.

**Судебная практика.** В решениях Европейского Суда по правам человека по делам Гринберг против Российской Федерации (2005 г.) и Красуля против Российской Федерации (2007 г.) сформулировано следующее мнение. Российское право не проводит различия между мнениями и констатациями и, как следствие, даже для оценочных высказываний требует доказательств истинности. В случае Красули это привело к ограничению политической дискуссии. Главный редактор региональной газеты был приговорен российским

судом к одному году лишения свободы условно за публикацию статьи, автор которой подверг критике нечестное влияние, оказанное губернатором на принятие закона об упразднении выборов мэра, и охарактеризовал губернатора как политически непригодного для своей должности. Суд, напротив, увидел в газетной статье существенный вклад в политическую дискуссию и не подлежащее доказательство оценочное высказывание и признал осуждение несоразмерным обстоятельствам и тем самым нарушающим статью 10 Конвенции (См.: *Нуссбергер А.* Плюрализм – конституционная ценность // Сравнительное конституционное обозрение. 2008 № 6(67). С.95).

В Постановлении Европейского Суда по правам человека по делу "Общество с ограниченной ответственностью "Украинская Медиа Группа" (Ukrainian Media Group) против Украины" (жалоба N 72713/01) было отмечено, что украинское законодательство об ответственности за клевету не проводило различий между оценочными суждениями и изложением сведений в том смысле, что в нем повсеместно упоминалось лишь понятие "сведения" (відомості), и исходило из предположения, что достоверность любых сведений подлежала доказыванию в гражданском процессе. Суд полагает, что оспоренные с точки зрения достоверности сведения являлись оценочными суждениями, использованными в контексте политической риторики, и не нуждались в доказывании своей истинности. Публикации содержали критику обоих политических деятелей, изложенную в сильных, полемических и саркастических выражениях. Без сомнения, истцы были оскорблены, и, возможно, даже шокированы. Но как бы то ни было, выбрав себе свой род занятий, они неизбежно поставили себя в центр острой критики и пристального внимания со стороны общества (См.: Информация о Постановлении ЕСПЧ от 29.03.2005. Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2005. № 8.СПС «КонсультантПлюс»).

*Четвертый.* При привлечении к ответственности авторов оппозиционных высказываний, близких к «выходу» за рамки «приличий» (в частности, которые близки к таким характеристикам как «дерзость», «цинизм», «унижение личного характера» и др.), необходимо принимать во внимание мотивы действия автора – оппонирования власти и собственно содержания мнения и его оценка как высказывания, представляющего общественный интерес.

**Судебная практика.** В 2002 году руководитель местного отделения Демократической христианской партии Сербии, опубликовал в местной газете статью под названием "Деспотичный мэр". Он обвинял мэра в "нарушениях закона, которые приравниваются к преступлениям", и утверждал, что мэр "почти безумно" тратил муниципальные средства на спонсорство и торжественные обеды. В рамках уголовного дела, которое было впоследствии возбуждено по требованию мэра, заявитель был признан виновным в диффамации и приговорен к уплате штрафа условно. Суд решил, что заявитель не доказал ни достоверность спорных утверждений, ни наличие разумных оснований считать их достоверными. Кроме того, словосочетание "почти безумный" подразумевало, что мэр страдал психическим расстройством. Отдельно мэр предъявил иск о взыскании ущерба, в результате чего на заявителя была возложена обязанность уплатить значительную компенсацию (примерно 1800 евро). Европейский Суд по правам человека определил, что заявитель написал спорную статью в преддверии выборов, выступая в качестве политического деятеля. Критика заявителя была направлена на мэра, который сам являлся политиком, и словосочетание "почти безумный" явно использовалось для характеристики того, как мэр предположительно тратил средства местных налогоплательщиков, а не его психического состояния. Статья заявителя содержала некоторые сильные выражения, но не являлась

неспровоцированным выпадом личного характера, поскольку касалась вопросов, представляющих общественный интерес, а не частной жизни мэра. Доводы судов по уголовным и гражданским делам, вынесших решения против заявителя, не были "достаточны", учитывая величину компенсации и судебных расходов (примерно равную восьмимесячной заработной плате в Сербии на тот момент) и условный штраф, который при определенных обстоятельствах мог быть заменен на наказание, связанное с лишением свободы (См.: Информация о Постановлении ЕСПЧ от 06.11.2007 по делу "Лепоич (Lepoјić) против Сербии" (жалоба N 13909/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 5. СПС «КонсультантПлюс»).

#### **2.4.3. Отступление от пределов свободы мысли и слова, реализуемой в ходе оппозиционной деятельности, или выход за рамки ее ограничения?**

Как уже отмечалось, недопустимость распространения в оппозиционных высказываниях сведений, порочащих честь и достоинство, деловую репутацию лиц, а равно унижающих их честь и достоинство, следует считать не ограничением свободы мысли и слова, а ее пределом; юридической экспликацией, формализованным выявлением изначально существующих границ свободы, т.е. естественных пределов. В соответствии с правовыми позициями судов в целях развития политической конкуренции, обеспечения свободы мысли и слова (свободы выражения мнений в соответствии со статьей 10 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод), реализуемой в ходе политической дискуссии, представителям оппозиции позволяется при определенных условиях «клеветать» в отношении политических деятелей и «оскорблять» их. При этом честь, достоинство и деловая репутация должностных лиц не считаются умаленными. Судебная интерпретация свободы

мысли и слова, реализуемой в ходе оппозиционной деятельности, с одной стороны, приводит к мысли о неполной конституционной экспликации рассматриваемой свободы. С другой стороны, если признать конституционные пределы свободы мысли и слова правильно установленными, то в теории «пределов и ограничений» прав и свобод необходимо исследовать и описать такое явление как «расширение» их пределов, выход за них, в частности, на основании правоприменительной судебной практики. В данном случае суды существенно обогатили содержание свободы мысли и слова, реализуемой в ходе оппозиционной деятельности, что должно найти отражение в конституционно-правовой интерпретации этой свободы. Содержательное наполнение свободы мысли и слова затронуло концептуальные имманентные стороны ее природы.

#### **2.4.4. Выводы и рекомендации**

Содержание конституционного права граждан и их объединений на оппозиционную деятельность представляет собой возможность граждан и их объединений свободно выражать мнения, несоответствующие или входящие в противоречие с позициями большинства на условиях гарантий их публичности и защиты. Понимание сущности конституционного права на оппозиционную деятельность можно искать в аспекте сопоставления двух полюсов – «мысли и инакомыслия». Эти два полюса находят свое отражение в свободе выражения мнения, которая носит естественный характер.

Позитивная роль политического меньшинства заключается в развитии свободы выражения мнения, особенно в части обеспечения и защиты инакомыслия, а также в непосредственном участии оппозиции в механизмах его поддержания во всей общественно-политической системе. Политическая оппозиция поддерживает в обществе и государстве атмосферу альтернативы

мнений, обеспечивает их конкуренцию. Она своей деятельностью наполняет важный принцип демократии – принятие публично-властных решений большинством с учетом мнения меньшинства. Парламентская оппозиция является неотъемлемой частью представительной демократии. Через эту форму демократии парламентская оппозиция может способствовать учету позиций избирателей, оказавшихся в меньшинстве.

«Деструктивная» роль политической оппозиции в обществе и государстве связана с объективным конфликтом мнений, который возникает в связи с заявлением позиций меньшинства, не согласующихся с позициями большинства или вступающих с ними в прямое противоречие. «Деструктивная» роль политических акций парламентского меньшинства может выражаться в нарушении нормальной работы представительного и законодательного органа власти. Политическая оппозиция может создавать неформальные, «альтернативные» официальной власти структуры, проводить публичные мероприятия протестного характера вне стен парламента. При определенных обстоятельствах от политической оппозиции можно ожидать совершения антиконституционных действий, направленных на присвоение власти, властных полномочий, захват власти.

«Деструктивное» направление деятельности политической оппозиции в обществе и государстве во многом обусловлено несовершенством правового регулирования, связанным с ограничением политической конкуренции, недостаточным наполнением конституционно-правового статуса политического меньшинства. Выявленная «деструктивная» роль политической оппозиции не умаляет ее положительного вклада в развитие и поддержание демократических ценностей, а, следовательно, институт сам по себе не теряет своего важного социально-политического предназначения.

За противоправные деяния представители политической оппозиции могут быть привлечены к уголовно-правовой и административно-правовой ответственности. Вместе с тем имеется немало судебных решений о необходимости «лояльного», толерантного отношения уполномоченных органов публичной власти к представителям оппозиции в условиях ограничения политической конкуренции, а также в ходе проведения политических акций оппозиционного характера и критики политических деятелей.

Политическая акция, проводимая политической оппозицией, порождает правоотношения, в котором выделяются все необходимые элементы (субъекты, объект, корреспондирующие права и обязанности и др.); организатор, участники, причинно-следственная связь между их действиями, оппонирование власти как содержание акции. Оппозиционные по отношению к власти действия (бездействия) граждан, а также политические акции, проводимые не политической оппозицией, не включаются в правовое регулирование конституционно-правового статуса политического меньшинства и не обеспечиваются дополнительными гарантиями и защитой. Ценность мнения, выраженного оппозицией в ходе политической акции, сохраняется до тех пор, пока оно остается оппозиционным, пока оно контрастирует на фоне идей большинства, пока она не воспринимается властью. Оппозиционное мнение, «дойдя» в неизменном виде до очередных выборов, позволит гражданам определить, кому они доверят власть на следующую легислатуру, - опять большинству или же меньшинству. Возможно поэтому, не следует специально устанавливать правовой механизм восприятия в деятельности органов публичной власти мнений, выраженных в ходе таких акций.

Развитие и поддержание инакомыслия в ходе оппозиционной деятельности могут быть возможны при условии установления дополнительных гарантий политическому меньшинству, реализующему свободу мысли и слова.

В этих целях должны обеспечиваться максимальная свобода критики, оппонирования, возражений, протеста, а также освобождение от наказания представителей оппозиции в связи с озвученными сведениями, распространение которых гражданами при других обстоятельствах, как правило, влечет установленную законом ответственность. В связи с этим актуально было бы говорить об иммунитете политической меньшинства (или иммунитете автора оппозиционного мнения), который означает неответственность в настоящий момент и в будущем за критику политического деятеля и «правительственного курса», обусловленную мотивацией оппонирования власти и не выходящую за рамки «приличий» (в частности, в высказываниях недопустимы дерзость, цинизм, унижение личного характера и др.).

### **Глава 3. Основные подходы к правовому регулированию оппозиционной деятельности**

В конституционно-правовой науке и на практике предпринимаются попытки определить правовые параметры признания и институализации политической оппозиции<sup>97</sup>. Можно обозначить несколько подходов, позволяющих закрепить ее конституционно-правовой статус, в т.ч. идентифицировать политическое меньшинство среди иных субъектов общественно-политической системы. Для этого выделяются две модели правового регулирования оппозиционной деятельности – «жесткая» и «мягкая». Они отличаются друг от друга по основному критерию; что является объектом правового регулирования – институт собственно политической оппозиции или оппозиционная деятельность в целом. Дополнительным критерием выделения названных моделей является степень обеспечения прав парламентского меньшинства. «Жесткая» модель определяет организацию и деятельность политической оппозиции как признанного и институализированного субъекта общественно-политической системы (прежде всего партии, фракции, блока). При этом парламентские меньшинства могут непосредственно влиять на правительство.

«Мягкая» модель означает включение в объект правового регулирования широкого круга общественных отношений, которые представляют собой оппонирование власти различными субъектами общественно-политической системы. Конституционно-правовой статус собственно политической оппозиции не устанавливается, а парламентское меньшинство не имеет преференций влияния за пределами внутрипарламентской дискуссии.

Признание и институализация политического меньшинства как отдельного субъекта общественно-политической системы позволяет формально установить объединения граждан, наделяемые конституционно-правовым статусом оппозиции. Правовое и фактическое «осозание» собственно политической оппозиции гарантирует адресность наделения соответствующими правами и обязанностями, юридическую определенность ответственности в сфере оппозиционной деятельности, позволяет структурировать общественно-политическое пространство на большинство и меньшинство, облегчает электоральный выбор, обеспечивает политическую конкуренцию и многие другие конституционно-правовые ценности демократического государства. На это и ориентирована «жесткая» модель правового регулирования.

Развитие свободы выражения мнения, которое происходит в результате признания и институализации политического меньшинства, может иметь место и при «мягкой» модели правового регулирования в виде установления демократических механизмов оппозиционной деятельности; возможности организации и деятельности в государстве «небольших» партий, реализации принципа партийной пропорциональности в структурах и работе парламента, развитого законодательства о публичных мероприятиях и т.д.

### **3.1. «Жесткая» модель правового регулирования оппозиционной деятельности**

При «жесткой» модели политическая оппозиция, во-первых, признается и институализируется, во-вторых, наделяется конституционно-правовым статусом. В-третьих, отдельные элементы этого статуса фиксируются в конституциях и нормативных правовых актах.

### 3.1.1. «Встроенность» политической оппозиции в систему власти и влияние парламентского меньшинства на правительство

*Признание и институализация политической оппозиции.* Признание политического меньшинства означает его включение в систему власти на уровне законодательных органов (например, наделение парламентских фракций и групп статусом оппозиции) и(или) на уровне исполнительных органов (например, формирование представителями оппозиционных партий «теневого» Кабинета министров).

**Зарубежный опыт.** Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. с изм. и доп. от 23 июля 2008 г. Статья 48. Один раз в месяц палата заседает по повестке дня, выработанной парламентской оппозицией и меньшинствами. Статья 51-1. Регламент признает специфические права оппозиционных фракций в соответствующей палате, а также фракций, находящихся в меньшинстве (См.: *Сорокин М.* Права фракций оппозиции и меньшинства в Национальном Собрании Франции // <http://pravo.hse.ru/gerzhav>).

В Великобритании основную борьбу за представительство в органах власти ведут Консервативная и Лейбористская партии. При этом имеются и другие партии. Рядом статутов закреплён статус основной оппозиционной партии, которая именуется оппозиция Правительства Ее Величества. Эта партия получает денежные средства из бюджета, а ее лидер может сформировать и возглавить «теневой» Кабинет министров и даже получать как его руководитель заработную плату из бюджета. Задача «теневого» кабинета – обеспечивать непрерывность управления обществом и государством в случае смены правительства и контроль за деятельностью правительства (См.: *Автономов А.С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 388-389).

Если признание политической оппозиции означает ее формализацию и легализацию в общественно-политической системе, то институализация раскрывает техническую сторону признания – выделение критериев идентификации объединения граждан как политического меньшинства. Если, например, на уровне законодательной власти состоялось признание парламентской оппозиции, то путем институализации будут выделены критерии, позволяющие нормативно определить те группы (меньшинства), которые следует наделять конституционно-правовым статусом. Так, могут определяться конкретные условия, при которых соответствующая фракция признается парламентским меньшинством, например, те фракции, которые проголосуют за неодобрение политики правительства и(или) не поддержат бюджет на очередной год.

**Зарубежный опыт.** Институционализация парламентской оппозиции на основе Регламента Национального Собрания Франции отражает существующий баланс политических сил в Национальном Собрании (большинство – Союз за народное движение, которому симпатизирует «Новый центр»; оппозиция – Социалистическая партия, которой симпатизируют мелкие левые фракции, и Коммунистическая партия). Согласно новой редакции Регламента, при формировании фракций в начале легислатуры, в декларации, которую передает председатель фракции, может быть указано, что фракция является «оппозиционной»; в любой момент декларация может быть изменена; фракция, отказавшаяся от статуса оппозиционной, теряет свои права по окончании ежегодной парламентской сессии. Что касается групп меньшинства, то ими признаются все фракции, которые, с одной стороны, не присоединились к группе большинства, но, с другой стороны, и не выступили в поддержку оппозиции. При этом права оппозиционных групп и групп меньшинства

являются равными (*Сорокин М. Права фракций оппозиции и меньшинства в Национальном Собрании Франции // <http://pravo.hse.ru/jerzhav>*).

Признание политической оппозиции почти всегда влечет за собой и ее институализацию. В правовом регулировании могут прямо не указываться критерии идентификации объединения граждан в качестве политического меньшинства. Когда устанавливаются механизмы влияния «малых» партий (их фракций) на формирование правительства и (или) парламентские решения, признание политической оппозиции налицо. Ее же конституционно-правовую институализацию следует искать в положениях, которые устанавливают, что политические партии (их фракции) в парламенте, не имеющие большинства мандатов и готовые оппонировать политике правительства, могут признаваться оппозиционными.

**Зарубежный опыт.** Конституция Греции, вступила в силу 11 июня 1975 г. Статья 31. Премьер-министром назначается лидер партии, располагающий абсолютным большинством мест в Парламенте. Если ни одна из партий не располагает абсолютным большинством мест в Парламенте, Президент Республики поручает лидеру партии, обладающей относительным большинством мест, изучить возможность формирования Правительства, пользующегося доверием Парламента. В случае неудачи Президент Республики поручает такую же миссию лидеру партии, занимающей по численности депутатов второе место в Парламенте, а если и эта попытка окажется безуспешной – лидеру третьей по численности мест в Парламенте партии. Каждый пробный мандат имеет силу в течение трех дней. Если пробные мандаты не дадут результата, Президент Республики созывает лидеров партий и, убедившись в невозможности формирования Правительства, пользующегося доверием Парламента, поручает формирование Правительства из представителей всех парламентских партий с целью проведения новых

всеобщих выборов; в случае же неудачи и этой попытки – возлагает миссию формирования Правительства широкого согласия с той же целью на председателя либо Государственного совета, либо Ареопага, либо Контрольного совета и распускает Парламент (Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Л.А. Окунькова. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1999).

Есть ли смысл в разграничивать понятий «признание политической оппозиции» и «институализация политической оппозиции»? Стоит ли усложнять понятийный аппарат? Есть. Разделение этих категорий, во-первых, позволяет дифференцировать различные правовые состояния политической оппозиции, что, безусловно, улучшает качество наполнения конституционно-правового статуса политического меньшинства соответствующими элементами. Во-вторых, разделение этих категорий может позитивно отразиться на нормативном наполнении конституционно-правового статуса оппозиции, и будет способствовать достижению большей определенности относительно существа признания и институализации этого субъекта.

«Жесткая» модель правового регулирования деятельности политической оппозиции имеет место в следующих случаях.

*Первый.* Политическая оппозиция непосредственно «встроена» в систему власти. Она участвует в механизмах формирования правительства путем образования «теневого» Кабинета министров, путем направления предложений (своих кандидатов) уполномоченным лицам относительно состава правительства и иных органов. «Встроенность» политической оппозиции в систему власти, таким образом, включает и правовые механизмы публичного заявления политического меньшинства относительно состава правительства.

Даже если при формировании правительства и иных органов мнение оппозиции не учитывается, формальный механизм или конституционный обычай его публичного заявления развивает и поддерживает общественно-политическую дискуссию об альтернативах политики правительства и его ответственности за принимаемые решения.

**Зарубежный опыт.** В Швеции требуется, чтобы вновь сформированное правительство получило вотум доверия со стороны риксдага. В Норвегии и Дании новому правительству не нужно получать вотум доверия со стороны фолькетинга. Основу сотрудничества между парламентом и правительством составляет принцип доверия министрам со стороны народных представителей. В Дании советы королю по формированию нового кабинета дают либо представители фракций политических партий в фолькетинге, либо докладчики дел от этих самых фракций в отраслевых комиссиях парламента. Монарх принимает лидеров в порядке, зависящем от численности представляемой ими партийной группы, на приеме лидер подает королю особую докладную записку, в которой указано, кто, по его мнению, должен возглавить кабинет. Считается, что монарх должен отдать предпочтение той партии, которая имеет больше всего мест в палате. Однако эта практика не устоялась в виде непреложной нормы (См.: Исаев М.А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С.244-255, 257-258).

Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. с учетом изм. и доп., вносимых конституционными законами. Статья 190. Премьер-министр назначается Президентом Республики после консультаций с политическими партиями, представленными в Ассамблеи Республики, и с учетом результатов выборов (Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института

законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Л.А. Окунькова. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1999).

Надо учитывать, что способы формирования правительства в государствах разные. Общие тенденции свойственны группам государств в зависимости от их принадлежности к монархии, президентской, парламентской или смешанной республикам. В президентских и смешанных республиках, например, парламент не участвует в формировании правительства или участвует номинально (да, и собственно правительства может не образовываться). В ряде парламентских республик формирование правительства отдается на откуп партии или коалиции большинства. Приведенные примеры не означают, что в таких государствах политическая оппозиция не признается и не институализируется. Это означает, что выделение типов (видов, моделей) политической оппозиции невозможно, если опираться на традиционное деление государств на виды в зависимости от формы правления. Для типологии политической оппозиции в «интернациональном масштабе» нужны другие критерии. В частности, типологию можно проводить в зависимости от таких характеристик государств как государства демократические и государства тоталитарные.

Отмечается, что в демократических государствах оппозиция, как правило, встроена в политическую систему, легализована, участвует в борьбе за власть, служит фактором ее стабильности и прогресса. В условиях тоталитарного режима оппозиция исключается из политической системы, не без оснований считается фактором ее разрушения, воспринимается как угроза режиму. Демократические политические режимы многопартийны, действующие в них партий – парламентские. Здесь легализована борьба за власть, всеобщие выборы как основа формирования представительных органов.

У власти стоит партия или их коалиция, победившие на выборах, свободно действуют оппозиционные партии, их деятельность регулируется законодательством. В тоталитарных режимах роль партии сводится исключительно к орудию поддержки государства. Такие режимы, как правило, однопартийные<sup>98</sup>.

В любом демократическом государстве могут быть установлены механизмы «встроенности» политической оппозиции в систему власти. В США в условиях двухпартийности (при наличии других национальных партий) правовая и институциональная инфраструктура власти (особенно в ходе избирательных компаний) позволяет распространять дискуссию между политическими большинством и меньшинством за пределы парламента, поддерживают ее на уровне исполнительной власти и в обществе. В Германии политическая оппозиция (прежде всего партии и(или) коалиции партий, которые не имеют большинства в парламенте) наделяются специальными правами в межфракционной дискуссии (в частности, принятие повестки дня на основе консенсуса), и не только. Правительство Германии может в своей деятельности опираться как на большинство в парламенте, так и на меньшинство. Поддержка Правительства парламентским меньшинством может состояться, если последнее проголосует по вопросу доверия правительству, что встраивает оппозицию в систему власти. Кроме того, решающей можно признать роль оппозиции в выдвижении резолюции о конструктивном недоверии Правительству. Оппозиция должна будет представить доказательства того, что она может поддержать новое Правительство, т.к. обладает абсолютным большинством, выступающим за нового Канцлера<sup>99</sup>.

*Второй случай реализации «жесткой» модели правового регулирования. Политическая оппозиция признается и институционализируется в парламенте.* «Жесткая» модель заключается в возможности парламентского

меньшинства непосредственно влиять на правительство. Речь идет о правовых механизмах парламентского контроля, при которых признанная и институализированная парламентская оппозиция самостоятельно выступает инициатором различных форм парламентского контроля. При этом стоит отметить, что если парламентская оппозиция формализована, а законодательный и представительный орган не наделен должным парламентским контролем, то, очевидно, «жесткая» модель правового регулирования не может состояться. Соответственно если парламентский контроль является достаточно развитым, но «малые» фракции (депутатские группы, объединения) не могут без поддержки большинства инициировать контрольные механизмы, то о «жесткой» модели также не может быть речи. Положения Конституции Португалии являют собой пример «жесткой» модели правового регулирования института политической оппозиции.

**Зарубежный опыт.** Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. с учетом изм. и доп., вносимых конституционными законами. Статья 176. Все парламентские группы имеют право участвовать в составлении повестки дня определенного числа заседаний, согласно критериям, которые будут установлены Регламентом, с учетом позиции партий меньшинства или партий, не представленных в Правительстве. Статья 194. Ассамблея Республики может принять резолюцию порицания Правительству по осуществлению его программы или по вопросу, представляющему национальный интерес, по инициативе одной четверти полномочных депутатов или любой парламентской группы.

Возможности прямого влияния парламентской оппозиции на правительство, пусть в виде инициирования форм парламентского контроля, являются определенной «страховкой» в случаях доминирования в парламенте лишь одной партии, мандатов которой достаточно для того, чтобы не считаться с мнением

меньшинства. Передача механизмов прямого влияния на правительство в руки политической оппозиции позволяет также избежать «пробуксовок» парламентского контроля, когда парламентское большинство (неважно, будет ли это «доминирующая» партия или коалиция партий) становится лояльным правительству или когда оно работает с ним «в унисон» в условиях парламентской республики. В силу функционального и «персонального» сращивания правительства и парламентского большинства может происходить ослабление политической оппозиции и предлагаемых ею альтернатив. Это тем более очевидно в системе власти, в которой политическое меньшинство не участвует в формировании правительства.

Наделение парламентского меньшинства специальными возможностями в ходе парламентского контроля гарантирует реализацию им соответствующих инициатив в адрес исполнительной власти.

Формализация политического меньшинства не сводится к обеспечению принципа партийной пропорциональности в структуре и деятельности законодательного и представительного органа. Вне зависимости от формализации парламентской оппозиции, исходя из социально-политической природы народного представительства, в любом парламенте, так или иначе, должен обеспечиваться принцип пропорциональности интересов объединений депутатов в зависимости от их электоральной поддержки. Реализация народного представительства ведет к обеспечению «зеркального» отражения во внутреннем устройстве и организации работы парламента настроений и мнений избирателей, но еще не формализует парламентское меньшинство. Воплощение же «жесткой» модели правового регулирования оппозиционной деятельности возможно при его прямом признании и институционализации.

Конституционные положения относительно формализации парламентской оппозиции и наделения ее преференциями следует оценивать

через призму сложившейся институциональной системы власти, во многом зависящей от политической конъюнктуры. Так, в Южно-Африканской Республике, лидер оппозиции избирается парламентским путем. В регламенте Национальной ассамблеи (нижней палаты парламента ЮАР) предусматривается процедура признания лидером оппозиции лидера крупнейшей оппозиционной партии, представленной в парламенте<sup>100</sup>.

«Взгляд изнутри» вносит коррективы в «идеальные» конституционные формулы признания и институционализации политической оппозиции, наполнения ее статуса реальным содержанием. В частности, отмечается, что Конституция ЮАР уделяет больше внимания представительству белого меньшинства, чем защите прав политической оппозиции. Несмотря на консолидацию двух сильных оппозиционных партий в 1994 и 2009 годами Африканский национальный конгресс по-прежнему контролирует почти 2/3 мест в парламенте. Учитывая значительные институциональные поощрения партийной лояльности согласно избирательной системе ЮАР, контроль законодателей над деятельностью правительства, поддерживаемого Африканским национальным конгрессом, по-прежнему ограничен даже в условиях более консолидированной оппозиции<sup>101</sup>.

Отмечается интересное явление – восполнение практикой Конституционного суда недостатка оппозиционного влияния на ход общественно-политической дискуссии. В частности, Суд, оценивающий политику правительства с точки зрения ее «обоснованности» и соответствия между намерением и результатом, дал намного больше продуктивного анализа социальной политики и развил демократическую дискуссию в ЮАР, чем все парламентские дебаты за сопоставимый период (1994-2004). Желание и возможность Суда оценивать политику правительства способствовало созданию не только системы ответственности правительства, но и формированию в

обществе представления о том, что правительство можно заставить отвечать за свои действия. Обеспечение обсуждения судебных решений и создание презумпции ответственности правительства, восполнило многие функции демократической оппозиции<sup>102</sup>.

### **3.1.2. Конституционно-правовой статус политической оппозиции**

Признание и институционализация политической оппозиции требует наполнение реальным содержанием ее конституционно-правового статуса. При «жесткой» модели правового регулирования в конституционно-правовой статус политической оппозиции включаются следующие элементы: место политической оппозиции в обществе и государстве, в системе разделения властей и в парламентском процессе, ее социально-политическая роль и предназначение; общая правоспособность оппозиции в связи с ее включением в конституционно-правовые отношения (речь идет об институционализации); правовые связи политической оппозиции, содержание которых является предпосылкой обладания правами и несения обязанностей (характеристика оппозиции в связи с ее взаимоотношениями с большинством и иными субъектами общественно-политической системы); права и обязанности политической оппозиции, его ответственность; гарантии устойчивости и реальности правового состояния политической оппозиции (гарантии организации и деятельности политического меньшинства – система правовых условий, средств и способов, обеспечивающих его достойное существование и развитие). Конституционно-правовой статус охватывает не только формализованное право, но и самые разнообразные конституционно-правовые отношения. Он представляет конструкцию, соединяющую нормативные

характеристики, теоретические представления и практику реализации правовых установлений.

Наряду с конституционно-правовым статусом следует выделять и правовой институт политической оппозиции. Последний представляется важным для понимания системы нормативного правового регулирования (законодательства) в области организации и деятельности политического меньшинства. «Правовой институт» отличается от категории «конституционно-правовой статус». Институт имеет строго нормативную направленность и ограничен рамками догмы права. Поэтому под правовым институтом политической оппозиции следует понимать совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения. Институт выступает своего рода нормативной характеристикой субъекта конституционно-правовых отношений (политической оппозиции), раскрывает в различных аспектах его (ее) правовое положение, играет обслуживающую роль по отношению к статусу<sup>103</sup>.

*В правовой институт политической оппозиции в рамках «жесткой» модели правового регулирования входят нормы, регулирующие общественные отношения в сферах развития политического плюрализма, политической конкуренции, многопартийности; закрепления конституционного права на оппозиционную деятельность; определения взаимоотношений между парламентом, президентом и правительством; организации и деятельности парламента и др. Состав правоотношений с участием политической оппозиции включает в себя все необходимые элементы: субъекты – политические меньшинство и большинство; объекты – оппозиционные мнения и публично-властное решение; корреспондирующие права и обязанности меньшинства и большинства; ответственность субъектов за противоправные действия (бездействие).*

*Фиксация элементов конституционно-правового статуса политической оппозиции в конституциях и нормативных правовых актах.* В условиях «жесткой» модели правового регулирования признание и институализация политической оппозиции, как правило, фиксируется на уровне конституции.

**Зарубежный опыт.** Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. с учетом изм. и доп., вносимых конституционными законами. Статья 117. Политические партии и право на оппозицию. Политические партии участвуют в работе органов, избранных на основе всеобщего и прямого избирательного права в соответствии с их представительством, определенным выборами. За меньшинством признается право на демократическую оппозицию согласно Конституции. Политические партии, представленные в Ассамблее Республики, но не входящие в Правительство, пользуются, в частности правом на получение регулярной информации непосредственно от Правительства о ходе решения основных вопросов, представляющих общественный интерес, при этом таким же правом пользуются политические партии, представленные в каких-либо других ассамблеях, сформированных путем прямых выборов, в отношении соответствующих исполнительных органов, в состав которых данные партии не входят (Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Л.А. Окунькова. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1999).

Случаи принятия специального закона о конституционно-правовом статусе политической оппозиции единичны. Так, в Республике Кабо-Верде действует Закон о правовом статусе демократической оппозиции 1991 г.<sup>104</sup>. Положения конституции о политической оппозиции могут находить развитие в

регламенте парламента (палаты), в актах парламента, в законах о правительстве, о взаимодействии парламента и правительства. Есть зарубежные примеры гарантирования политической оппозиции в законах о политических партиях.

Надо учитывать, что установление положений о политической оппозиции на таком высоком уровне правового регулирования как конституция еще не гарантирует признания и институализации политического меньшинства. Декларативное провозглашение гарантий политической оппозиции в статье конституции может не находить развития в ее последующих положениях о порядке формирования правительства, парламентском контроле, о влиянии на политику исполнительной власти и др. В данном случае речь может идти не о признании политической оппозиции, а о «терпимости» общества и государства в отношении оппозиционной деятельности.

**Зарубежный опыт.** Статья 34 Конституции Республики Узбекистан от 8 декабря 1993 г. с изм. и доп. от 28 декабря 1993 г. Граждане Республики Узбекистан имеют право объединяться в профессиональные союзы, политические партии и другие общественные объединения, участвовать в массовых движениях. Никто не может ущемлять права, свободы и достоинство лиц, составляющих оппозиционное меньшинство в политических партиях, общественных объединениях, массовых движениях, а также в представительных органах власти (Конституции стран СНГ и Балтии: Учебное пособие / Сост. Г.Н. Андреева – М.: Юристъ, 1999).

Наличие в конституциях положений о возможности политической оппозиции давать кадровые рекомендации относительно состава правительства и иных органов будет больше похоже на декларацию, чем на «жесткую» модель правового регулирования, если окончательное решение вопроса о назначении кандидатуры отдается на откуп уполномоченному лицу, формально не связанному рекомендациями политического меньшинства. Так, в пользу учета

мнения политической оппозиции можно было толковать часть 2 статьи 117 Конституции РФ, в соответствии с которой предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ должно быть внесено не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ. Вместе с тем авторы конституционного теста, очевидно, изначально рассчитывали не на консультации, а на единоличное решение главы государства. Для консультаций с лидерами парламентских фракций этого срока мало. Если большинство в Государственной Думе окажется хрупким, ему потребуется поддержка других фракций и дополнительное время для переговоров<sup>105</sup>.

Игнорирование мнения оппозиции не наблюдается в государствах, в которых действуют исторические традиции «цивилизованного соперничества» большинства и меньшинства при осуществлении власти. Одним из ярких примеров этого является Великобритания. Хотя положения об участии оппозиции в формировании некоторых органов довольно распространены в зарубежных государствах.

**Зарубежный опыт.** В составе верхней палаты парламента Багамских Островов (Сенат) обеспечивается участие оппозиции. Сенат состоит из 16 членов. Девять назначает Генерал-губернатор (он представляет королеву Великобритании) по рекомендации премьер-министра, т.е. лидера партии или коалиции, имеющей большинство в нижней палате парламента (Палате собрания). Четверых сенаторов назначает генерал-губернатор по рекомендации лидера оппозиции – крупнейшей оппозиционной партии в Палате собрания. А троих сенаторов генерал-губернатор назначает по рекомендации премьер-министра после консультации с лидером оппозиции. Таким образом, четыре места для оппозиции в Сенате всегда обеспечены. Что касается трех мест, то за последние 30 лет оппозиция получила и одно, и два, и три места в зависимости

от величины фракции в Палате Собрания. (Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 153).

Конституции Гренады четверть членов Сената (верхней палаты парламента) и треть членов Комиссии по границам избирательных округов назначаются генерал-губернатором, действующим в соответствии с рекомендациями лидера оппозиции. Лидер оппозиции назначается генерал-губернатором из числа депутатов Палаты представителей (нижней палаты парламента), поскольку он пользуется поддержкой наибольшего числа депутатов палаты, находящихся в оппозиции правительству (ст. 66 Конституции Гренады). Конституция Ямайки обязывает генерал-губернатора советоваться с лидером оппозиции по ряду вопросов. По рекомендации лидера оппозиции назначается почти половина членов Постоянного комитета Палаты представителей Ямайки (в компетенцию комитета входит отслеживание числа избирательных округов и их границ), а также треть сенаторов (членов верхней палаты парламента Ямайки) (Кузьминых Н.В. Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии федерального закона // Современное право. 2007. N 6. СПС «КонсультантПлюс»).

При оценке наполнения конституционно-правового статуса и института политической оппозиции реальным содержанием, как уже отмечалось, не стоит сбрасывать со счетов и реально сложившееся институциональные основы функционирования власти, во многом зависящие от политической конъюнктуры. От «красивых» конституционных формул о гарантиях оппозиционной деятельности, не нашедших развития в законодательстве и используемых «в угоду» политической конъюнктуре, может не остаться и следа.

### **3.2. «Мягкая» модель правового регулирования оппозиционной деятельности**

Прежде чем переходить к описанию «мягкой» модели правового регулирования оппозиционной деятельности необходимо расставить акценты в понятийном аппарате.

#### **3.2.1. Содержание понятий «оппозиционная деятельность» и «политическая оппозиция»**

Категория «оппозиционная деятельность» отличается от категории «политическая оппозиция» по субъектам и формам проявления. *Оппозиционная деятельность* может осуществляться любыми субъектами общественно-политической системы; политическими партиями, общественными объединениями, отдельными гражданами т.д. Они оппонируют власти прежде всего посредством основных прав и свобод, реализуемых в целях оппозиционной деятельности (свободы мысли и слова, свободы манифестаций, свободы собраний и т.д.). Формами проявления оппозиционной деятельности являются политические акции, публичные мероприятия протестного характера, преференции «малым» партиям и иным объединениям граждан, участвующим в общественно-политической жизни. Оппонирование власти связано и с работой журналиста, аналитика, эксперта, публикующих материалы (оглашающих оппозиционные мнения), в которых критикуются должностные лица и(или) политика правительства.

Категорией же «*политическая оппозиция*» принято характеризовать только признанное и институализированное в таком качестве политическое меньшинство, определенным образом «встроенное» в систему власти (например, оппозиционная партия, оппозиционное объединение депутатов и

др.). Проявления активности формализованной политической оппозиции «очерчено» рамками ее конституционно-правового статуса и юридически более определено. Действие политической оппозиции в стенах парламента и за его пределами осуществляется в рамках установленных конституцией и нормативными правовыми актами прав и обязанностей меньшинства и «противостоящего» ему большинства, процедур, гарантий деятельности и ответственности эти субъектов.

Расстановка содержательных акцентов в рассматриваемых понятиях согласуется с методологическим и общетеоретическим подходами к пониманию сути политической оппозиции прежде всего в тех зарубежных странах, в которых оппозиция признается и институализируется. Расширительный подход к сущности политической оппозиции исходит из того, что к ней относятся все проявления инакомыслия и общественного недовольства в обществе и государстве, узкий подход ориентирован на отнесение к оппозиции совокупности партий, организаций и движений, отстраненных в той или иной мере от власти<sup>106</sup>.

Если учитывать различие между категориями «оппозиционная деятельность» и «политическая оппозиция», то, собственно говоря, некорректно вести речь о «жесткой» модели правового регулирования оппозиционной деятельности. Правильно было бы говорить о «жесткой» модели правового регулирования деятельности политической оппозиции. Если же не учитывать различие между указанными категориями, или иначе расставлять акценты в их смысловом значении, например, считать оппозиционную деятельность более широким понятием, включающим институт политической оппозиции, то формулировки двух выделенных моделей можно признать допустимыми.

Вместе с тем различие категорий «оппозиционная деятельность» и «политическая оппозиция» по субъектам и формам проявления имеет важное

значение для названия закона (раздела конституции, регламента, раздела или главы закона), в которых регулируются соответствующие сферы общественных отношений. Предметом закона «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности» будет являться широкий круг субъектов и различные проявления активности граждан и их объединений в связи и по поводу оппонирования власти. Предметом же закона «О политической оппозиции, ее правах и гарантиях деятельности» должно стать регулирование конституционно-правового статуса собственно политического меньшинства. Впрочем, как показывает зарубежный опыт, нет необходимости в регулировании конституционно-правового статуса политической оппозиции отдельным законом. Этому вопросу, как правило, посвящен ряд нормативных правовых актов. Правовое регулирование оппозиционной деятельности может осуществляться через текущее законодательство, определяющее порядок реализации и гарантии основных политических прав и свобод.

Очевидно, что в случае признания и институализации политической оппозиции, «встроенной» в систему власти, лучшим был бы второй вариант юридической формулировки. Три известных российских законопроекта носили одинаковое название «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации». Первый был внесен в Государственную Думу в 1996 г. депутатом В.И. Зоркальцевым. Был снят с рассмотрения в 2004 г. Два других законопроекта вносились в 2005 г. группой депутатов фракции «Родина» и в 2006 г. группой депутатов фракции Коммунистической партии РФ. Анализ содержания этих законопроектов позволяет сделать вывод о том, что ни один из них не был ориентирован на «жесткую» модель правового регулирования деятельности политической оппозиции. Ее установление в России не может состояться путем принятия одного закона. Для этого, помимо изменения и дополнения концептуальных нормативных правовых актов (в частности,

Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», Федерального закона «О политических партиях», Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Регламента Государственной Думы и др.), необходима масштабная трансформация правовых и институциональных основ всей системы российской власти. Навряд ли это возможно в ближайшей перспективе, а потому России нужно стремиться к установлению и поддержанию «мягкой» модели правового регулирования оппозиционной деятельности.

### **3.2.2. Демократические гарантии оппонирования власти и участия парламентской оппозиции в межфракционной дискуссии**

*Содержание «мягкой» модели правового регулирования.* Оппозиционная деятельность не связывается с «профессиональной» деятельностью формализованного объединения граждан, «встроенного» в систему власти и предопределяющего сущность функционирования органов. Эта деятельность понимается максимально широкого и «уподобляется» свободе инакомыслия, пронизывающей все сферы общественно-политической жизни. Понятие оппозиционной деятельности в соответствии с «мягкой» моделью правового регулирования находило отражение в российских законопроектах.

**Законопроект.** Статья 3. Понятие оппозиционной деятельности. Оппозиционной деятельностью признается социально значимая правомерная деятельность граждан РФ, объединившихся для распространения взглядов и мнений, не совпадающих с позициями и решениями органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, предлагаются иные пути и средства разрешения проблем, стоящих перед обществом и

государством (проект Федерального закона «Об основных гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации», внесенный в янв. 2006 г. в Государственную Думу группой депутатов фракции Коммунистическая партия РФ // Правда. 2007. 16-19 марта).

В условиях «мягкой» модели максимально обеспечивается политическая конкуренция. Участие управомоченных субъектов в общественно-политической жизни, в т.ч. в выборах, не обусловлено «обременительными» требованиями. «Малые» партии и общественные объединения, не имеющие статуса политических партий, наделяются широкими возможностями влияния на власть. Устанавливаются достаточные гарантии свободы мысли и слова, включая инакомыслие в виде критики должностных лиц и политики правительства. Развита законодательство о публичных мероприятиях. Субъектом оппонирования власти в установленных конституционно-правовых формах признается как объединение граждан, так и отдельный гражданин – носитель основных прав и свобод. Это особенно актуально в отношении деятельности журналистов, аналитиков, экспертов, критикующих должностных лиц и(или) правительство. Вместе с тем, чтобы избежать «размывания» содержания оппозиционной деятельности, необходимо стремиться к «укрупненному» пониманию ее субъектного состава. Она, по своей сути, характеризуется организованностью, структурированностью, упорядоченностью и не носит стихийного характера. Субъектам этой деятельности должны признаваться прежде всего объединения граждан. Это необходимо для ясности в понимании оппозиционных заявлений избирателями и органами публичной власти, а также для единого подхода к правовому регулированию комплекса однородных общественных отношений.

В условиях «мягкой» модели правового регулирования в законодательном и представительном органе может формализовываться

парламентская оппозиция, которая в отличие от «жесткой» модели, не наделяется преференциями в ходе парламентского контроля. Возможности оппонирования власти, входящие в ее статус, как правило, не выходят за пределы парламентской дискуссии. Политическое меньшинство функционирует, в большей мере, в качестве оппонентов большинства парламентариев. Как уже отмечалось, обеспечение принципа партийной пропорциональности во внутреннем устройстве и организации работы парламента – традиционная форма обеспечения народного представительства. Поэтому реализация указанного принципа еще не влечет признания и институционализации парламентской оппозиции. При этом стоит учитывать, что в государствах принцип партийной пропорциональности может обеспечиваться по-разному.

**Зарубежный опыт.** В США руководство всеми комитетами принадлежит «победившей» партии. В ряде комитетов оппозиция и правящая партия имеют равное число мест, особенно если речь идет о комитетах, рассматривающих вопросы депутатского иммунитета и, возможно, о некоторых следственных комитетах. В израильском Кнессете – позиции распределяются соответственно расстановке сил в парламенте. В 1994 г. при парламентском распределении мест в комитетах Венгрии оппозиция получила большие преференции. В Германии же даже продолжительность выступлений определяется пропорционально численности фракций (Шайо А. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма. М., 2001. С. 151).

При этом бывает сложно понять границу, которая разделяет положения о реализации принципа партийной пропорциональности и положения о признании и институализации парламентского меньшинства. Очевидно, что гарантии «малым» партиям не могут уподобляться квотам на руководящие

посты и «равномерному» распределению мест в комитетах и комиссиях, хотя это, безусловно, насыщает статус «малых» партий как оппозиционных.

О признании и институализации парламентской оппозиции могут свидетельствовать, например, преференции участия меньшинства в составлении повестки дня парламента (палаты) или выделение специального времени для оглашения оппозиционных мнений по законопроектам. Формализация парламентского меньшинства, тем более, состоится, если в регламенте (законе об устройстве и организации работы парламента (палаты)) будут установлены критерии идентификации «малой» партии или депутатской группы в качестве политической оппозиции. В любом случае определенная степень обеспечения принципа партийной пропорциональности во внутреннем устройстве и организации работы парламента, если еще не свидетельствует о признании и институализации парламентского меньшинства, то способствует движению к формализации политической оппозиции. Если же установленные гарантии участия «малых» партий в парламентской дискуссии незначительны или их действенность поставлена в зависимость от «благосклонности» большинства (нормы могут быть декларативны и испытывать влияние политической конъюнктуры), то не будет наблюдаться и очевидного движения к признанию и институализации парламентской оппозиции. Следующим шагом в ее развитии могут стать специальные возможности влияния парламентского меньшинства на правительство и соответственно непосредственная «встроенность» в систему власти.

*Нормативное проявление «мягкой» модели правового регулирования оппозиционной деятельности.* В рамках этой модели конституционно-правовой статус парламентского меньшинства находит отражение в регламенте парламента (палаты) или в законе об устройстве и организации работы этого органа. Конституционно-правовые статусы иных субъектов оппозиционной

деятельности наполняются различным законодательством и имеют «тематическую» направленность. Это означает, что оппозиционная деятельность, которая развивается в ходе реализации основных прав и свобод личности, регулируется законами, принятыми в конкретных сферах общественных отношений; о выборах, о политических партиях, о средствах массовой информации, о собраниях граждан, о манифестациях и т.д. Конституционно-правовой статус парламентского меньшинства включает те же элементы, которые выделяются при «жесткой» модели правового регулирования оппозиционной деятельности. Конституционно-правовой статус иных субъектов оппозиционной деятельности, преломившись в конкретные сферы общественных отношений, связанных с оппонированием власти, наполняется элементами с учетом текущего законодательства.

В рамках «мягкой» модели правового регулирования положения об оппозиционной деятельности не встречаются в конституции и не закрепляются в специальном законе. Хотя появления соответствующих норм нельзя исключать. Этими положениями насыщено конституционно-правовое законодательство.

**Зарубежный опыт.** В законодательстве Чешской Республики возможность оппонирования власти находит отражение в законах об объединении граждан, о праве собраний, об объединении в политические партии и движения, о порядке устройства и работы Палаты Представителей, о порядке устройства и работы Сената, о выборах в Парламент, о свободном доступе к информации, о выборах в представительные органы краев, о выборах в представительные органы областей, о местном референдуме и др. В настоящее время Конституционным Судом Чехии принято более 15 решений, раскрывающих и защищающих право на оппозиционную деятельность (zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím,

zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a t.d.).

*Правовой институт оппозиционной деятельности* охватывает несколько блоков общественных отношений; партийное строительство, избирательное право и процесс, развитие общественно-политической системы, установление и реализация политических прав и свобод, обеспечение свободы массовой информации в свете ведения общественно-политической дискуссии, парламентское право и процесс. В связи с тем, что политическая оппозиция в рамках «мягкой» модели не «встроена» в систему власти в правовой институт оппозиционной деятельности не входит механизм взаимоотношений между парламентом, президентом и правительством.

При «мягкой» модели правового регулирования правоотношения в сфере оппозиционной деятельности включают субъектов, которые можно, исходя из имеющихся правовых положений идентифицировать в качестве меньшинства и большинства; объекты – оппозиционные мнения и публично-властные решения; корреспондирующие права и обязанности представителей оппозиционных взглядов и уполномоченных органов публичной власти, а также ответственность субъектов за противоправные действия (бездействие).

### **3.2.3. Анализ российского законодательства, отражающего уровень развития оппозиционной деятельности и ее потенциал**

В многочисленной юридической литературе выделяются положения

российского законодательства, которые ограничивают политическую конкуренцию и соответственно оппозиционную деятельность; упразднение смешанной избирательной системы, установление чрезмерного избирательного барьера на выборах и «завышенные» требования к объединению, желающему получить статус политической партии, запрет образования региональных партий, недопустимость избирательных блоков (коалиций) на федеральных и региональных выборах, «жесткость» организационных процедур инициирования референдума и т.д.<sup>107</sup>. Нет смысла еще раз повторять, что эти правовые нормы негативно сказываются на развитии общественно-политической дискуссии и не способствуют «выращиванию» конституционного права граждан и их объединений на оппозиционную деятельность. Тем более, сложно в таких условиях оценивать действующее российское законодательство и его потенциал с точки зрения действия «мягкой» модели правового регулирования оппозиционной деятельности. Тем более непросто делать какие-либо предложения относительно развития политической оппозиции в России.

Однако было бы неправильно говорить и о том, что в отечественном законодательстве нет правовых норм, регулирующих оппозиционную деятельность. Институт политической оппозиции они точно не устанавливают, но институт оппозиционной деятельности из них можно выводить.

*Во-первых, следует выделить прямые преференции «политической оппозиции» как отдельному субъекту общественно-политической системы.* Уже отмечалось, что в России формально не устанавливаются критерии конституционно-правовой институционализации политического меньшинства. Политический анализ динамики системы власти позволяет заключить, что в настоящее время в России политической оппозицией можно прежде всего считать политические партии (за исключением парламентского

большинства – «Единой России»), федеральные списки кандидатов которых получили депутатские мандаты в Государственной Думе.

Прямыми преференциями парламентскому меньшинству, которое потенциально могло бы институализироваться в политическую оппозицию, являются нормы избирательного законодательства о «плавающем» заградительном пункте и возможности его понижения в целях обеспечения представительной природы Государственной Думы (пункты 7-9 статья 82 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Помимо этого парламентское меньшинством может рассчитывать на гарантированное число мандатов, если соответствующие политические партии не набирают 7% голосов избирателей, но укладываются в установленную Законом «вилку» заградительного пункта – менее 6%, но не менее 5%, менее 7, но не менее 6% (статья 82.1 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

«Политическая оппозиция» (партий, за которые проголосовало более пяти процентов избирателей) на региональном уровне в срок времени также сможет рассчитывать на гарантированное число мандатов во всех региональных парламентах<sup>108</sup>. В этой связи, кстати, «аномальным» выглядит пункт 1 статьи 26.1 Федерального закона «О политических партиях» о том, что предложения о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта РФ вправе вносить Президенту РФ политическая партия, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов избирателей на основании последних выборов и был допущен к распределению мандатов. В этом, по сути, согласовательном механизме с изначально решающей кадровой функцией Президента РФ глава государства мог бы выслушать предложения всех политических партий, имеющих представительство в законодательном

(представительном) органе государственной власти субъекта РФ. Это, безусловно, могло бы способствовать развитию и политической конкуренции, и оппозиционной деятельности.

В России минимально обеспечивается принцип партийной пропорциональности при формировании внутренних структур парламента. Комитеты и комиссии образуются, как правило, на основе принципа пропорционального представительства фракций. Каждому депутатскому объединению обеспечивается присутствие хотя бы одного представителя с правом решающего голоса на заседаниях Совета палаты. Число депутатов Государственной Думы, избранных по представлению одной фракции на должности Председателя палаты и его заместителей, председателей комитетов и их заместителей не может превышать 50% от общего числа членов данной фракции (пункт 1 статьи 21, пункт 3 статьи 22, пункт 3 статьи 31 Регламента Государственной Думы). Правовое регулирование принципа партийной пропорциональности в российском парламенте не выходит за рамки обеспечения его репрезентативности, которую и так нельзя признать удовлетворительной в связи с издержками избирательного процесса. Названные положения Регламента Государственной Думы не устанавливают достаточных предпочтений парламентским меньшинствам в межфракционной дискуссии и их возможностей влиять на Правительство РФ.

В поисках дополнительных гарантий «политической оппозиции» в России можно встретить нормы, которые, в принципе, позволяют меньшинству депутатов, консолидироваться по какой-либо позиции и внести, например, предложения о поправках и пересмотре положений Конституцию РФ (статья 134 Конституции РФ). Это может быть группа численностью не менее 1/5 депутатов Государственной Думы. Инициатива выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого

преступления принадлежит не менее 1/3 депутатов Государственной Думы (часть 2 статьи 93 Конституции РФ) и т.д.

Вместе с тем все эти положения не приводят к признанию, институционализации политической оппозиции и гарантированию ее прав. Эти нормы изначально имеют другую цель – обеспечение процедуры реализации тех или иных механизмов в системе разделения властей и установление «фильтров» для принятия концептуальных публично-властных решений.

*Во-вторых, стремление к «мягкой» модели правового регулирования политической оппозиции в России ощущается в законодательстве, гарантирующем равноправие всех парламентских фракций в ведении общественно-политической дискуссии, в связи с доступом к средствам массовой информации, а также определяющем общие предпочтения участникам очередных выборов.* Речь, в частности, идет о регистрации федеральных списков кандидатов без сбора подписей политических партий, имеющих представительство в Государственной Думе текущего созыва и в законодательных (представительных) органах власти субъектов РФ не менее чем в 1/3 субъектов РФ (пункт 2 статья 39 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Недавней новеллой Регламента Государственной Думы устанавливается, что перед обсуждением проекта порядка работы заседания палаты на основании обращения фракции ее представителю предоставляется слово для выступления по актуальным социально-экономическим, политическим и иным вопросам. Выступление представителя фракции не может превышать пять минут (часть 3.1 статьи 50).

Однако в названных положениях весьма косвенно можно усматривать стимулы для развития политической конкуренции и оппозиционной деятельности. Можно было бы разделить идею о том, что оппозиция, являясь

таким же важным партнером по диалогу, как и большинство, находится с ним в одинаковом положении, а потому меньшинству полагаются те же права. Однако количественная разница между властью и оппозицией дополняется качественной разницей. Политическая оппозиция является недостаточно сильным партнером большинства из-за изначально неравного положения, одинаковое отношение к ним может оказаться недостаточным. Неизбежным (имманентным) следует признавать давление большинства на меньшинство. Равный подход может быть применим относительно фактов, но не ценностей<sup>109</sup>, к которым относятся политическая конкуренция и оппозиционная деятельность.

В этом же направлении стоит оценивать и конституционно-правовую практику консультаций российского главы государства со всеми политическими партиями, а не только теми, которые представлены в Государственной Думе. Попытки ее формализации отражены в одном из законопроектов об оппозиционной деятельности.

**Законопроект.** Обязательные встречи Председателя Правительства РФ с руководителями оппозиционных депутатских объединений проводятся регулярно, но не реже двух раз в год (Проект Федерального закона "О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации" (подготовлен депутатами от фракции "Родина", Д.О. Рогозиным, А.М. Бабаковым, А.Н. Савельевым, С.Ю. Глазьевым в 2005 г.) Неправильно было бы усматривать в Федеральном законе от 12.05.2009 N 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» гарантии политической оппозиции. Принятие этого Закона можно расценивать как попытку исключить масштабную «дискриминацию» в доступе к СМИ хотя бы отношении парламентских меньшинств. Закон не обеспечивает движение к развитию оппозиционной деятельности, а высвечивает

«больное место» политической конкуренции, лишь подчеркивая необходимость соблюдения правоприменителями одного из ее элементарных правил. Нормы о равноправии всех общественно-политических сил, конечно, способствуют «выращиванию» «политической оппозиции» в России, но они явно недостаточны для реального наполнения и обеспечения ее конституционно-правового статуса. В этом смысле правовое регулирование и практика в зарубежных государствах выглядят более прогрессивным.

**Зарубежный опыт.** Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. с учетом изм. и доп., вносимых конституционными законами. Статья 40. Право на выход в эфир, на ответ и на политическое заявление. Политические партии, профессиональные союзы, организации, объединяющие лиц по профессиям и по роду экономической деятельности, имеют право в зависимости от их представительности и в соответствии с объективными критериями, определяемыми законом, на получение времени в эфире, предоставляемого государственными радио- и телевизионными службами. Политические партии, представленные в Ассамблее Республики и не участвующие в формировании Правительства, имеют право в соответствии с законом на выход в эфир через государственные радио- и телевизионные службы с распределением времени между ними пропорционально их представительству, а также право на ответ и на политическое заявление в связи с политическими выступлениями Правительства, причем с той же продолжительностью и на ту же тему, что и декларации Правительства (Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Л.А. Окунькова. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1999).

*В-третьих, через основные субъективные политические права и свободы в России устанавливаются гарантии оппозиционной деятельности всем субъектам общественно-политической системы.* В России, конечно же, признаются основные демократические стандарты свободы мысли и слова, право на объединение, право на проведение публичных мероприятий (статьи 24, 30, 31 Конституции РФ) и т.д. Конституционные формулы, преломляясь в правоприменительную практику, зачастую реализуются весьма удовлетворительно. Вместе с тем, и в текущее правовое регулирование и в конституционно-правовую практику постепенно «проникают» дополнительные гарантии оппозиционной деятельности, признанные в международных документах, практике Европейского Суда по правам человека, прогрессивный опыт развитых демократических стран (Швейцарии, Германии и др.). Речь идет о преференциальной защите лиц, обвиняемых в «противоправной» критике должностных лиц и «правительственного» курса.

Анализ российского законодательства не позволяет установить его соответствие критериям «жесткой» модели правового регулирования оппозиционной деятельности. Однако можно говорить, что Россия движется к «мягкой» модели.

При сопоставлении выделенных моделей правового регулирования не следует характеризовать их, как «хорошую», если речь идет о «жесткой» и «не очень хорошую», если речь идет о «мягкой». Анализ общественно-политической системы и разделения властей конкретного государства может привести к выводу о том, что «мягкая» модель зачастую поглощается «жесткой». Действительно, в государствах, признающих и институционализирующих собственно политическую оппозицию, как правило, и широко обеспечиваются гарантии парламентских меньшинств в соответствии с принципом партийной пропорциональности, основные политические права и

свободы, реализуемые в целях оппозиционной деятельности, и другие составляющие «мягкой» модели. Вместе с тем это не умаляет значение последней. Тяготение государств к той или иной модели во многом зависит от исторических традиций взаимоотношений участников системы государственной власти, которые определяют конституционно-правовой статус политической оппозиции и нормативное наполнение оппозиционной деятельности. И в рамках «мягкой» модели правового регулирования можно развивать политическую конкуренцию и ее неотъемлемые составляющие.

### **3.3. Факторы, определяющие конституционно-правовой статус политической оппозиции в государстве**

Для наполнения конституционно-правового статуса политического меньшинства в конкретном обществе и государстве необходимо учитывать целый ряд факторов (обстоятельств, условий). Иначе такое наполнение не состоится либо конституционно-правовой статус будет фиктивным, неадекватным уже заданным правовым и институциональным параметрам функционирования общественно-политической системы.

#### **3.3.1. Исторические традиции взаимоотношений участников системы государственной власти**

Конституционно-правовой статус политической оппозиции в государствах будет иметь особенности в зависимости от сложившихся традиций взаимоотношений участников системы государственной власти, в частности политических меньшинства и большинства. Учет этих традиций позволяет разделить государства на две основные группы.

*К первой группе относятся государства, в которых укоренилась конфронтационная традиция взаимоотношений меньшинства и большинства, предопределяющая характер функционирования гражданских институтов (прежде всего партий, иных общественных объединений) и органов. Она заложена в систему власти Великобритании, Ирландии, Австралии, Канады, Новой Зеландии и некоторых других государств. При конфронтационной модели функционирования общественно-политической системы политическое меньшинство чаще всего признается и институализируется. Оно получает доступ ко многим государственным должностям, финансирование, возможности регулярного публичного заявления о своих правотворческих альтернативах и другие конституционно-правовые гарантии. Конфронтационная традиция, однако, не означает, что политическая оппозиция находится буквально в конфронтации с иными общественно-политическими силами, а система власти функционирует в условиях противостояния большинства и меньшинства и их антагонизма. Конфронтационная модель зиждется на исторической традиции поддержания политической конкуренции на условиях «цивилизованного» соперничества между основными общественно-политическими силами (прежде всего партиями) и установления дополнительных гарантий политическому меньшинству.*

**Зарубежный опыт.** В тех странах, где действует парламентская оппозиция, введено понятие "официальная оппозиция", под которой подразумевается крупнейшая неправительственная фракция в парламенте. В Британии, Австралии и Канаде такую фракцию в нижней палате парламента называют лояльной оппозицией Ее Величества, в Индии, Ирландии, Новой Зеландии и ряде других стран применяется термин "официальная оппозиция". Особый статус официальной оппозиции скорее предполагает наличие определенных обязанностей, чем прав. Официальная оппозиция формирует

теневого кабинет, члены которого контролируют деятельность министров. Лидер официальной оппозиции обычно получает зарплату министра, в некоторых государствах (например, в Австралии) он даже официально входит в список лиц, которым в случае недееспособности премьер-министра передаются его полномочия. Полномочия, которые осуществляет генерал-губернатор Австралии самостоятельно, - это узкий круг резервных полномочий короны, когда отсутствуют какие-либо юридические требования действовать по совету министров. В таких случаях генерал-губернатор может действовать по своему усмотрению. Он может консультироваться по поводу осуществления своих полномочий с другими лицами, не являющимися министрами (например, с судьями Высокого суда или членами парламентской оппозиции) (Кузьминых Н.В. Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии федерального закона // Современное право. 2007. N 6. СПС «КонсультантПлюс»).

*Ко второй группе относятся государства, в которых наблюдается кооперационная традиция взаимоотношений политических меньшинства и большинства. Она прослеживается в скандинавских странах, в Греции, Португалии, Испании, Германии и др.<sup>110</sup>. Кооперационная традиция взаимоотношений субъектов общественно-политической системы также не исключает признания и институционализации политического меньшинства и других механизмов открытого оппонирования власти всеми, кто не согласен с государственной политикой. Основу кооперационной модели взаимоотношений политических меньшинства и большинства составляет не «цивилизованное» соперничество субъектов общественно-политической системы, а консенсусная демократия. Это означает, что политические меньшинство и большинство в ходе парламентской дискуссии, формирования правительства и функционирования системы власти вообще взаимодействуют в условиях предварительных*

договоренностей, коалиционных соглашений, паритета и консенсуса. Условия консенсусной демократии созданы в Нидерландах и Бельгии. В Швейцарии в правительство привлекаются все партии, имеющие «убедительное» представительство в Национальном совете. При этом действует непреложное правило; ни одна группа не может быть намного сильнее остальных и может быть лишь немногим сильнее следующей за ней группы<sup>111</sup>.

**Зарубежный опыт.** В Греции в состав совещательного органа при президенте страны (Совет Республики) наряду с премьер-министром, Председателем палаты депутатов (однопалатный парламент), бывшими президентами и премьер-министрами входит и руководитель основной оппозиционной партии (См.: Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 153).

Нельзя однозначно утверждать, что в зависимости от исторических взаимосвязей субъектов общественно-политической системы в конкретном государстве правовое регулирование оппозиционной деятельности будет «жестким» или «мягким». Например, «жесткая» модель правового регулирования будет наблюдаться в Великобритании с конфронтационными традициями соперничества политических партий и в Греции с кооперационными традициям взаимосвязей субъектов общественно-политической системы. Определенные традиции взаимоотношений политических меньшинства и большинства можно наблюдать в любом государстве. Надо полагать, что в ряде государств будут улавливаться обе эти традиции. А в некоторых странах, как например, в России характер взаимосвязей участников системы государственной власти будут весьма неоднозначными.

При описании укоренившихся в государствах традиций взаимоотношений участников системы государственной власти следует делать оговорку. Применительно к политической оппозиции такие характеристики как «конфронтационный» и «кооперационный» могут иметь и иной смысл. Так, специфическими формами политического дискурса власти и оппозиции является конфликтный дискурс, который сужает и упрощает «поле» сознания спорящих и направлен на обнаружение различия в позициях. Согласованный же политический дискурс расширяет «поле» сознания и направлен на поиск общих интересов и сближение позиций<sup>112</sup>.

Определенные тенденции в особенностях конституционно-правового статуса политической оппозиции можно наблюдать также в зависимости от того, какая партийная система воспринята в том или ином государстве. Конфронтационная традиция свойственна так называемой «традиционной» двухпартийной системе (при условии, разумеется, наличия в государстве и других партий). Здесь оппонентом правительства, который консолидирует оппозиционные силы (как, например, в Великобритании) является «ведущая» партия оппозиции. Кооперационная традиция зарождается, скорее, в условиях монопартийной системы. В Греции, Германии и целом ряде других государств не всегда происходит четкое и долгосрочное разделение между «правлящей» коалицией и оппозиционными партиями. В результате общенациональных выборов ни одна партия зачастую не может заручиться поддержкой абсолютного большинства. Для образования парламентского большинства необходимо формирование парламентской коалиции. В этом случае может формироваться коалиционное правительство. Бывают ситуации, при которых любая партия после парламентских выборов может побывать в статусе правящей и в статусе оппозиционной. Политическая оппозиция здесь пестрее и

аморфнее. В ее состав могут входить разные партии, подчас далекие друг от друга по программным целям и приоритетам<sup>113</sup>.

Следует отметить, что обобщение имеющегося разнообразия моделей политической оппозиции будет заключать более достоверные выводы, если брать за основу исторические взаимосвязи субъектов общественно-политической системы, а не тип партийной системы или, например, отнесение государств к разным правовым семьям – англосаксонской или континентальной. Так, Великобритания и США – похожие по названным параметрам второго порядка государства. Несмотря на это, развитие политической оппозиции в них не укладывается в одну модель.

Границы деления государств в зависимости от типа партийной системы, так же как и от ряда других критериев, иногда размываются. Вроде бы существует многопартийность, но избирательная система, особенности формирования правительства и т.д. имитируют двухпартийность в рамках двух крупных коалиций – политических большинства и меньшинства. С определенной долей условности это можно сказать в отношении Германии и Франции. Об этом же свидетельствует и конституционно-правовая практика скандинавских стран.

**Зарубежный опыт.** Партийная система Норвегии, Дании и Швеции представляет собой ярко выраженную многопартийность, идеалом для которой является своеобразная двухпартийность: разделенность партийного спектра на правительственную партию и партии оппозиции. Речь может идти об образовании своеобразной дуалистической партийной системе как системе баланса нескольких малых партий против одной большой. Однако стоит этим силам изменить конфигурацию (кстати, нигде не зафиксированную), как от баланса не останется и воспоминания (См.: Исаев М.А. Механизм

государственной власти в странах Скандинавии. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец»2, 2004. С.234-235).

В Великобритании политическая власть в стране, по сути, принадлежит партии большинства, а не парламентским институтам. На примере именно этой страны возможно развитие идеи об «угасании» концепции разделения властей в пользу конкуренции между политическими меньшинством и большинством как основы функционирования системы власти. Избирательная система, при которой определяющим является не число полученных голосов, а количество выигранных округов, сокращает шансы третьих партий и подталкивает к биполярному противостоянию. Мажоритарная избирательная система в один тур поддерживает существование двух стоящих у власти партий – «правящей» и оппозиционной. Стабильность Правительства, которая является результатом двухпартийности, основана на ответственности Премьер-министра перед парламентской фракцией. Ему предоставлены основные полномочия, а парламентское правление заменено правлением Кабинета<sup>114</sup>. Вместе с тем британскую модель оппозиционной деятельности нельзя признавать идеальной. Оно ограничивает развитие инакомыслия преимущественно в рамках соперничества «правящей» и «ведущей» оппозиционной партий.

В США действует типичная двухпартийная система, в которой власть последовательно разделяют две партии – Демократическая и Республиканская. Есть множество других мелких национальных партий (около 50), хотя их роль малозаметна. Отсутствие исторических традиций политической оппозиции в тех формах, в которых она функционирует в Великобритании, в партийной системе которой также «доминируют» две партии объясняется рядом факторов. Во-первых, слабостью организационной структуры политических партий США. Возможно, поэтому и фракции далеки от единства, они раскалываются по линиям регионального представительства и политической ориентации членов

Конгресса. Фракции палат слабо связаны между собой и с центральными органами партий. Во-вторых, особым статусом членов Конгресса. В США достаточно сильно развит принцип равноправного участия депутатов в организации и деятельности парламента. В меньшей степени ощущается зависимость депутатов от партийных фракций. Последние, по сути, лишены возможностей воздействия на парламентариев по целому ряду вопросов<sup>115</sup>. Отмечается, что соревнование американских партий никогда не принимает фанатического характера. Им можно поставить в вину то, что оно лишает оппозицию настоящего значения. Механизм борьбы между партиями мешает последним четко сформулировать и занять определенную позицию по крупным вопросам. При этом отсутствует какая-либо доктрина и общие принципы у самих партий, которые отдают «пальму первенства» интересам частным и локальным<sup>116</sup>.

### **3.3.2. Сложившиеся правовые и институциональные условия функционирования системы власти**

В силу неодинаковых правовых и институциональных условий функционирования власти в государствах возможны различные объем прав, обязанностей и гарантий деятельности парламентского меньшинства. Этот фактор актуален как для конфронтационной, так и для кооперационной традиции взаимоотношений участников системы государственной власти. Даже в их рамках наблюдается существенное разнообразие конституционно-правовых статусов парламентской оппозиции. Например, если победившая партия не участвует в формировании правительства, то оппозиционная деятельность локализуется на уровне парламента или выливается в противостояние парламента и правительства (ситуация была характерна для

первых лет посткоммунистической России). Если победившая на выборах партия или коалиция партий формирует правительство, то оппозиционная деятельность будет осуществляться оказавшейся в меньшинстве парламентской силой – также партией или коалицией партий. В парламентских республиках не все «малые» политические партии, получившие депутатские мандаты, наделяются статусом парламентской оппозиции. Можно и дальше продолжать выделение различных особенностей конституционно-правового статуса парламентской оппозиции с учетом правовых и институциональных основ системы власти в различных государствах.

Сложившаяся правовая и институциональная система власти в конкретном государстве, помимо прочего, испытывает влияние политической конъюнктуры. Анализ модели политической оппозиции всегда требует уяснения расстановки социально-политических сил в обществе и государстве. Эта расстановка, в свою очередь, определяется динамикой реальных и социальных интересов, и, соответственно, интересов политических. В зависимости от характера данных интересов и способности или неспособности власти их организовать, примирять и т.д. складываются те или иные формы бытия политической оппозиции, определяется ее структурная организация, вырабатываются те или иные методы ее действия. Поэтому проблема организации формальной оппозиции состоит не столько в форме устройства государства, партийной системе и т.д., сколько в соответствии системы власти по форме и по содержанию реальной социально-экономической структуре общества<sup>117</sup>.

Можно предположить, что в настоящее время в соответствии с результатами последних парламентских выборов в России фактически существуют «оппозиционные» партии – «Справедливая Россия», Коммунистическая партия РФ, ЛДПР. Правда, они, скорее, не противостоят

инициативам парламентского большинства, Президента и Правительства, а сотрудничают с «партией большинства» – «Единой Россией», их лидеры регулярно встречаются с Президентом РФ и проводят консультации относительно законодательства. Политологи отмечают, что с изменением политической конъюнктуры в пользу «партии власти» усилились такие качества так называемой «системной оппозиции» в России как «толерантность» и «лояльность». Такие свойства оппозиции как «конструктивизм» и «ответственность» девальвировались. Политические программы перестали отражать существующие политические и экономические реалии.

Правовые и институциональные условия публичной политики не позволяют говорить о наличии парламентской оппозиции в России и однозначно структурировать сложившиеся политические силы на «правящую» партию и ее оппонентов. Если и пытаться уловить объективную институционализацию оппозиционных сил, то она характеризуется снижением существенных различий между «партией власти» и оппозицией<sup>118</sup>.

«Партия большинства» – «Единая Россия» фактически не формирует Правительство РФ. Государственная Дума не может путем выражения недоверия самостоятельно отправить Правительство РФ в отставку. Президент России играет решающую роль в определении судьбы Правительства РФ, несмотря на негативные оценки парламента относительно работы последнего. Такое положение говорит о слабости парламентского контроля вообще и оппозиционной деятельности в частности. Очевидно, ничего не меняет и дополнение Конституции РФ обязанностью Правительства РФ представлять Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Неудовлетворение парламентариев отчетом Правительства РФ не влечет каких-либо санкций. Государственная Дума не правомочна давать согласие на

назначение членов Правительства РФ, а также выражать недоверие Председателю Правительства РФ и его отдельным членам. Реализация процедуры роспуска Государственной Думы, даже в рамках конституционной модели, во многом зависит от сложившейся в данный момент политической конъюнктуры. Если высшие органы государственной власти не находятся в политическом противостоянии, не противоборствуют, то конкуренция компетенции Государственной Думы и Президента России может развиваться цивилизованно в рамках рассмотренных конституционных процедур. Таким образом, Российская Федерация, скорее всего, представляет собой президентскую республику, в которой правовые механизмы парламентского контроля недостаточно развиты. Сложившаяся в России система власти с ее правовыми и институциональными основами, а также влияние политической конъюнктуры затрудняют институционализацию парламентской оппозиции.

### **3.3.3. Правовая и политическая культура**

Правовая и политическая культура сложно «поддается» правовому регулированию как в России, так и в зарубежных странах. Лишь в избирательном законодательстве приоритетным признается развитие правовой культуры избирателей и организаторов выборов. Правовая и политическая культура может находить отражение в кодексах этики поведения должностных лиц. Этот вид социального нормирования, однако, не является актуальным для России. Он практикуется в Великобритании, США, Канаде и ряде других государств. Хотя и в этих странах отмечаются «брешы» в правовой и политической культуре. Одной из нерешенных проблем американской демократии считается забвение этических норм. Политики в США становятся

все более циничными и не гнушаются любых средств для достижения своих целей<sup>119</sup>.

Политическая культура должна становиться органическими компонентами психологии политиков, у которых важно укоренение мысли о том, что политическая оппозиция, по сути, конструктивно взаимодействует с правительством, а правительство прислушивается к мнению оппозиции. Естественным для политика должно быть и осознание конфликтности в отношениях оппозиции и власти, важности и необходимости поиска путей и механизмов «цивилизованного» разрешения противоречий в целях сохранения и поддержания общественных стабильности, консенсуса и компромисса<sup>120</sup>. Стремление к консенсусу, готовность большинства пожертвовать своими преимуществами в пользу единства и его достижения – все это зависит от демократической политической культуры и той реальной атмосферы, в которой используются блага демократии<sup>121</sup>.

На практике правовая и политическая культура существенно влияют на реализацию конституционно-правового статуса парламентской оппозиции. В ходе дебатов парламентарии из разных политических лагерей, отстаивая свою позицию, могут и «помахать кулаками» (например, в России, Японии, Украине). В Германии, в частности, выступление Бундесканцлерин о налоговой реформе сопровождалось тем, что оппоненты власти свободно демонстрировали в зале транспаранты «Компетенция в кризисе» («Kompetenz in der Kriese»)<sup>122</sup>. В России в похожей ситуации представитель оппозиционной власти движения «Мы» сопровождал речь Президента РФ на Конференции, проводимой в связи с 15-летием Конституции РФ (12 декабря 2008 г.), выкриками о фиктивности «демократических» выборов. Молодой человек был выведен из зала службой охраны. По сообщениям прессы, никакой ответственности за свой поступок он не понес<sup>123</sup>.

Взаимоотношения политических меньшинства и большинства сопровождаются следованием сторон правилам поведения, которые зачастую носят оценочный характер. Такие категории встречаются в сфере экономической конкуренции (например, добропорядочность, разумность, справедливость). Основу правовой и политической культуры политического большинства составляет уважение к позициям меньшинства. Основу правовой и политической культуры политического меньшинства составляет поддержка инакомыслия в обществе и государстве. «Недобропорядочные» проявления оппозиционного мнения можно, в частности, усматривать в критике политического деятеля, содержащей циничные, дерзкие выражения, оскорбления личного характера. Признанное и институционализированное политическое меньшинство обязано получать конституционно-правовой статус парламентской оппозиции. Отказываться от этого статуса – политически аморально. Такое требование сродни положению российского законодательства о том, что политическая партия обязана участвовать в выборах, иначе она подлежит ликвидации.

Политическая оппозиция имеет моральное обязательство принять власть на себя. Поскольку не все гражданские институты и органы публичной власти могут быть отнесены к политическим большинству и меньшинству имеет смысл развивать и правовую и политическую культуру так называемой «третьей стороны» правоотношений в сфере оппозиционной деятельности – судов, правоохранительных органов, избирательных комиссий и других «нейтральных» или «лояльных» субъектов.

### 3.3.4. Состояние смежных с оппозиционной деятельностью правовых механизмов и институтов

На конституционно-правовой статус парламентской оппозиции влияют концепции и модели, заложенные в избирательное право, законодательство о политических партиях, степень обеспечения политического плюрализма. Понятно, что при благоприятных условиях развития политической конкуренции законодательное наполнение и практическая реализация конституционно-правового статуса парламентской оппозиции становятся оптимальными.

Формальный и фактический статусы парламентского меньшинства зависят и от состояния процедур продвижения частных интересов. Речь идет о лоббизме. В связи с этим актуально, например, предложение Центра мониторинга права при Совете Федерации: ввести «досье закона» - единый информационный банк данных, который бы давал представление о процедурах и документах, сопровождающих движение конкретного законопроекта<sup>124</sup>. Следующим шагом, направленным на пресечение лоббистских атак, мог бы стать запрет на изменение концепции законопроекта после первого чтения, а также на внесение поправок, противоречащих ей и действующим нормам, и не содержащих указания на эти противоречия. Предлагается предупреждать инициаторов, пытающихся таким образом лоббировать частные интересы, о неполном служебном соответствии<sup>125</sup>. Однако на официальных представителей политической оппозиции эти запреты и ответственность не должны распространяться.

Официальное признание за конкретной политической партией статуса парламентской оппозиции зависит от наличия или отсутствия «доминирующей» фракции, т.е. фракции, членами которой является более половины парламентариев. Если таковая имеется, то политические партии,

распределившие между кандидатами из избирательных списков оставшиеся депутатские мандаты, могут быть признаны оппозиционными.

Конституционно-правовой статус парламентской оппозиции зависит от наличия или отсутствия политических соглашений, которые были заключены партиями в ходе и после выборов. Политические соглашения при этом должны быть оглашены, зарегистрированы или иным образом раскрыты. Предположим, что кандидаты в парламент были проведены пятью политическими партиями. Три партии заключили политические соглашения о солидарных действиях и голосовании. Таким образом в парламенте консолидировалось большинство парламентариев, достаточное для принятия законов и иных публично-властных решений. Две политические партии, не включенные в это объединение, могут институционализироваться в качестве парламентской оппозиции. По идее, их надо ориентировать на создание оппозиционного объединения. Хотя можно допустить деятельность каждой из «малых» партий как оппозиционной. Методику учета политических соглашений следует применять, если оппозиционные силы присоединяются к «доминирующей» фракции или к вновь образованному консолидированному большинству парламентариев. В этих случаях присоединившаяся партия не может иметь статус оппозиционной.

Политические партии, как правило, заключают два типа соглашений. Первый тип – процедурные соглашения, регламентирующие правительственную деятельность. Второй тип – договоренности о взаимном «обмене одолжениями», регулирующие вопросы политического сотрудничества и соперничества. Первый тип соглашения в большей мере подчиняется конституционным нормам и политической практике, определяющей форму правления государства. Между этапом соглашений по регулированию вопросов сотрудничества и соперничества и этапом соглашений по регулированию правительственной деятельности можно наблюдать наиболее закрытую от

общества зону публичной политики. Соглашения о сотрудничестве и соперничестве необходимы для функционирования и обновления конституционной системы. Посредством их упрочивается система моральных ценностей, с которыми считаются партии и подтверждается характер институтов публичного интереса последних<sup>126</sup>.

Политическая оппозиция приобретает права и обязанности после ее формализации – оглашения (уведомления), регистрации, аккредитации и т.д. Конституционно-правовой статус парламентского меньшинства должен быть стабильным, т.е. признаваться на относительно длительный срок. Однако очевидны ситуации, когда парламентская оппозиция может возникнуть стихийно в связи с необходимостью мобилизации сил для решения определенного вопроса. Если до этого момента были заключены политические соглашения, то они, скорее всего, должны быть расторгнуты, иначе конституционно-правовая институционализация оппозиции в новом составе видится затруднительной. Если же политических соглашений нет, то трудно назвать веские аргументы против признания отдельных партий парламентской оппозицией на относительно короткий срок.

На официальное признание за конкретной политической партией статуса парламентской оппозиции влияют идеологические предпочтения, на которые будут ориентироваться депутаты при голосовании. В частности, если «малая» партия официально поддерживает проводимую в парламенте политику доминирующей фракции, то о политической оппозиции здесь не может быть и речи. Проблемы институционализации осложняются при «идеологических играх» общественно-политических сил. Об этом свидетельствуют российские примеры. «Доминирующая» фракция может активно оппонировать законопроектам, исходящим от исполнительной власти. А парламентское меньшинство, напротив, может поддерживать инициативы президента и

правительства. В таких случаях институционализировать парламентскую оппозицию весьма затруднительно.

Конституционно-правовой статус оппозиции наполняется различным содержанием в зависимости от периодов активности политической оппозиции. Выборы органов и состояния конфликтов между высшими органами, входящими в систему государственной власти. Конечно, оппозиционные силы должны постоянно располагать правами на участие в политической дискуссии. Однако в периоды повышенной оппозиционной активности политическое меньшинство нуждается в установлении особых гарантий.

### **3.3.5. Выводы и рекомендации**

Анализ российского и зарубежного законодательства и конституционно-правовой практики оппозиционной деятельности не позволяет утверждать, что во многих государствах политическая оппозиция признана и институализирована. Хотя некоторые авторы утверждают, что «во многих государствах существуют законы о парламентской оппозиции, направленные на защиту демократии, интересов электората, представленного в законодательном органе меньшинством депутатов... В условиях же действующего российского законодательства понятие парламентской оппозиции становится весьма условным»<sup>127</sup>. «В демократических государствах деятельность оппозиции регулируется на основе сложившейся системы правовых норм, однако эти нормы содержатся в различных правовых актах... В ряде зарубежных стран существование оппозиции и полномочия ее лидера нашли конституционное отражение... Во многих странах право выдвижения кандидата на пост спикера принадлежит партии, располагающей большинством мест в парламенте»<sup>128</sup>.

Безусловно, политическую оппозицию можно наблюдать в любой стране. Однако правовые и институциональные условия ее бытия характеризуются большим разнообразием. При «жесткой» модели правового регулирования оппозиционной деятельности политическое меньшинство может участвовать в общественно-политической дискуссии внутри парламента и на уровне взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти. При «мягкой» модели правового регулирования конституционно-правовой статус политической оппозиции наполняется прежде всего правами и гарантиями парламентского меньшинства.

Россия, скорее всего, движется к «мягкой» модели правового регулирования оппозиционной деятельности. России нужно начать «выращивать» политическую оппозицию в парламенте, постепенно, наполняя статус политических меньшинств преференциями для обеспечения народного представительства, затем, для парламентского контроля. «Встроенность» политической оппозиции в систему власти будет, очевидно, в ближайшей перспективе чуждым российской системе власти институтом.

Не следует одну модель оппозиционной деятельности считать хорошей (желательной), а другую ущербной. Развитие оппонирования власти, поддержание инакомыслия как демократической ценности возможно в рамках разных моделей. Их воплощение в государствах могут зависеть от ряда критериев, на основе которых специалисты гуманитарных наук традиционно группируют государства на демократические и тоталитарные, государства с однопартийной, двухпартийной и другими партийными системами, парламентские, президентские, смешанные республики и др.

Большое разнообразие конституционно-правовых статусов политической оппозиции, не уместается в границы обозначенных классификаций государств. Институт политической оппозиции характеризуется

многомерностью своего проявления. Поэтому нужно абстрагироваться от традиционных классификаций государств и обобщать конституционно-правовые статусы политической оппозиции в рамках моделей правового регулирования («жесткая» или «мягкая»), а также исторических традиций взаимоотношений участников системы государственной власти.

В демократических государствах оппозиционная деятельность достаточно развита, а собственно политическая оппозиция может рассчитывать на формальный статус. В тоталитарных государствах, как правило, политическая оппозиция действует в неформальных «нишах» общественных отношений.

Можно проследивать определенные особенности в наполнении конституционно-правового статуса оппозиции в государствах с однопартийными системами.

Правовой институт политической оппозиции (и соответственно оппозиционной деятельности, если разделять их по смыслу), который был выделен в рамках «жесткой» и «мягкой» моделей правового регулирования, является комплексным в системе конституционного права как отрасли права. С одной стороны, в его содержании в той или иной мере отражаются другие подотрасли, институты и подинституты отрасли (выборы, партийное строительство, политические права и свободы личности и др.). С другой стороны, он может быть трансформирован в иные составные части и категории отрасли – оппозиционная деятельность в ходе выборов, права политических партий, институализированных в качестве политического меньшинства, гарантии свободы слова в связи с критикой должностных лиц и «правительственного курса». Но полностью «растворить» этот институт в системе конституционного права невозможно. Он является самостоятельной совокупностью норм, регулирующих однородные общественные отношения и

закрепляет конституционно-правовой статус политического меньшинства и(или) лиц, осуществляющих оппозиционную деятельность. Без института политической оппозиции конституционное право как отрасль недостаточно наполнена.

С учетом того, что система отрасли конституционного права – явление относительное с точки зрения установленных и теоретически обоснованных взаимосвязей между правовыми институтами<sup>129</sup>, политической оппозиции и оппозиционной деятельности можно отвести в ней следующие места. Правовой институт политической оппозиции как признанного и институализированного субъекта общественно-политической системы занимает место в массиве конституционно-правовых норм, регулирующих статус парламента и его взаимоотношения с исполнительной властью. Правовой институт оппозиционной деятельности как проявления социальной активности любого субъекта общественно-политической системы, оппонирующего власти, располагается в массиве конституционно-правовых норм об основных политических правах и свободах человека и гражданина.

Основными элементами конституционно-правового статуса политической оппозиции являются: место этих субъектов в обществе и государстве, в системе разделения властей и в парламентском процессе, социально-политическая роль и предназначение политической оппозиции; его общая правоспособность в связи с включением в конституционно-правовые отношения; правовые связи, содержание которых является предпосылкой обладания правами и несения обязанностей; права и обязанности политической оппозиции и субъектов оппозиционной деятельности, ответственность в этой области отношений; гарантии устойчивости и реальности правового состояния названных субъектов.

Конституционно-правовой статус политической оппозиции зависит от многих факторов: сложившейся системы разделения властей, правовой и политической культуры, ряда смежных конституционно-правовых институтов.

## **Глава 4. Конституционно-правовая институализация субъектов оппозиционной деятельности и их ответственность**

Выделение критериев конституционно-правовой институализации субъектов оппозиционной деятельности важно по следующим причинам. Во-первых, формальная идентификация граждан и их объединений в качестве политической оппозиции, как уже отмечалось, позволяет наделять соответствующими правами и обязанностями именно тех субъектов, которые способны поддерживать инакомыслие в общественно-политической системе, а, значит, развивать демократические конституционно-правовые ценности – политический плюрализм, многопартийность и др.

Во-вторых, конституционно-правовая институализация субъектов оппозиционной деятельности способствует оптимальному использованию гарантий этой деятельности. Преференции парламентской оппозиции, иммунитет политического меньшинства (автора оппозиционного мнения) – достаточно серьезные изъятия из общих правовых подходов. Поэтому важно четко обозначить круг субъектов, которые могли бы воспользоваться дополнительными гарантиями. При этом не менее важно не допустить к этим гарантиям популистов, «недобросовестных» политических деятелей и иных лиц, не способных поддерживать инакомыслие в общественно-политической системе.

В-третьих, правовая идентификация субъектов оппозиционной деятельности структурирует общественно-политическую систему, выявляет сложившийся спектр существующих идеологических воззрений, обозначает контрастность в мыслях и позициях политических меньшинства и большинства. Благодаря четкой институализации политического меньшинства обществу и органам публичной власти всегда будет понятно, делаются ли те или иные

публичные заявления от лица официальной оппозиции и в какой степени они контрастируют с идеологией «правительственного курса».

#### **4.1. Социально-правовые основания оппозиционной деятельности и становление института политической оппозиции**

*Зарождение протестных институтов.* Своеобразным прообразом современной политической оппозиции можно считать учреждение в Римской республике должностей трибунов плебса, наделенных правом протеста. Позднее эту роль по отношению к феодальным монархиям стала выполнять церковь. Отмечается, что с XVIII века оппозиция больше не существовала в качестве отдельного учреждения. Она существовала весьма условно в форме создаваемого властью и направленного против государственных институтов противостояние самих этих институтов. Современное развитие политических партий вместе с изменением «классического» разделения властей преобразовало оппозицию, вновь олицетворив ее в отдельном органе, внешнем по отношению к правительству. Таким образом, партии меньшинства являются наследниками трибунов плебса<sup>130</sup>.

Выражение протеста инициативам власти – далеко не единственное позитивное и ценное для общества и государства направление деятельности политического меньшинства. Поэтому кратко описанное М. Дюверже становление политической оппозиции не учитывает всей полноты ее социально-политического предназначения. Конституционно-правовая ценность оппозиционной деятельности заключается прежде всего в поддержании инакомыслия; создании в обществе и государстве атмосферы альтернативы мнений, обеспечении их конкуренции. Таким образом, протестующие трибуны плебсов и партии меньшинства, добившиеся «традиционных» предпочтений во

внутрипарламентской дискуссии, являются пока лишь прообразом политической оппозиции.

*Оптимальный выбор избирательной системы в целях обеспечения представительства меньшинства в парламенте.* Классики конституционно-правовой мысли XIX- начала XX веков (Б.Н. Чичерин, В.М. Гессен, Н.М. Коркунов, Г.Мейер и др.) в своих трудах размышляли о гарантиях представительства в парламентских учреждениях избирателей, являющихся меньшинством. Посредством выбора оптимальной избирательной системы (пропорциональной, мажоритарной, комбинированной и т.д.) предлагалось обеспечивать представительную природу законодательного органа и учитывать тем самым интересы так называемого меньшинства. В частности, выделялись две наиболее популярные избирательные системы представительства меньшинства – система ограниченного вотума и система собирательного или кумулятивного вотума. Отмечалось также, что преимущественно пропорциональные выборы способны обеспечить соответствие соотношения численности партий в парламенте с соотношением их численности в общем составе избирателей. Поэтому пропорциональные выборы должны быть предпочтены выборам по большинству<sup>131</sup>.

Безусловно, можно усматривать прямую взаимосвязь между идеей пропорционального представительства (обеспечение представительной природы парламента) и идеей представительства меньшинства избирателей в парламенте. Вместе с тем названные идеи предшествуют, но еще не формируют понимания сущности конституционно-правового института политической оппозиции. От оптимального выбора избирательной системы действительно зависит степень представительства интересов меньшинства в парламенте. Однако в настоящее время «удачного» выбора избирательной системы

недостаточно для не признания и институализации политической оппозиции, и тем более обеспечения оппозиционной деятельности в целом.

Современную политическую оппозицию должно понимать не только как парламентский, но и как внепарламентский институт. Поэтому для ее полноценной деятельности недостаточно гарантий избирательного права. «Встроенность» политического меньшинства в систему власти требует обращения к широкому массиву конституционно-правового законодательства. Таким образом, выборы и обеспечение принципа пропорционального представительства партий в парламенте – это важный, но единственный этап «бытия» политической оппозиции. Это один из начальных этапов, в ходе которого оппозиционные мнения, вызревшие в обществе и государстве и контрастные мнению политического большинства, пройдя процедуру правовой формализации, могут быть оформлены в политическую оппозицию.

*Демократический принцип принятия публично-властных решений большинством с учетом мнения меньшинства.* Этот принцип имеет давнюю историю. Наиболее активно он был обоснован в эпоху борьбы различных сословий и классов за право быть представленными в деятельности органов публичной власти прежде всего в парламенте. По мнению Г. Мейера, «интересы меньшинства заслуживают внимания, особенно в тех случаях, когда это меньшинство представляет такой класс, который играет видную роль в экономической жизни страны и положение которого косвенно влияет на положение рабочих классов... В парламенте должны быть представлены все классы, все экономические интересы. Для развития страны было бы несчастьем, если бы такие важные экономические элементы, как крупная промышленность и торговля, были, наконец, совсем лишены представительства в парламенте»<sup>132</sup>.

В настоящее время содержание этого принципа может звучать следующим образом. Принятие публично-властных решений большинством с

учетом мнения меньшинства сопровождает весь процесс властвования на уровне различных органов (прежде всего законодательных и исполнительных). Суть этого принципа состоит в том, что «правлящая» власть должна учитывать мнения граждан. Кроме того, при раскрытии понятия «правлящая власть», обычно, не подразумевается ее важное для развития демократии состояние – соперничество политических меньшинства и большинства.

Поэтому этимология рассматриваемого принципа и исторические интенции его содержания не позволяют видеть в нем прямую социально-правовую основу оппозиционной деятельности. Вместе с тем можно сказать, что этот принцип является предвестником и организационно-техническим средством обеспечения деятельности политической оппозиции в системе власти. Надо также учитывать, что идея принятия решений большинством с учетом мнения меньшинства как основание оппозиционной деятельности не может ориентироваться на процедуры трансформации оппозиционных мнений в публично-властные решения на протяжении периода властвования политического большинства. Как уже отмечалось, социально-политическое предназначение оппозиционной деятельности состоит в создании и поддержании инакомыслия в обществе и государстве. Поэтому необходимы конституционно-правовые механизмы, которые позволят сохранять контраст между политическими воззрениями большинства и оппозиции, а не учитывать мнения меньшинства в публично-властных решениях. Только отражение этих особенностей в содержании рассматриваемого принципа позволило бы считать его прямым социально-политическим основанием оппозиционной деятельности.

*Правовые пределы действия принципа принятия решений большинством с учетом мнения меньшинства.* Тем не менее, из данного принципа исходит общемировоззренческое понимание характера

взаимоотношений между политическими большинством и меньшинством, что представляется важным для моделирования правоотношений в сфере оппозиционной деятельности вообще и конституционно-правового статуса политической оппозиции в частности.

*Во-первых, все общественно-политические силы обладают равными возможностями в борьбе за власть.* Равенство, поддерживаемое и обеспечиваемое демократией, имеет прямое отношение к приобретению и удержанию политической власти. Отмечается, что суть идеи равенства через призму демократии состоит в том, чтобы обеспечить всем общественно-политическим силам равные шансы на обладание властью. Поэтому равенство связано не с общим представлением о равенстве всех людей, а с принадлежностью к народу как политическому сообществу<sup>133</sup>.

*Во-вторых, количественное преобладание политического большинства не означает, что оно всегда способно принять «лучшее» решение.* Можно ли безоговорочно признавать «перевес» большинства, воля которого считается волею всех? Не всегда. Формирование политического большинства представляет трудности. «Оно зачастую составляется из бесчисленных оттенков мысли, соединяемых или взаимными уступками, или общей страстью, или, наконец, случайным совпадением интересов. И когда совершится этот трудный процесс, результат не всегда соответствует истинной пользе государства. Большинство вовсе не означает господства лучшего мнения; увлечение играет в нем слишком значительную роль; на самое постоянство соединения редко можно рассчитывать»<sup>134</sup>.

*В-третьих, количественное преобладание политического большинства не означает, что оно имеет достаточную поддержку электората для того, чтобы считаться «истинным» большинством.* Издержки выборов, образование политических коалиций, политическое «соглашательство» партий

и т.д. не гарантируют действительную власть большинства. При парламентской форме правления в условиях выборов по мажоритарной избирательной системе для избрания представителя в парламент необходима по крайней мере половина голосов избирателей, затем для принятия закона достаточно, как правило, половина представителей. Может случиться, что для принятия закона окажется достаточной воля лиц, представляющих лишь четвертую часть избирателей. Поэтому политическое большинство на практике может оказаться властью меньшинства. Таким образом, понятными становятся конституционные правила (всеобщие выборы, правило принятия решения квалифицированным большинством, принцип партийной пропорциональности в организации работы парламента и т.д.), которые в условиях представительной демократии защищают именно «большинство» и демократизм от легитимной власти «меньшинства»<sup>135</sup>.

*В-четвертых, обладание властью имманентно закладывает в ее систему «доминирование» политического большинства над политическим меньшинством, что требует установления дополнительных гарантий деятельности последнего.* Решение большинства при осуществлении государственной власти может означать волю всего общества и иметь обязывающую силу согласно идее свободного самоопределения всех граждан только в том случае, если большинство возникло в свободном, открытом и регулярно возобновляемом процессе формирования мнений и волеобразования. Политическое большинство, принимая решения, должно заботиться о всеобщем благе, в частности уважать права меньшинства и принимать во внимание его интересы, а также не отнимать у него шанса когда-нибудь превратиться в большинство<sup>136</sup>. Ограничение возможностей политического меньшинства в поддержании внутрипарламентской дискуссии чревато тем, что оппозиция утратит интерес к легальным правовым формам депутатской работы. Она не

просто перестанет поддерживать инакомыслие в межфракционной дискуссии, но и, понимая бесполезность любых попыток преодоления довлеющего мнения большинства, уведет свой законотворческий потенциал в сферу неформальных политических акций либо совсем выродится. В последнем случае возможны различные трансформации политической оппозиции (слияние с «правлящей» фракцией, ее деятельность в условиях политического «соглашательства» и др.)

Отмечается, в частности, что презумпция «последнего слова большинства» изначально ставит «правлящие» силы государства в привилегированное положение и позволяет довлеть большинству над меньшинством. Для уравнивания возможностей влияния на результаты общественно-политической дискуссии и защиты от преследований «доминирующих» в политике сил меньшинству нужны дополнительные гарантии<sup>137</sup>.

Важно также учитывать, что политическое меньшинство действует от имени значительного большинства граждан, поддерживающих и (или) «сочувствующих» выражаемым им оппозиционным мнениям. Политическая оппозиция – это не сиюминутно образовавшаяся группа лиц, временно объединившаяся для продвижения в деятельности органов публичной власти частных интересов, как это имеет место, например, при лоббизме. Политическая оппозиция – устойчивое образование, оно получает, как правило, правовые признание и институционализацию по итогам выборов в парламент (т.е. выходит из парламента) и зарождается за его пределами в ходе политико-интеллектуального развития социума. Она «напитается» мнениями и позициями, которые пользуются немалой общественной поддержкой и контрастируют с идеологией, поддерживаемой политическим большинством.

*Политическая оппозиция представляет собой общественные отношения в системе власти нового качества. Это означает, что*

взаимоотношения между политическими меньшинством и большинством выходят за пределы функционирования принципа разделения властей, когда речь идет исключительно о «соперничестве» органов. Эти взаимоотношения заполняют систему власти правовыми и институциональными механизмами, основными субъектами которых становятся не столько органы, сколько действующие посредством них политические меньшинство и большинство. При этом в системе власти приоритетной становится не идея размежевания функций между органами законодательными, исполнительными и судебными органами, а обеспечение альтернативы принятия решений, конкуренции между политическими меньшинством и большинством. Именно поэтому политическая оппозиция представляет собой общественные отношения в системе власти «третьего поколения».

В этих условиях моделирование соответствующих правоотношений представляет для юристов необыкновенную сложность. Вместо привычных для правового регулирования консенсуса, согласования, необходимо установить механизмы соперничества и сохранения контраста мнений. Вместо партий, фракций, граждан, органов публичной власти и т.д. как формально «осязаемых» субъектов правоотношений необходимо идентифицировать в праве «непонятные» политические меньшинство и большинство. В их взаимоотношениях надо выделить правовые формы деятельности (механизмы), права и обязанности, гарантии, предусмотреть порядок защиты. Не меньшую сложность с точки зрения правового закрепления представляет институт ответственности в сфере оппозиционной деятельности. В связи с неоднозначностью элементов правоотношения (субъекты, объект и др.) ее установление в ряде случаев может казаться недостижимой задачей. Ответственность в системе отношений между политическими меньшинством и большинством выходит за пределы «традиционных» правовых представлений и

требует новых подходов к ее установлению.

#### **4.2. Институализация политической оппозиции на основе количественного и качественного критериев**

Проблема конституционно-правовой институализации как политического меньшинства имеет важнейшее значение для оптимизации правового регулирования общественных отношений в сфере оппозиционной деятельности. Важно не только юридически идентифицировать политическое меньшинство в «среде себе подобных», но и понять, кому оно «противостоит», кто является политическим большинством – президент, правительство, парламентская коалиция?

В сфере оппозиционной деятельности выделяются, по сути, только два субъекта – политическое меньшинство и большинство. Они могут действовать посредством органов публичной власти и иных субъектов публичной политики (депутаты, фракции, блоки, организации и др.), которые выражают и в ходе своего функционирования реализуют мнения и позиции политических меньшинства и большинства. Оппозиционное мнение и воля большинства могут заявляться отдельными гражданами (например, участниками публичного мероприятия протестного характера) и должностными лицами (например, представителями министерства), в силу своего статуса уполномоченными «отстаивать» в общественно-политической системе соответствующую позицию.

Правовая оценка общественных отношений в сфере оппозиционной деятельности не позволяет однозначно говорить о том, что во всех случаях от имени политических большинства и меньшинства действуют уже формально

определенные субъекты (органы, должностные лица, организации, граждане и т.д.). Неверным будет утверждение и о том, что названные формально определенные субъекты призваны функционировать от имени оппозиции и власти, они как бы «олицетворяют» последних, а потому бессмысленно с точки зрения права признавать и институализировать политические меньшинство и большинство.

Сомнения относительно «ведущей» роли в сфере оппозиционной деятельности именно политических меньшинства и большинства связаны со сложностями их правовой идентификации как таковых. В отличие от названных формально определенных субъектов политические меньшинство и большинство как «глобальные» социальные общности практически не структурируется по правовым параметрам иначе, нежели посредством их «привязки» к «традиционным» субъектам правоотношений. Между тем механизмы «циркуляции» оппозиционного мнения и воли большинства, а также поддержания их соперничества часто выходят за пределы правовых основ системы власти и механизма разделения властей и функционируют на различных институциональных уровнях социального взаимодействия. Особенно ярко это проявляется на примерах консультаций общественно-политических сил в ходе формирования правительства, а также на примерах установленного в Португалии участия «малых» партий в формах парламентского контроля. Кроме того, в конституционно-правовой теории и на практике формально определенные субъекты правоотношений в сфере оппозиционной деятельности зачастую воспринимаются не как представители политических большинства и меньшинства, а как представители народа (граждан государства), если речь идет об органах, представители избирателей, если речь идет о партиях, депутатах, блоках, как представители гражданского общества, если речь идет об общественных объединениях.

Надо учитывать, что порядок конституционно-правовой институализации политического меньшинства во многом зависит от типа партийной системы. При двухпартийной системе «поиск» оппозиции быстрее увенчается успехом. Разделению функций между правительством и оппозицией соответствует четкое различие между влиянием на систему власти партии большинства и партии меньшинства; соответствие этих двух рядов ведет к реальному разделению полномочий. В Великобритании политической оппозиции придается статус публичной функции. При многопартийной системе образуются другие правовая и институциональная модели деятельности политической оппозиции. Не совсем четко можно дифференцировать идеологические приоритеты правительства; оно действует в соответствии с позициями меньшинства или большинства? «Правительство опирается то на одно, то на другое большинство, обращаясь к «правой», чтобы провести одни меры, и к «левой» партии, чтобы провести другие. Может стираться всякое различие между правительством и оппозицией. Нередко встречаются случаи наличия двух оппозиций, расположенных по флангам. Кроме того, оппозиция часто состоит из разнородных элементов. Оппозиционные партии могут объединяться без всякого подлинного согласия, как это бывает в случаях, о которых говорят «крайности сходятся»<sup>138</sup>.

При конституционно-правовой институализации субъектов оппозиционной деятельности важно обратить внимание на ряд моментов.

*Во-первых, как уже отмечалось, политическое большинство может иметь лишь относительную поддержку большинства избирателей (причем, весьма незначительную в соотношении с политическим меньшинством). Это связано с объективными пределами используемой в государстве модели избирательной системы и издержками выборов, по итогам которых происходит формальная идентификация политических меньшинства и большинства. В*

настоящее время не остается ничего иного, как по результатам выборов, проводимых согласно общепризнанным демократическим стандартам, институализировать в качестве политического большинства общественно-политические силы, получившие большинство мандатов в парламенте и (или) сформировавшие правительство. При этом подмеченные в решениях правоприменительных органов, научных, аналитических и иных материалах деформации, связанные с уровнем электоральной поддержки политического большинства, должны являться безусловным сигналом корректировки избирательного законодательства и практики его реализации. В противном случае неизбежен дисбаланс субъектного состава оппозиционной деятельности и бессмысленность наделения соответствующими статусами политических меньшинства и большинства.

*Во-вторых, институционализация политической оппозиции осложняется в случаях, когда ее представители входят в состав правительства.* В связи с этим правительство уже не может безусловно считаться органом публичной власти, выражающим только волю политического большинства. В этой ситуации может быть следующее правовое решение. Если представитель(ли) политической оппозиции получают должности заместителей руководителя правительства или заполняют своими кандидатами не менее одной трети его состава, то правительство не должно признаваться органом публичной власти, «противостоящим» политическому меньшинству. Иной вывод будет возможен, если в парламенте в качестве политической оппозиции институализируется нескольких самостоятельных общественно-политических сил (партий, групп, блоков). Например, наиболее влиятельная с точки зрения электоральной поддержки «малая» партия проведет «своих» представителей в правительство, а другие нет. В этом случае правительство, сформированное на основе так называемой консенсусной демократии, тем не менее, может быть

институализировано в качестве политического большинства. Открытым остается вопрос и о принципиальной возможности и необходимости политической оппозиции в условиях формирования правительства с максимальным учетом предложений «малых» партий. Возможно, актуальность деятельности политической оппозиции будет сохраняться в условиях внутрипарламентской дискуссии и в связи с политической социальной активностью граждан.

*В-третьих, при установлении формальных критериев институализации политической оппозиции важно учитывать существование ее нескольких уровней (видов, групп).* Так, среди «малых» партий в зависимости от степени электоральной поддержки можно выделять первые, вторые, третьи, четвертые и т.д. партии. Политическое меньшинство в парламенте может складываться в различные организационно-правовые формы – партии, группы, блоки (коалиции) и т.д. Например, во Франции институционализируются оппозиционные фракции, которые заявили о принятии соответствующего статуса в декларации, и группы меньшинства – тоже фракции, которые не присоединились к политическому большинству и не выступают в поддержку оппозиционной(ых) фракции(й).

В парламенте, которые формируется не только по пропорциональной, но и по мажоритарной избирательной системе, состав оппозиционных объединений, очевидно, может складываться не только из партийных представителей. В этом случае может иметь смысл выделения различных видов оппозиционных объединений – оппозиционные фракции, оппозиционные группы (меньшинства). Впрочем, для консолидации общественно-политических сил и четкого структурирования институционального поля публичной политики может быть установлено, что для получения соответствующего статуса депутатские фракции, группы, иные объединения должны сформировать

парламентскую коалицию. Открытым остается вопрос равномерного наполнения конституционно-правового статуса различных оппозиционных объединений. Во Франции права оппозиционных фракций и групп меньшинства являются равными. В Великобритании этот вопрос решается иначе.

**Зарубежный опыт.** В Великобритании 20 заседаний в сессию посвящается обсуждению тем, предложенных оппозицией. Это дни оппозиции: 17 – для основной партии оппозиции и три – для второй оппозиционной партии (Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб.пособие / Пер. с франц. – М.: Юристъ, 2002. С.178). Для России «разнородная» политическая оппозиция может возникнуть в связи с дифференциацией Законом политических партий на партии, преодолевшие избирательный барьер и участвующие в распределении депутатских мандатов и партии, его не преодолевшие, но гарантированно получающие один – два депутатских мандата. Не стоит также забывать, что не направившие «своих» кандидатов в соответствующие органы политические партии и общественные объединения, ими не являющиеся, но участвующие в публичной политике, при определенных условиях также могли бы претендовать на конституционно-правовой статус политической оппозиции.

*В-четвертых, институализация политической оппозиции необходима в случаях, если политическое меньшинство дискриминируется политическим большинством. А если нет? Если правовые и институциональные основы функционирования системы власти создают условия для «гармоничного» и сбалансированного соперничества политических меньшинства и большинства в общественно-политической системе. Эта идеальная модель, очевидна, возможна только в «идеальном» государстве. Кроме того, она выглядит несколько «оторванной» от природы человека как существа политического, склонного сомневаться в эффективности определенных правительственных мероприятий и*

несогласного с некоторыми из них. При этом не учитывается политико-интеллектуальное развитие социума (общества) в целом, в котором всегда будут зарождаться протестные настроения и «циркулировать» оппозиционные мнения. Поэтому, даже в условиях так называемых не дискриминации оппозиции и мирного сосуществования общественно-политических сил в государстве, признание и институализация политического меньшинства, не потеряют своей актуальности.

*В-пятых, предусматривая критерии институализации политической оппозиции, необходимо определить, на каком уровне власти допустима оппозиционная деятельность – центральном уровне или еще и территориальном?* Применительно к России речь идет о федеральном, региональном и местном уровнях власти. С одной стороны, демократия как одна из характеристик конституционного строя позволяет широко смотреть на круг «оппозиционеров» и территорию их действия, т.е. допускать деятельность политической оппозиции не только на федеральном уровне власти. Эта идея была заложена в содержание российского законопроекта.

**Законопроект.** Статья 1. Понятие оппозиционной деятельности. Оппозиционной деятельностью признается политическая деятельность, осуществляемая на федеральном уровне, на уровне субъекта Российской Федерации или на уровне муниципального образования субъектами оппозиционной деятельности, которые противопоставляют политическому курсу, проводимому соответственно Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, исполнительным органом местного самоуправления, а также методам реализации этого курса свои политические программы и методы осуществления политических решений, тем самым предлагая альтернативный политический курс, и вносят предложения об

изменении персональных составов указанных в настоящей статье органов (Паспорт проекта Федерального закона N 96008902-2 "О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации", внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ В.И. Зоркальцевым, снят с рассмотрения в 2004 г.)

С другой стороны, политическая оппозиция зиждется на идее завоевания и удержания власти, в ходе которых сохраняется и поддерживается инакомыслие, альтернатива публично-властных решений и конкуренция мнений. Оппозиционной деятельности партий, фракций, депутатов, коалиций свойственна высокая степень политизированности. Поэтому деятельность собственно политической оппозиции, очевидна, будет чрезмерной на уровне местного самоуправления. Максимальная приближенность местных органов к населению и ориентация их деятельности прежде всего на удовлетворение его интересов, по идее, исключают политическое противоборство общественных сил, их конфликты за доминирующие позиции в системе местного самоуправления. Эта идея не распространяется на оппозиционную деятельность как возможность граждан реализовывать основные политические права и свободы в целях оппонирования власти. Оппозиционная деятельность в широком смысле не имеет территориальных границ.

Вместе с тем надо учитывать, что оппозиционные мнения по вопросам, касающимся жизнедеятельности территорий, неизбежно будут переноситься с одного уровня власти на другой. Эти мнения повлекут за собой и «перенос» модели политической оппозиции, сложившейся на соответствующем уровне власти. Так, политические партии в зависимости от их отношения к политическим большинству или меньшинству через свои региональные отделения и иные структурные подразделения могут проецировать в институциональную плоскость системы власти модель политической

оппозиции с федерального уровня на региональный, а, возможно, и на местный уровень. Если, разумеется, в субъектах РФ и муниципальных образованиях не сложится принципиально иная расстановка общественно-политических сил.

На региональном уровне в связи с формированием законодательных (представительных) органов по пропорциональной системе (частично или полностью) можно прогнозировать повышение значения принципа партийной пропорциональности при организации и деятельности «парламента». Например, в результате выборов в Народное Собрание Республики Дагестан 11 марта 2007 г. мандаты разделили между собой 5 региональных отделений зарегистрированных на тот момент политических партий. Они получили следующий процент голосов избирателей: «Единая Россия» - 63,67%, «Справедливая Россия» - 10,68%, «Аграрная партия России» - 9,12%, КП РФ - 7,22%, «Патриоты России» - 7,07%. Депутаты-представители фракции «Единая Россия» возглавляют 5 комитетов из 10 созданных в региональном парламенте. В остальных комитетах руководство отдано депутатам-представителям фракций «Аграрная партия России», «Патриоты России» и КП РФ<sup>139</sup>.

**Позиция политического деятеля.** Президент РФ Д.А. Медведев предложил освободить от сбора подписей не представленные в Государственной Думе партии, которые на выборах в региональные законодательные (представительные) органы сформировали «свои» фракции. Такого рода законодательные новеллы предлагается расценивать в качестве поправок в пользу оппозиции. Они уже реализованы в Тюменской, Воронежской областях. В этом же направлении речь ведется и о гарантированном представительстве в законодательном (представительном) органе власти партиям, набравшим более 5%, но менее 7%, по одному мандату (*Гусева Д., Вернидуб А. Совочек и реформочка // Newsweek. 2010. 18-24 янв. № 4 (273). С.16).*

Политическая оппозиция не должна сводиться к состоянию коллизии во взаимоотношениях федеральных и региональных органов государственной власти. Так, встречается мнение о том, что органы власти субъекта РФ могут находиться в состоянии оппозиции по отношению к федеральным органам<sup>140</sup>. Взаимоотношения между органами различных уровней власти находятся в иной правовой и институциональной плоскости, чем собственно оппозиционная деятельность. «Центр» и «регионы» взаимодействуют на основе принципов и правил федеративных отношений, которым свойственны специальные правовые механизмы и состояния; разграничение предметов ведения и полномочий, бюджетный федерализм, федеральное принуждение и др. В этих рамках не проявляется рассмотренная сущность института политической оппозиции – поддержание инакомыслия, сохранение альтернативы принятия публично-властных решений и т.д. В противном случае могли получить развитие сепаратизм, чрезмерная децентрализация, что признается недопустимым в современном федеративном государстве. Поэтому не следует путать политическую оппозицию, которая с точки зрения функционирования системы власти возможна только «по вертикали», и «горизонтальных» взаимоотношений органов различных уровней власти в федеративном государстве.

#### **4.2.1. Количественный критерий институализации политической оппозиции**

Количественный критерий представляется весьма важным хотя бы потому, что он вытекает из этимологии слова «меньшинство». Однако распространенный подход, при котором 50% населения плюс один являются большинством, а минус один – меньшинством, не может считаться

достаточным. Если говорить о национальных меньшинствах, то небольшая доля в населении страны является «фактором риска» и тем самым оправдывает введения для них специальных мер защиты. Вместе с тем важно учитывать, что «само понятие «национальное меньшинство» весьма условно, поскольку в одних обстоятельствах оно обладает такой характеристикой, а в других утрачивает ее, превращаясь в большинство по отношению к другим группам населения. Встречаются ситуации, когда ни одна из групп не составляет большинства, и меньшинство, чтобы развить свои отличительные черты, должно быть достаточно многочисленным. В то же время большинство может быть столь рассредоточенным, что оказывается не в состоянии отстаивать свои права в данном регионе. Некоторые группы могут представлять собой меньшинство с точки зрения всего населения страны в целом, однако являться большинством в определенных регионах и даже проводить там дискриминационную политику». Так называемые доминирующие меньшинства могут не являться истинными меньшинствами и не нуждаться в специальной защите<sup>141</sup>.

Аналогичным образом можно рассуждать и в отношении политического меньшинства. Оно консолидируется, занимает активную позицию по конкретному вопросу и «отстаивает» его перед политическим большинством, которое может просто равнодушно промолчать. Этот пример показывает качественное доминирование политического меньшинства, которое в конкретной ситуации не испытывает давления политического большинства и не нуждается в специальных преференциях. Отмечается, в частности, что «если 80-процентное большинство, не слишком заинтересованно проголосовавшее за какое-либо решение дало бы по доллару за голос, вполне возможно, что за противоположенное ему решение каждый из членов 20-процентного меньшинства готов был бы дать десять долларов... Подобным же образом

находящаяся в меньшинстве религиозная конфессия может открывать свои школы, потому что за догматы своей веры они готовы умереть, тогда как большинству все это безразлично»<sup>142</sup>.

Конституционно-правовая институализация национальных меньшинств (этносов, народностей, коренных малочисленных народов и т.д.) имеет определенные сложности. Критерии институционализации, выделенные в международном праве и национальном правовом регулировании, относительно давно апробируются на практике. В отношении национальных меньшинств уже имеется немало достижений в порядке их правовой идентификации, например, посредством установления гражданства соответствующих лиц, культурной самобытности, связей с территориями традиционного обитания и др. Активный поиск критериев институционализации здесь, возможно, вызван тем, что принцип национальной идентичности ближе каждому заинтересованному лицу, чем принцип демократического участия в политике, а потому является более понятным и судьбоносным.

Проблемы конституционно-правовой институализации политических меньшинства и большинства выглядят сложнее. Научно-практические изыскания критериев их правовой идентификации находятся в зачаточном состоянии. Парламентская ассамблея Совета Европы лишь недавно призвала мировое сообщество к их поискам в Резолюции ПАСЕ 1601 (2008) «Процедурные гарантии относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте»<sup>143</sup>. Правовые и институциональные условия развития современной демократии с ее объективными пределами выборов, издержками партийного строительства, практикой политического «соглашательства» элит только усложняют процесс институционализации политической оппозиции и лиц, осуществляющих оппозиционную деятельность.

*Конституционно-правовая институализация политической оппозиции с использованием количественного критерия в России выражается в следующих правовых решениях.* Каждый из предлагаемых критериев может использоваться самостоятельно. А можно предположить необходимость их определенной совокупности или признание в реальных условиях приоритета одного из критериев над другими, которые будут рассматриваться как дополнительные.

*Во-первых,* политической оппозицией признается политическая партия, которая набрала определенный процент голосов избирателей, но не провела своего кандидата на единоличную выборную должность, и поддерживаемый ею кандидат не занимает должность председателя правительства. Еще одно неперемное условие – эта партия не получила большинства мест в парламенте. Кроме того, Президент или Председатель Правительства не являются членами соответствующей политической партии. Политическим меньшинством не может быть также признана партия, которая, хотя и соответствует предложенным критериям, но, имеет своих кандидатов в качестве единоличных выборных должностных лиц и(или) большинство мест в парламентах, например, более, чем трети субъектов РФ.

Определение политической оппозиции в стенах парламента связано с наличием или отсутствием «доминирующей» фракции, т.е. фракции, членами которой является не менее половины парламентариев. Если таковая имеется, то политические партии, распределившие между кандидатами своих избирательных списков остальные депутатские мандаты, могут признаваться оппозиционными. Критерий институализации политического меньшинства в последнем случае становится чисто количественным.

**Позиция политического деятеля.** Депутат Олег Морозов – представитель политической партии «Единая Россия» в одном своем высказывании фактически обозначил возможные критерии

институционализации политической оппозиции в России: «Мы все-таки себя «офлажковали» в этой части законодательством. У нас по закону в парламенте должно быть представлено не меньше двух партий». ...Если у одной из них нет большинства, «раз не ее президент и правительство – значит она оппозиционна» (О. Морозов. Итоги. 30 июня 2008).

*Во-вторых*, политической оппозицией признается политическая партия, участвовавшая на федеральных и региональных выборах (например, не менее чем в половине субъектов РФ), кандидаты на выборные должности которой получили определенной процент голосов избирателей. При этом на федеральном уровне кандидат от партии не стал Президентом и(или) Председателем Правительства, а в парламенте ее фракция не составляет большинства. На уровне региональных выборов кандидаты данной политической партии могут иметь успех, как в отношении единоличных должностных лиц, так и в отношении «доминирующей» фракции, но, например, не более чем в трети от числа обозначенных территориальных единиц в совокупности. Соответствие этим критерием могло бы сделать политическую оппозицию формально дееспособной на всей территории государства.

*Во-вторых*, политической оппозицией может быть признана политическая партия или иное общественное объединение, участвующие на протяжении, например, пяти лет в публичной политике, поддерживая общественно-политическую дискуссию, в установленных конституционно-правовых формах. В частности, политическая партия выдвигает (предлагает) на федеральных или региональных выборах (не менее чем в трети субъектах РФ) кандидатов на выборные единоличные должности и списки кандидатов в парламентарии. Получает определенный процент голосов избирателей, но не добивается должного успеха. Либо ежегодно проводит в соответствии публичные мероприятия на территориях субъектов РФ. Либо организует

«процесс инициирования» проведения федерального, а также региональных и местных референдумов. Два последних условия равно применимы и к иным общественным объединениям, готовым к осуществлению политической деятельности.

#### **4.2.2. Качественный критерий институализации политической оппозиции**

Как уже отмечалось, для правовой идентификации того или иного объединения граждан в качестве политической оппозиции важна ее численность. Оппозиционно настроенных граждан должно быть численно мало. Вместе с тем малочисленное объединение граждан, исходя из иных, неколичественных критериев оценки, может оказывать более существенное влияние на принятие публично-властных решений, чем политическое большинство. В то же время достаточно многочисленное объединение граждан по каким-либо обстоятельствам не будет «доминировать» среди субъектов общественно-политической системы. Поэтому конституционно-правовая институализация политических меньшинства и большинства не может ограничиваться только количественным критерием. Необходимо прибегать и к качественным характеристикам соответствующих субъектов.

Как уже отмечалось, принятие «на себя статуса» политической оппозиции является моральной обязанностью общественно-политической силы, которая не получила такую электоральную поддержку, которая бы позволила ей стать политическим большинством. При этом парламентское объединение, которое по количественным критериям соответствует категории «политическое меньшинство», но объявляет «о симпатиях» идеологии политического большинства, очевидно, не должно занимать ряды оппозиции. От

конституционно-правового статуса политической оппозиции могли бы, очевидно, отказаться и фракции, которые по уровню электоральной поддержки занимают вторую, третью и т.д. позиции после «ведущей» оппозиционной парламентской фракции.

С одной стороны, политическое мнение должно иметь «равный вес», их качественная дифференциация недопустима, ни по мотивам более интенсивного участия сторонников определенного мнения в процессе принятия решений, ни по принципу «старшинства», применяющему в прошлые века, ни по другому качественному критерию. «С точки зрения равенства как элемента демократии голоса могут только подсчитываться, а не взвешиваться»<sup>144</sup>. С другой стороны, исключительно количественный подход к правовой идентификации политического меньшинства имеет издержки, и не может абсолютизироваться. Поэтому идентификация на основе количественных критериев как первичных характеристик политического меньшинства должна дополняться качественными критериями.

*Конституционно-правовая институализация политической оппозиции с использованием качественного критерия в России может выразиться в следующих правовых решениях.*

*Во-первых*, оппозиционная фракция для получения соответствующего статуса должна направить во внутрипарламентские органы декларацию о признании себя в качестве политической оппозиции.

*Во-вторых*, оппозиционная фракция институализируется в начале парламентской легислатуры после голосования о недоверии правительству.

*В-третьих*, оппозиционная фракция институализируется после голосования об отклонении проекта бюджета на очередной год, разработанного действующим правительством. Этот качественный критерий может быть актуальным, если в начале легислатуры невозможно осуществить четкое

размежевание фракций на политическое меньшинство и большинство. Голосование по проекту бюджета на очередной год нацелено на институализацию сложившейся в течение некоторого времени расстановки общественно-политических сил в парламенте.

Рассмотренные качественные критерии конституционно-правовой институализации парламентской оппозиции обсуждались во Франции. В настоящее время установлен первый, более «гибкий», по мнению французов, вариант правовой идентификации политической оппозиции с использованием декларации<sup>145</sup>.

*В-четвертых*, как качественный критерий можно рассматривать и обязанность «малых» партий заключить политическое соглашение о коалиции с «ведущей» фракцией меньшинства в парламенте, что является своего рода принудительной консолидацией оппозиционных сил.

Следует отметить, что нет прямых корреляций между признанием политической оппозиции в рамках «жесткой» или «мягкой» модели правового регулирования оппозиционной деятельности и выбором того или иного порядка (варианта) конституционно-правовой институализации политического меньшинства. Сочетание критериев институализации политической оппозиции и их содержательное воплощение в государствах могут быть весьма разнообразными.

#### **4.3. Конституционно-правовая институализация политического меньшинства**

Институализировать политическую оппозицию в парламенте, которая «противостоит» «доминирующей фракции» или коалиции политического

большинства, проще, чем идентифицировать лиц, осуществляющих оппозиционную деятельность за пределами представительного учреждения. Социально-правовые основания, историческое развитие института политической оппозиции, а также анализ законодательства и практики зарубежных стран показывают, что более урегулированным с точки зрения позитивного права является конституционно-правовой статус парламентского меньшинства. Это и неудивительно, т.к. выборные и парламентские процедуры позволяют вводить более понятные критерии его идентификации. Кроме того, идеи обеспечения представительной природы законодательного органа и партийной пропорциональности в ходе его деятельности способствовали разработке соответствующих правовых категорий и механизмов. Эти обстоятельства ложатся в основу вывода о том, что наиболее оптимальным местом «правового рождения» политической оппозиции, которая может «встраиваться» в систему власти и влиять на правительство, является парламент. Оппозиционная же деятельность, осуществляемая иными лицами, чем партии, фракции, коалиции за пределами представительного органа, находится в недостаточно понятной для правового регулирования зоне, развитие общественных отношений в которой зачастую характеризуется стихийностью. Это осложняет правовую идентификацию лиц, осуществляющих оппозиционную деятельность, но не означает, что правовое регулирование в данном направлении бессильно.

Результатом правовой идентификации собственно политического меньшинства и лиц, осуществляющих оппозиционную деятельность, является определение их круга и наделение их соответствующим конституционно-правовым статусом. Если исходить из того, что *в сфере оппозиционной деятельности, по идее, два субъекта – политическое меньшинство и политическое большинство*, то можно выделить основные организационно-

правовые формы и лица, «олицетворяющие» этих субъектов и допустимые с точки зрения правового регулирования.

*Основными организационно-правовыми формами политического меньшинства и лицами, осуществляющими оппозиционную деятельность, являются: политические партии, фракции и депутаты, коалиции (блоки, союзы, альянсы), общественные объединения, не являющиеся политическими партиями и граждане.* Характеристика каждой организационно-правовой формы с точки зрения позитивного права учитывает сферу общественных отношений, в рамках которой осуществляется оппонирование власти. Политические партии, фракции и депутаты, коалиции (блоки, союзы, альянсы) функционируют как «встроенное» в систему власти с возможностями влияния на правительство и(или) на внутрипарламентскую дискуссию политическое меньшинство. Общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, действуют за рамками парламента. Граждане как лица, осуществляющие оппозиционную деятельность в широком смысле в отличие от собственно политической оппозиции оппонировать власти посредством реализации основных политических прав и свобод.

#### **4.3.1. Политические партии**

Политические партии являются политико-интеллектуальной инстанцией зарождения и поддержания оппозиционных мнений. Они рекрутируют и направляют своих представителей в органы публичной власти прежде всего в ходе консультаций о составе правительства и постоянно поддерживают контраст оппозиционного мнения в общественно-политической системе независимо от начала и конца легислатуры законодательного органа.

В одном из решений Федеральный конституционный суд Германии отметил, что партии «аккумулируют мнения, интересы и устремления относительно политической власти и ее осуществления, приводят их в сбалансированное состояние, формируя их в альтернативы, среди которых граждане могут делать свой выбор». Пока партии являются парламентским большинством и составляют основу правительства, они образуют важнейшую связь между гражданами и органами публичной власти и поддерживают ее. Будучи партиями меньшинства, они образуют политическую оппозицию, оказывают влияние на образование воли государства, внедряясь в систему его институтов и ведомств, в частности влияя на принятие решений в парламенте и на действия правительства<sup>146</sup>.

Потенциальная возможность чередования партий у власти при двухпартийной системе развивает у них определенные модели поведения и формирует специфическое конкурентное состояние в общественно-политической системе. В Великобритании партия, занимающая большинство в Палате общин, «знает», что в конце легислатуры она может потерять власть, если электорат не будет удовлетворен ее управлением. Она считает себя связанной своей программой, которая обеспечила ей мандат на управления в результате доверия избирателей. «Ведущая» оппозиционная партия не может ограничиваться стратегией, опирающейся на «чистую критику» и на неосуществимые обещания, потому что если она хочет прийти к власти, то должна представить программу, приемлемую для электората, и реализуемую будущим Правительством. Возможность чередования возлагает ответственность на партию большинства и заставляет оппозицию быть реалистичной<sup>147</sup>.

Уже отмечалось, что при многопартийной системе политическое меньшинство сложнее поддается правовой идентификации, чем при

двухпартийной системе. Трудности с идентификацией могут усугубляться наличием так называемых «внутренних оппозиций» – между партиями, входящими в коалиции политических меньшинства и большинства, а также в самих партиях. В США, например, система «праймериз» способствовала на определенном этапе истории появлению фракций в демократической партии и созреванию внутренней оппозиции. Поэтому, отмечается, что не одно только количество партий определяет характер и форму оппозиции. Сюда добавляется влияние их коалиций, численности, внутренней структуры. Не одинаково ведут себя в роли оппозиции большая партия, которая объединяет множество разнообразных и нередко противоречивых интересов, и «карликовая», представляющая специфические или узкопрофессиональные интересы. «Партия, представляющая один однородный класс, может занять более четкую и строгую позицию, чем партия, выражающая разнородные интересы»<sup>148</sup>.

Выделившаяся в партии «внутренняя оппозиция» с точки зрения правового регулирования не может рассчитывать на конституционно-правовой статус политического меньшинства. Для того, чтобы им стать ей необходимо оформиться в качестве политической партии, заручиться необходимой поддержкой избирателей на очередных выборах, и институализироваться в качестве парламентской оппозиции в законодательном органе следующего созыва. Политическая же партия как «внутренняя оппозиция» коалиции парламентского меньшинства может выйти из нее и самостоятельно претендовать на соответствующий конституционно-правовой статус, если установленные критерии конституционно-правовой институционализации позволят это.

Парламентская оппозиция независимо от того, может ли она влиять на правительство или нет, способствует внутрипарламентской дискуссии. В любом случае пусть в неформальных, а институциональных формах эта дискуссия

будет выходить за пределы парламента, и «вливать» инакомыслие в правительственную деятельность. Таким образом, парламентская оппозиция является оппонентом не только большинству депутатов, но и исполнительной власти. Неслучайно поэтому и парламентская фракция, и партия, ее «породившая», должны одновременно наделяться соответствующим конституционно-правовым статусом.

#### 4.3.2. Фракции и депутаты

Первичной инстанцией зарождения оппозиционного мнения можно считать политическую партию. Фракции и депутаты поддерживают это мнение в парламенте и за его пределами прежде всего в рамках системы власти. Конституционно-правовыми формами деятельности оппозиционных фракций и депутатов являются: внесение «альтернативных» законопроектов, оглашение позиций политического меньшинства в ходе реализации функций парламента, инициирования вопроса недоверия, резолюции порицания, отставки в отношении правительства и его должностных лиц, ответ в СМИ на критику правительства в адрес политической оппозиции и др.

**Зарубежный опыт.** В виду большого значения партийных фракций введение в законодательство положений о минимальном числе депутатов для их образования от одной партии представляется недемократичным и дискриминационным по отношению к оппозиционным партиям. В ФРГ фракциями признаются объединения депутатов, составляющие не менее 5% общего числа парламентариев (что составляет 25 человек), в Италии для создания парламентской группы необходимо иметь в Палате депутатов 20

представителей, а в Сенате – 10, в Австрии для создания фракции в Национальном совете должно быть представлено не менее пяти депутатов. В Португалии не установлено необходимое минимальное число депутатов для формирования парламентской группы Конституция Португалии 1976 г. содержит положения об оппозиции, ее правах и гарантиях (*Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 154).*

Депутаты могут наделяться конституционно-правовым статусом политической оппозиции, когда они составляют депутатское объединение, образовавшееся вне связи с партийной принадлежностью. Это допустимо в случаях формирования законодательного органа не по партийным спискам. Вместе с тем каждого отдельного депутата нельзя расценивать в качестве политической оппозиции. Этот тезис применим и в отношении депутата, который является членом фракции, наделенной статусом политической оппозиции, и в отношении депутата, вышедшего из этой фракции и(или) утратившего членство в соответствующей партии, но сохранившего свой мандат. Парламентскую оппозицию может составлять только объединение депутатов – фракция, группа и т.д. Каждый отдельный депутат не может в личном качестве являться инстанцией, «рождающей» и поддерживающей оппозиционное мнение, контрастное мнению политического большинства. Кроме того, как уже отмечалось, политическая оппозиция должна иметь необходимую электоральную поддержку, что вряд ли может быть продемонстрировано одним депутатом, тем более, если он избирался по партийному списку.

Оппозиционная фракция, как правило, сохраняет тесные связи с «материнской» партией на протяжении всей легислатуры, хотя и может приобретать от нее определенную автономию. В любом случае фракция будет

«подпитываться» кадрами из партийного списка при образовании вакантных депутатских мандатов. Ее персональный состав после очередных выборов практически полностью зависит от соответствующей политической партии. Все это позволяет сохранять неизменность оппозиционного мнения в парламенте. Еще одним стимулом поддержания фракцией «чистоты» оппозиционного мнения является партийная дисциплина. Уже упоминавшаяся «внутренняя оппозиция» может не только расшатывать «доминирующие» оппозиционные мнения своих фракций, но и примыкать к продвижению в деятельности парламента идеологии политического большинства. С одной стороны, это естественные процессы политической коммуникации. С другой стороны, сохранение и поддержание инакомыслия в парламенте как высокого предназначения политической оппозиции требует обоснованного и умеренного корпоративного давления лидеров оппозиционных фракций, подкрепленных соответствующим правовым регулированием. Парадоксальным образом для политического большинства требование внутренней дисциплины тем строже, чем более широко представлена оппозиция в парламенте. «Создание единого фронта против оппозиции мобилизует единство большинства. Это не снижает ценность оппозиции, интенсивность обсуждений укрепляет любую демократическую структуру»<sup>149</sup>.

#### **4.3.3. Коалиции (блоки, союзы, альянсы)**

Конституционно-правовые формы деятельности оппозиционных коалиций (блоков, союзов, альянсов) те же, что и в отношении фракций и депутатов: внесение «альтернативных» законопроектов, оглашение позиций политического меньшинства в ходе реализации функций парламента, инициирования вопроса недоверия, резолюции порицания, отставки в

отношении правительства и его должностных лиц, ответ в СМИ на критику правительства в адрес политической оппозиции и др.

Образование в парламенте коалиций (блоков, союзов, альянсов), с одной стороны, актуально, когда сложившейся по результатам очередных выборов фракции парламентского большинства (или коалиции большинства) необходимо «противопоставить» не менее влиятельную оппозиционную силу – коалицию «малых» партий. Прочные и сплоченные коалиции могут придать многопартийной системы черты, сближающие его с двухпартийной системой, и сделать оппозицию более сплоченной, умеренной и определенной<sup>150</sup>. Коалиции могут способствовать поддержанию оппозиционного мнения, благодаря условиям о сплоченности и правилам этики в публичной политике предотвращать «перебежки» в парламенте из рядов политического меньшинства в ряды парламентского большинства.

При этом важно учитывать, чтобы коалиция «малых» партий не «опрокинула» своей численностью само парламентское большинство. В связи с этим в государствах практически не встречается требование о заключении политического соглашения о коалиции как обязательном условии институционализации политической оппозиции. В Великобритании, например, статусом политического меньшинства наделяются вторая по электоральной поддержке партия – «ведущая» оппозиционная партия и другие «малые» партии, имеющие в парламенте «своих» представителей. Вместе с тем, как уже отмечалось, «ведущая» оппозиционная партия имеет больше прав при оппонировании Правительству.

С другой стороны, в безусловном образовании коалиций (блоков, союзов, альянсов) можно видеть опасность для развития политической оппозиции. Чрезмерная концентрация влияния в руках одной коалиции, которая может заключаться в сращивании «ведущих» партий (в т.ч. с объединениями

наемного труда или работодателей, представляет особую опасность для свободы в условиях равенства<sup>151</sup>. Концентрация влияния у политического большинства, образовавшегося путем коалиции грозит не только постоянными обструкциями оппозиционных мнений, но и может приводить к «неустойчивости» правительства. В этом смысле коалиция крупных партий с «малыми» более предпочтительна, чем коалиция двух и более крупных партий между собой. В случае ее распада возможен настоящий правительственный кризис. Поэтому одним из правовых запретов монополизации общественно-политического влияния в системе власти в условиях признания и институционализации политической оппозиции может быть запрет коалиций политических партий, получивших относительно высокую электоральную поддержку.

#### **4.3.4. Общественные объединения, не являющиеся политическими партиями**

Эти объединения могут быть организаторами и участниками оппозиционных мероприятий за пределами системы органов публичной власти. Они не могут безоговорочно признаваться и институализироваться в качестве собственно политической оппозиции. Это связано с тем, что большинство некоммерческих неправительственных организаций, которые составляют основную категорию общественных объединений действуют не только в политической, но и в экономической и социальной сферах в части управления отдельными сегментами социальной политики и оказанию публичных услуг населению. Речь, в частности, идет о различных общественных фондах, союзах (ассоциациях) коммерческих и некоммерческих организаций, профсоюзах, обществах потребителей и др.

Конечно, среди общественных объединений, не являющихся политическими партиями, немало и таких, цели деятельности которых лежат в области политики. Российскими примерами являются: Молодежное демократическое антифашистское движение «Наши», Движение молодых политических экологов «Местные», Движение «Молодая гвардия Единой России», Молодежное движение «Россия Молодая» и др. При этом, правда, стоит отметить, что названные общественные объединения в силу «аффилированности» с властью, не считаются в экспертной среде инстанциями зарождения и поддержания независимого общественного мнения<sup>152</sup>.

Возможные «претензии» общественных объединений на конституционно-правовой статус оппозиции умеряются политическими партиями, которые прочно занимают «монополистическое положение» на политическом рынке, особенно если речь идет о продвижении кандидатов на выборные посты. Во многих государствах традиционным стало такое состояние общественно-политической системы, при котором явное предпочтение отдается партийно-политическим интересам и только партиям предлагается участвовать в формировании представительных и иных учреждений<sup>153</sup>. Отмечается, что политически структурированное общество со сложившейся системой представительства и многопартийностью не стремится развивать некоммерческие гражданские институты и включать их в общественно-политическую жизнь в качестве полноценных субъектов<sup>154</sup>.

Ведущие позиции политических партий в качестве «проводников» интересов избирателей во власть исключают иные общественные объединения из претендентов на конституционно-правовой статус политической оппозиции. Однако это не означает, что общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, не могут быть инстанциями зарождения и поддержания оппозиционных мнений и настроений. Благодаря

рассматриваемым объединениям общественно-политическая система наполняются различными идеологиями, которые могут «вызреть» в качестве оппозиционных. При этом органы публичной власти и политические партии получают адекватную информацию протестного характера прямо из «недр» так называемого гражданского общества. Оппозиционная деятельность этих объединений находит проявление в общественно-политической жизни за пределами собственно функционирования органов, входящих в систему власти. Это весьма широкая зона социальной активности, оппонирование власти общественными объединениями в которой осуществляется посредством их права на участие в управление делами государства; посредством конкретных основных политических прав и свобод.

Определение общественных объединений в качестве субъектов оппозиционной деятельности предусматривается в российском законопроекте.

**Законопроект.** Статья 6. Оппозиционные объединения и государственные средства массовой информации. Оппозиционным объединениям, прошедшим государственную регистрацию в качестве общественных и публично заявившим о своей оппозиционной деятельности, предоставляется возможность в порядке, установленном федеральным законом, излагать свои взгляды, заявления, возражения, замечания в государственных средствах массовой информации. Ни одно оппозиционное общественное объединение не может занимать доминирующее положение в государственных средствах массовой информации, препятствовать публичному выражению точки зрения иных субъектов оппозиционной деятельности (Паспорт проекта Федерального закона N 96008902-2 "О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации" (внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ В.И. Зоркальцевым, снят с рассмотрения в 2004 г.)

Общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, могут оппонировать власти в правовых формах и посредством механизмов, предусмотренных прежде всего Федеральным законом «Об общественных объединениях» (статья 27), Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (статьи 2, 14, 22, 30 и др.), Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации» (статьи 18, 19, 20) и др. В одном из Постановлений Конституционного Суда РФ отмечалось, что общественные объединения в России наделены широкими возможностями участия в управлении делами государством. В этом смысле конституционно-правовой статус этих субъектов общественно-политической системы наполнен не менее качественно, чем статус политических партий.

**Судебная практика.** Общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, имеют право участвовать в подготовке выборов и референдумов, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в выработке их решений, представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование. Для осуществления уставных целей эти общественные объединения вправе учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность, свободно распространять информацию о своей деятельности, осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные федеральным законодательством об общественных объединениях. Положение Федерального закона «О политических партиях» о том, что политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом самостоятельно

выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти (пункт 1 статьи 36), не означает отрицания права иных общественных объединений, в том числе региональных и местных, устав которых предусматривает участие в выборах и (или) референдумах, выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органы местного самоуправления, а также права инициировать проведение референдума соответствующего уровня – регионального или местного. Региональные общественные объединения в предусмотренном избирательным законодательством порядке вправе осуществлять общественный контроль за организацией и проведением выборов, направлять своих представителей в качестве наблюдателей, в допустимых формах оказывать поддержку участвующим в выборах политическим партиям, их региональным отделениям и выдвинутым ими кандидатам (п.5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»).

Российское законодательство действительно позволяет общественным объединениям участвовать в подготовке выборов и референдумов. Однако на федеральном уровне власти это право ограничивается возможностями направлять наблюдателей в избирательные комиссии. На региональном и местном уровнях возможности этого участия несколько расширяются. Общественные объединения могут выдвигать кандидатов на выборные должности самостоятельно или в составе объединения (союза) с политической партией, выступать инициаторами проведения референдума, предлагать представителей в качестве членов избирательных комиссий и т.д.

Вместе с тем реализация общественными объединениями, не являющимися политическими партиями, многих из названных прав зависит, во-первых, от правовых моделей, заложенных региональным законодателем в нормативные правовые акты, принимаемые в соответствие с федеральными законами и в их развитие. Не во всех субъектах РФ правовое регулирование складывается одинаковым образом. Например, нельзя назвать распространенным выдвижение общественными объединениями кандидатов в законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ. Право общественных объединений на законодательную инициативу является большой редкостью. Его можно увидеть в Конституции Удмуртской республики. Во-вторых, выдвижение общественными объединениями совместно с политическими партиями списков кандидатов на выборах представительных органов власти зависит от «благосклонности» последних.

Кроме того, надо учитывать, что в России имеют место существенные отклонения конституционно-правовой модели от реальной практики ее воплощения. Этот разрыв усугубляется и в связи с «доминирующим» положением партий в общественно-политической системе. Поэтому оценка эффектов действительного участия общественных объединений, не являющихся политическими партиями, в управлении делами государства может быть разной, в том числе и удовлетворительной. Так, председатели ряда региональных общественных палат (Тамбовской области, Республики Коми, Республики Татарстан) приводили примеры того, что позиция неправительственных некоммерческих организаций не только доводилась до сведения органов, но и воплощалась в публично-властных решениях<sup>155</sup>.

Законодательство и практика зарубежных стран не существенно рознятся с российским опытом. В России, Германии, Польше, Австрии и многих других государствах оппозиционные мнения могут «продвигаться»

общественными объединениями в ходе законодательной инициативы, выдвижения и поддержки кандидатов на выборные должности, проведения публичных мероприятий, петиций – обращений к должностным лицам; участия в консультативных и совещательных структурах в рамках законодательной и исполнительной власти, в рабочих группах, которые готовят проекты нормативных правовых актов, привлечения «общественников» к разработке и экспертизе этих актов и др.

Оппонирование власти в названных правовых формах позволяют увидеть, что общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, могут лишь «продвигать» так называемые оппозиционные мнения в деятельности органов публичной власти, что не согласуется с сущностью собственно политической оппозицией. Это еще раз доказывает, что по сложившейся традиции общественные объединения – организационно-правовые формы оппозиционной деятельности в широком смысле. Политическая же оппозиция сохраняет и поддерживает инакомыслие в самой системе власти, являясь ее неотъемлемой частью. При этом она наделяются специальным конституционно-правовым статусом, а не оппонирует власти через основные политические права и свободы.

В России общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, не смогут стать собственно политической оппозицией еще и потому, что практически лишены возможностей участия в политике на федеральном уровне власти. Если учитывать, что правовые признания и институционализация политической оппозиции оптимальны по итогам выборов законодательного органа, то получить соответствующий статус общественным объединениям нереально и на региональном уровне власти. Они не выдвигают кандидатов в представительные учреждения субъектов РФ. На местном уровне власти организация и деятельность собственно политической

оппозиции, мягко говоря, неуместна. Как уже отмечалось, максимальная приближенность местных органов к населению и ориентация их деятельности прежде всего на удовлетворение его интересов, по идее, исключают политическое противоборство общественных сил, их конфликты за доминирующие позиции в системе местного самоуправления.

#### 4.3.5. Граждане

Оппозиционное мнение может заявляться отдельными гражданами в ходе общественно-политической дискуссии, например, публичного мероприятия протестного характера, в высказываниях журналиста, эксперта, аналитика, выступающих на телевидении, публикующих свои мнения в прессе. Как и общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, граждане участвуют в оппозиционной деятельности посредством реализации основных политических прав и свобод. Для того, чтобы избежать «размывания» содержания оппозиционной деятельности, необходимо стремиться к «укрупненному» пониманию ее «субъектного состава». Она, по своей сути, не стихийна, а структурирована и упорядочена. Носителями соответствующих прав и обязанностей в ходе этой деятельности должны признаваться прежде всего объединения граждан. Это необходимо для ясности в понимании оппозиционных заявлений избирателями и органами публичной власти, а также для единых подходов к правовому регулированию комплекса однородных общественных отношений. Впрочем, этот подход не был воспринят в одном из российских законопроектов. Напротив, субъектами оппозиционной деятельности предлагалось признавать и отдельных лиц.

**Законопроект.** Статья 2. Субъекты оппозиционной деятельности. Субъектами оппозиционной деятельности (оппозицией) являются публично

заявляющие о своей оппозиционной деятельности общественные объединения, действующие в соответствии с федеральным законодательством об общественных объединениях, депутатские объединения в Государственной Думе, законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления согласно регламентам указанных в настоящей статье органов, а также отдельные лица, занимающиеся оппозиционной деятельностью (Паспорт проекта Федерального закона N 96008902-2 "О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации" (внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ В.И. Зоркальцевым, снят с рассмотрения в 2004 г.). Вместе с тем нельзя выводить отдельного гражданина из системы правовых гарантий, которая распространяется в отношении лиц, критикующих политических деятелей и «правительственный курс». В любом случае критика звучит из уст конкретного гражданина, является ли он при этом или нет «простым» гражданином, представителем оппозиционного объединения (партии, фракции, коалиции), общественного объединения, проводящего публичное мероприятие протестного характера, журналистом, экспертом, аналитиком. Если будет признано, что совершенное конкретным гражданином деяние представляет собой оппозиционную деятельность, то он может рассчитывать на иммунитет лица, критикующего власть, и требовать адекватной защиты от преследования политических деятелей и служащих, а адрес которых звучала критика.

Должностное лицо (депутат, представитель фракции, партии и др.) или служащий, критикующие политических деятелей в личном качестве (т.е. как конкретный гражданин), по идее, нарушают правила этики поведения в публичной политике (на государственной службе). Например, руководитель политической партии, входящей в коалицию с другими партиями, публично и

«непристойно» оппонирует позициям по законопроекту, ими сформированными. Очевидно, оценивать деяние этого руководителя должно соответствующее профессиональное сообщество (партия, фракция, коалиция и т.д.) на основе так называемых корпоративных норм. В любом случае им должна быть гарантирована государственная защита от преследований политического большинства.

#### **4.4. Конституционно-правовая институализация политического большинства**

Для эффективного правового регулирования необходимо не только идентифицировать политическую оппозицию в среде подобных ей институтов общественно-политической системы, например, тех же общественных объединений, не являющихся политическими партиями, но и установить, кому она «противостоит», какие органы «олицетворяют» политическое большинство. Относится ли к нему президент, правительство, органы, ими формируемые? Следует ли наделять статусом политического большинства органы, которые формируются законодательной и исполнительной властью совместно и (или) на паритетных началах?

Очевидно, что политическим большинством не могут признаваться органы, которые в системе власти не «соотносимы» с осуществлением законодательных и исполнительных функций (избирательная комиссия, прокуратура, центральный банк и др.), а также органы, которые занимают независимое положение по отношению к другим структурам и ветвям власти и(или) наделены юрисдикционными функциями (суды, правоохранительные органы, нотариат и др.). Эта идея приводит к мысли о том, что политические меньшинство и большинство складываются исключительно в зоне

функционирования органов законодательной и исполнительной власти, хотя влияние оппозиционного мнения и воли большинства, скорее всего, сказывается на всей системе власти.

С точки зрения политического анализа определения политического большинства видится не столь затруднительным. Выделяются политические элиты, стоящие у власти. Однако в правовом регулировании политические элиты не определяются в качестве субъектов правоотношений. Как уже отмечалось, органы публичной власти, должностные лица, партии, фракции и др. не во всех случаях можно рассматривать в качестве выразителей идей политического меньшинства и большинства, представителей этих социальных общностей. Механизмы «циркуляции» оппозиционного мнения и воли большинства, а также поддержания их соперничества часто выходят за пределы правовых основ системы власти и механизма разделения властей и функционируют на различных институциональных уровнях социального взаимодействия. Поэтому при правовой идентификации политического большинства нужно абстрагироваться от устоявшего в позитивном праве круга субъектов и выделять роли потенциальных претендентов на звание «политической оппозиции» и их функциональное предназначение в системе власти.

Конституционно-правовая институализация политического большинства сопряжена почти с такими же сложностями, что и правовая идентификация политического меньшинства. Здесь также можно сочетать количественные и качественные критерии правовой идентификации. Например, образовавшейся в парламенте коалиции политических партий, составивших по численности их мандатов политическое большинство, можно предложить проголосовать по вопросу доверия/недоверия правительству с тем, чтобы продемонстрировать «оппонентам» единство идеологической платформы всех

ее членов. При этом важно не увлечься качественным критерием институционализации. В частности, не следует его распространять в процессе поиска политической оппозиции на различные органы власти, пытаясь разделить их на политическое меньшинство и большинство. Нельзя в зависимости от результатов голосования по вопросу доверия/недоверия правительству относить парламент в целом к политическому меньшинству или политическому большинству. В данном случае реализуются процедуры парламентского контроля, которые предназначены не для правового поиска политической оппозиции, а для разрешения коллизий в системе власти или сбалансирования соответствующих полномочий между органами. Признание политическим большинством всего состава депутатского корпуса, что исключает саму возможность политической оппозиции в таком государстве. Наделение же парламента в целом статусом политического меньшинства невозможно из-за «пестроты» общественно-политических мнений, в нем представленных.

#### **4.4.1. Парламентское большинство**

Парламентское большинство функционирует в тех же организационно-правовых формах, что и парламентское меньшинство; политические партии, фракции, коалиции (блоки, союзы, альянсы). Институционализация политико-интеллектуальных воззрений политического большинства, оформившихся в общественно-политической системе, происходит в парламенте после выборов. «Противостояние» воззрений большинства, подкрепленное формированием правительства «правлящей» партией, и оппозиционных мнений получает дальнейшее развитие в системе власти и выносится на уровень официальных взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти. Если же

парламентское большинство не участвует в формировании правительства, то «контраст» воззрений политического большинства и оппозиционного мнения сохраняется и поддерживается во внутрипарламентской дискуссии.

Фракции большинства и правительство, которое, по идее, также «олицетворяет» политическое большинство в системе власти, могут базироваться на различных идеологических платформах. Тогда неизбежно состояние оппозиционности в их взаимоотношениях, которое, однако, не ведет к признанию фракции(ий) большинства политической оппозицией. В данном случае конституционно-правовой статус политического меньшинства сохраняется за «малыми» партиями, а фракции большинства могут инициировать и проводить в отношении правительства механизмы парламентского контроля. Последние чаще всего не пересекаются с собственно оппозиционной деятельностью.

В любом государстве характер политического большинства, которое лежит в основе «правлящей» партии влияет на ее взаимоотношения с оппозицией. Если большинство значительное, то власть в парламенте велика, и оппозиция «правлящую» партию не смущает. Если же она располагает лишь небольшим преимуществом, ее моральный авторитет в государстве менее обеспечен, также как и реальный вес в палате. Достаточно отсутствия нескольких депутатов, чтобы оппозиция выиграла голосование<sup>156</sup>. Примером этому является опыт Великобритании.

**Зарубежный опыт.** В Великобритании внесение резолюции порицания не связано с формальными требованиями, и оппозиция вносит их по три или четыре раза в сессию. Но поскольку существует сплоченное большинство, то резолюция порицания не имеет шансов быть принятой, если только фракция большинства не утратит свою сплоченность. Для принятия резолюции порицания необходимо, чтобы Правительство более не опиралось на

большинство членов в Палате общин (Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб.пособие / Пер. с франц. – М.: Юристъ, 2002. С.180).

#### **4.4.2. Правительство и иные органы исполнительной власти**

Почему к политическому большинству следует относить органы исполнительной власти. Объяснение этому не дают выделенные в отношении политического меньшинства количественные и качественные критерии. Правительство не формируется на основе прямой электоральной поддержки. В ряде государств оно получает полномочия вне связи с политическим большинством в парламенте. Кроме того, членами правительства, а также руководителями иных органов исполнительной власти могут являться представители признанного и институционализированного парламентского меньшинства. Допускают ли эти обстоятельства наделение органов исполнительной власти конституционно-правовым статусом политического большинства? Скорее всего, да. Правительство и иные органы исполнительной власти, должно определять в качестве организационно-правовых форм политического большинства.

При конституционно-правовой институализации политического большинства нужно обращать внимание на уже упомянутые роли потенциальных претендентов на звание политической оппозиции и их функциональное предназначение в системе власти. В ходе деятельности органов исполнительной власти, безусловно, проявляются воззрения политического большинства. Эти органы, по сути, осуществляют власть, удерживают ее, реализуют исполнительно-распорядительную функцию государства практически во всех сферах общественных отношений. *Этимология принципа*

*принятия решений большинством с учетом мнения меньшинства, который предполагает наличие субъектов, осуществляющих власть и оппонирующих государственной политике, позволяет утверждать, что органы исполнительной власти «олицетворяют» политическое большинство.* Парламентское меньшинство вроде бы тоже «стоит» у власти, однако оно изначально не наделено такими рычагами управления, какие полномочно реализовывать правительство. Поэтому «малые» фракции как представители электората, составляющего меньшинство, закономерно должны считаться политической оппозицией по отношению к осуществляющему власть правительству.

#### **4.4.3. Глава государства**

Проект Федерального закона «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу в 1996 г. депутатом В.И. Зоркальцевым и снятый с рассмотрения в 2004 г., был отклонен Президентом РФ. Основными субъектами оппозиционной деятельности в законопроекте назывались депутатские объединения в Государственной Думе, законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ, представительные органы местного самоуправления. Они вступают в оппозицию по отношению к Президенту РФ и органам исполнительной власти всех уровней. По мнению же Президента РФ, в соответствии с ч. 1 ст. 11 Конституции РФ Федеральное Собрание, в частности Государственная Дума, осуществляет государственную власть наряду с Президентом РФ, Правительством РФ и судами Российской Федерации и, следовательно, несет такую же ответственность за принятие государственных решений<sup>157</sup>. Т.е. глава государства посчитал недопустимым устанавливать Президента РФ в качестве объекта оппозиционных нападков.

Позиция о том, что глава государства, правительство и парламент осуществляют государственную власть и несут ответственность за свои решения и действия (бездействие), исключает саму возможность и необходимость политической оппозиции в государстве. Этимология принципа принятия решений большинством с учетом мнения меньшинства позволяет развеять это заблуждение. С его помощью объясняется, почему к политическому большинству, которое соперничает с политическим меньшинством в системе власти, относятся исполнительные органы власти и глава государства, даже если он формально не возглавляет их систему. Кроме того, это кажется логичным и в связи с тем, что оппозиция «выходит» именно из парламента. Поэтому закономерным можно признать ее «противостояние» иным органам, которые осуществляют власть, т.е. имеют широкие исполнительно-распорядительные полномочия практически во всех сферах общественной и государственной жизни.

Проблема конституционно-правовой институализации главы государства в качестве организационно-правовой формы политического большинства действительно может возникнуть, если президент формально принадлежит или неформально, но публично симпатизирует политической оппозиции. В этом случае, очевидно, глава государства не может признаваться политическим большинством.

#### **4.5. Конституционно-правовая и иные виды ответственности в сфере оппозиционной деятельности**

Вопросы ответственности органов публичной власти, депутатов, политических партий, общественных объединений, ими не являющихся, и других субъектов конституционно-правовых отношений достаточно

разработаны в юридической литературе<sup>158</sup>. Вместе с тем *при определении оснований ответственности, составов деликтов и санкций к нарушителям правовых норм редко учитывается тот факт, что основным «фигурантом» в сфере оппозиционной деятельности является не «традиционный» с точки зрения позитивного права субъект правоотношений, а политическое меньшинство или большинство*. Этот факт требует специальных подходов к установлению и применению ответственности в соответствующей сфере, поскольку в каждом случае возникает необходимость выявить не только так называемых субъектов правоотношений («нарушителей» и «потерпевших»), а доказать их «связь» с политическим меньшинством или политическим большинством. Кроме того, актуальным можно признать и наделение характеристиками субъекта оппозиционной деятельности, «олицетворяющего» оппозицию или власть, не до конца познанных для правового регулирования лиц – оппозиционных объединений в парламенте, групп граждан, оппонировавших власти в ходе публичного мероприятия и др.

#### **4.5.1. Основные элементы и виды ответственности в сфере оппозиционной деятельности**

К правовым оценкам неправомерной деятельности оппозиции и власти применимы общие подходы и понятийный аппарат, разработанные для привлечения к ответственности субъектов общественно-политической системы. Это справедливо, в частности, в отношении субъекта, объекта, объективной стороны и субъективной стороны правоотношения, деликта как определенного нарушения правовых норм, оснований ответственности, ее мер, санкций и т.д. В

сфере оппозиционной деятельности, которая рассматривается в данном случае широко и включает в т.ч. и деятельность собственно политической оппозиции, могут возникать:

- во-первых, конституционно-правовая ответственность (например, в связи с переходом полномочий по формированию правительства от лидера одной партии, который не смог его реализовать, к лидеру другой партии);
- во-вторых, административно-правовая ответственность (например, в связи с проведением публичных мероприятий протестного характера),
- в-третьих, уголовно-правовая и гражданско-правовая ответственность (например, в связи с критикой политического деятеля в недопустимых формах);
- в-четвертых, другие виды ответственности (например, корпоративная, в связи с критикой представителем партии оппозиционной коалиции мнения, сформированного другой «малой» партией, входящей в эту же коалицию).

Эти виды ответственности выделяются в зависимости от отраслевой принадлежности норм, которыми она устанавливается.

Одно из направлений конституционно-правовой ответственности исходит из общемировоззренческих посылок о том, что политическая оппозиция как важный институт представительной демократии несет ответственность перед избирателями, отдавшими ей свои голоса на очередных выборах. Здесь же можно говорить и об ответственности политического большинства объективно «доминирующего» в системе власти за чрезмерный «монополизм» при принятии публично-властных решений, а также за так называемое конъюнктурное, институциональное «давление» на политическое

меньшинство. Примером «жесткого» подавления оппозиционного меньшинства в российском парламенте является голосование депутатов Государственной Думы по вопросу замещения руководящих мест в комитетах палаты сразу после выборов 2003 года. Несогласные «малые» фракции, даже объединившись в «оппозицию» доминирующей по численности фракции «Единая Россия», никак не смогли повлиять на проведение последней своих кандидатур практически на все руководящие и посты внутренних органов палаты.

Другое направление конституционно-правовой ответственности реализуется в условиях применения санкций в связи с совершением конкретных деликтов различными субъектами общественно-политической системы вообще и системы власти в частности. При этом наполнение конституционно-правовой ответственности в сфере оппозиционной деятельности необходимыми элементами не всегда учитывает уже упоминавшуюся «связь» установленных позитивным правом субъектов с оппозицией и властью. Хотя определенное научно-практическое «движение» к выделению политических меньшинства и большинства в качестве субъекта правоотношения все же встречается<sup>159</sup>. Отмечается, в частности, что такое основание конституционно-правовой ответственности как неспособность сформировать правительство (а равно обеспечить правительственную стабильность) применимо не только в отношении парламента, но и в отношении политического большинства. Ответственность правительства перед парламентом «предполагает обязанность правительства действовать в соответствии с мнением большинства членов парламента. Если парламента примет решение о выражении вотума недоверия (порицания) правительству или об отказе в доверии, то оно, как правило, должно быть отстранено от выполнения своих обязанностей».

Этот пример, конечно, еще не до конца укореняет политические меньшинство и большинство в качестве ведущих субъектов соответствующих

правоотношений. В нем рассматривается механизм классического парламентского контроля. Вместе с тем важно учитывать не только полномочия представительного учреждения по осуществлению парламентского контроля, но и возможности собственно политической оппозиции влиять на правительство. Примеры из опыта Германии и Португалии свидетельствуют о том, что оппозиционное объединение (партия, группа, коалиция и т.д.), а не парламент в целом может быть инстанцией привлечения правительства к ответственности в формах инициирования конструктивного вотума недоверия Канцлеру или резолюции порицания Правительству.

Одной из мер конституционно-правовой ответственности в ходе оппозиционной деятельности является переход конституционного полномочия от одних субъектов к другим. Ярким примером ответственности политической оппозиции в парламенте («второй», «третьей», «четвертой» и т.д. партий) является статья 31 Конституции Греции. Если ни одна из партий не располагает абсолютным большинством мест в Парламенте, Президент Республики поручает лидеру партии, обладающей относительным большинством мест, изучить возможность формирования Правительства, пользующегося доверием Парламента. В случае неудачи Президент Республики поручает такую же миссию лидеру партии, занимающей по численности депутатов второе место в Парламенте, а если и эта попытка окажется безуспешной – лидеру третьей по численности мест в Парламенте партии. Каждый пробный мандат имеет силу в течение трех дней. Если пробные мандаты не дадут результата, Президент Республики созывает лидеров партий и, убедившись в невозможности формирования Правительства, пользующегося доверием Парламента, поручает формирование Правительства из представителей всех парламентских партий с целью проведения новых всеобщих выборов; в случае же неудачи и этой попытки – возлагает миссию формирования Правительства широкого согласия

с той же целью на председателя либо Государственного совета, либо Ареопага, либо Контрольного совета и распускает Парламент.

#### **4.5.2. Соотношение ответственности в сфере оппозиционной деятельности и ответственности, установленной в иных сферах функционирования общественно-политической системы**

Конституционно-правовая ответственность в сфере оппозиционной деятельности может наступать и за нарушение парламентских процедур. Например, в связи с высказываниями представителей политического меньшинства в адрес представителей политического большинства. Речь идет о высказываниях, умаляющих честь, достоинство и деловую репутацию лиц, высказываниях дерзкого, циничного характера, содержащих личные оскорбления. Так, председательствующий в случае нарушения положений Регламента Государственной Думы вправе предупреждать депутата, а при повторном нарушении лишать его слова (пункт 2 статьи 52 Регламента палаты). Очевидно, эти нормы применимы и в отношении группы депутатов. При этом должно быть указано, какие конкретно положения Регламента были нарушены. Как уже отмечалось, учитывая объективную конфликтность в практике выражения оппозиционных мнений, а равно значимость их поддержания для развития межфракционной дискуссии, не всегда допустимо установление ответственности парламентской оппозиции за проведение политических акций протеста в парламенте. В данном случае срыв заседаний палаты оппозиционно настроенными депутатами может быть спровоцирован недостаточностью механизмов заявления оппозиционного мнения.

«Непристойная» оппозиционная критика в адрес правительства в парламенте может оцениваться в соответствии со статьей 45 Регламента

Государственной Думы. Так, выступающий в палате не вправе употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству депутатов и других лиц, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес, использовать заведомо ложную информацию, призывать к незаконным действиям. В случае этих нарушений председательствующий предупреждает выступающего, в случае повторного нарушения лишает его права выступления в течение всего дня. При этом депутат может быть лишен права выступления на срок до одного месяца решением палаты, принимаемым большинством от общего числа депутатов. В данном случае к представителю оппозиционной фракции могут быть применены указанные меры ответственности. Вместе с тем нужно учитывать положения о депутатском индемнитете, в соответствии с которыми депутат не несет ответственности за высказывания в ходе общественно-политической дискуссии (Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П по делу о проверке конституционности ряда положений ФЗ о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы и другие решения Суда).

Ответственность политической оппозиции и лиц, осуществляющих оппозиционную деятельность, наступает преимущественно за нарушение законодательства и неисполнение возложенных обязанностей.

Административно-правовая ответственность возможна, например, в связи с нарушением законодательства о проведении публичных мероприятий (Статья 20.2. Кодекса РФ об административных правонарушениях. Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования). Составы административных правонарушений, выделяемые в названном Кодексе и связанные с нарушением избирательного законодательства, не отражают специфики избирательных действий политической оппозиции – выдвижения кандидатов, их регистрации,

проведения агитационных мероприятий. Это справедливо, т.к. регламентация выборные процедур должна максимально дистанцироваться от оппозиционной деятельности. Нормы избирательно права применимы равным образом для всех, и для политического меньшинства, и для политического большинства.

Уголовно-правовая ответственность в сфере оппозиционной деятельности устанавливается в связи с посягательствами на конституционный строй. В России это запрещено в соответствии с частью 4 статьи 3 Конституции РФ. Соответствующие составы предусмотрены Уголовным кодексом РФ (Статья 278. Насильственный захват власти или насильственное удержание власти, статья 279. Вооруженный мятеж). Политическая оппозиция может решаться на антиконституционные действия в условиях чрезмерного ограничения политической конкуренции. Кроме того, покушение на основы конституционного строя под лозунгами оппонирования власти могут совершаться любыми лицами, в т.ч. не имеющими никакого отношения к легальной оппозиционной деятельности.

Авторы оппозиционных мнений, не должны безоговорочно подлежать уголовно-правовой и гражданско-правовой ответственности в связи с клеветой и оскорблением в адрес политических деятелей (статьи 129, 130 Уголовного кодекса РФ), а также в связи с распространением сведений, порочащие честь и достоинство другого лица, его деловую репутацию (статья 152 Гражданского кодекса РФ). Как уже отмечалось, развитие и поддержание инакомыслия в ходе оппозиционной деятельности могут быть возможны при условии установления дополнительных гарантий политическому меньшинству, реализующему свободу мысли и слова в общественно-политической дискуссии. В этих целях должны обеспечиваться максимальная свобода критики, оппонирования, возражений, протеста, а также освобождение от наказания представителей оппозиции в связи с озвученными сведениями, распространение которых

гражданами при других обстоятельствах, как правило, влечет уголовно-правовую и гражданско-правовую ответственности. В связи с этим актуально было бы говорить об иммунитете политической меньшинства (или иммунитете автора оппозиционного мнения), который означает неответственность в настоящий момент и в будущем за критику политического деятеля и «правительственного курса», обусловленную мотивацией оппонирования власти и не выходящую за рамки «приличий» (в частности, в высказываниях недопустимы дерзость, цинизм, унижение личного характера и др.).

Ответственность в сфере оппозиционной деятельности может устанавливаться различными видами нормативных правовых и иных актов: законами, регламентами палат, а также кодексами этики поведения должностных лиц в публичной политике, политическими соглашениями.

Так называемая корпоративная ответственность в соответствии кодексами этики и политическими соглашениями не имеет должной научно-практической разработанности, а также распространения в российской общественно-политической системе. Это вызвано рядом причин. В отличие от норм права, правила этики, корпоративные нормы не обеспечиваются силой государственного принуждения и могут не иметь надлежащего процессуального механизма применения. Политическая конъюнктура и сложившиеся институциональные условия функционирования органов власти зачастую расходятся с нормативной моделью деятельности соответствующих субъектов. Что в данном случае говорить о соблюдении этических правил поведения субъектов общественно-политической системы! В этих условиях кажется тем более затруднительным устанавливать корпоративную ответственность не к конкретным лицам, а к политическим меньшинству или большинству, в отношении которых «ответственность от имени государства» является не до конца познанной. Хотя российская правовая система допускает возможность

ответственности коллективных субъектов таких, как правительство (например, в случае выражение недоверия), партия (например, ликвидации в связи с нарушением законодательства) и т.д.

Аналогичные рассуждения могут быть и в отношении, например, ответственности членов оппозиционных партий, установленной в уставе политической партии. Нарушение партийной дисциплины в ходе голосования политического меньшинства или изменение партийной принадлежности депутата от оппозиции, перешедшего в ряды политического большинства, могут быть не только внутренним делом партии, но и иметь общепарламентское значение. Тем более, если на уровне Закона устанавливается прекращение полномочий депутата в связи с выходом из состава фракции, одновременным членством в разных политических партиях, вхождения в состав разных парламентских фракций (пункт 3 статьи 4, статья 7.1 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Внутрипарламентские «перебежки» депутатов вводят в заблуждение голосовавших за соответствующие списки партий избирателей, вносят дисбаланс в расстановку общественно-политических сил в парламенте, оформившихся согласно электоральным предпочтениям и парламентскому структурированию после выборов. Резкое изменение идеологических приоритетов депутатами в ходе legislatures размывает «устойчивость» оппозиционного мнения, если речь идет о депутатах парламентского меньшинства.

Поэтому вопросы корпоративной ответственности нельзя отдавать только «на откуп» внутривнутрипартийному регулированию. Это может повлечь злоупотребления со стороны партийного руководства. Отмечается, что мандат, навязанный партиями своим членам, вместе с правом голоса в парламенте, реализуется посредством так называемых дисциплинарных мер, направленных

против тех, кто уклоняется или сопротивляется. Поскольку внутренние противоречия поставили бы под сомнение способность руководителей к диалогу, вертикальное построение современных партий превратилось в форму одобрения партийцами лидеров и утверждения их решений. Подобно тому, как глава правительства использует вотум доверия, лидеры оппозиционных партий располагают инструментом своей «отставки» как видом доверия и успешно используют его внутри собственных партий<sup>160</sup>.

Политическое большинство должно нести ответственность за недолжное применение правовых норм об оппозиционной деятельности и прямое нарушение конституционно-правового статуса политической оппозиции; нарушение прав, попрание гарантий, воспрепятствование реализации обязанностей субъектов оппозиционной деятельности. Основанием ответственности органов публичной власти, «олицетворяющих» политическое большинство, являются: выход за пределы, закрепленной за ними компетенции, ненадлежащее исполнение (неисполнение) обязанностей, злоупотребление полномочиями, нарушение правовых запретов<sup>161</sup>. Формальная определенность ответственности политического большинства в сфере оппозиционной деятельности может быть оптимальной в системе власти, в которой политическая оппозиция признана и институционализована.

*Помимо политических меньшинства и большинства в общественно-политической системе действует и «третья» сторона.* Как уже отмечалось, к ней принадлежат так называемые независимые институты, а также органы (учреждения, организации и т.д.), осуществляющие юрисдикционные функции. К ним относятся: суды, избирательные комиссии, средства массовой информации, прокуратура, правоохранительные органы и др. Эти «нейтральные» инстанции не «противостоят» меньшинству и в то же время не являются большинством. Они должны принять на себя функцию независимого

правоприменения законодательства об оппозиционной деятельности, а также в случае необходимости выступать арбитрами в спорах между политическими меньшинством и большинством. Например, в соответствии с Федеральным законом «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» Центральная избирательная комиссия РФ наделена контрольными и арбитражными функциями в соответствующей сфере. Так, в случае если Центральная избирательная комиссия Российской Федерации установит факт нарушения требования об освещении деятельности парламентских партий в равном объеме в течение одного календарного месяца, она принимает решение о необходимости компенсировать недостающий объем эфирного времени в отношении соответствующей парламентской партии и направляет указанное решение соответствующей общероссийской организации телерадиовещания (пункт 67 статьи 5 Закона).

Конституционно-правовая институционализация политических меньшинства и большинства, независимых институтов и субъектов, осуществляющих юрисдикционные функции, учет их функционального предназначения не только для оптимизации правоприменения в соответствующей сфере. Прежде всего важно исключить разрешение споров между оппозицией и властью самим большинством, а также «аффилированными» с ним лицами. Как уже отмечалось, правительство и органы исполнительной власти институционализируются в качестве политического большинства. Между тем именно органы исполнительной власти полномочны реагировать на уведомление организаторов публичных мероприятий протестного характера в соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», Законом г. Москвы «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской

Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований».

Безусловно, органы исполнительной власти обладают необходимой информацией о территории проведения публичного мероприятия, располагают «административным» ресурсом для решения организационных вопросов, обеспечения контроля и безопасности в связи с проведением соответствующего мероприятия. Однако «отказы» организаторам публичных мероприятий кажутся закономерными в условиях неполноценной реализации независимости суда, которые мог бы активнее удовлетворять жалобы представителей «политической оппозиции» на произвол уполномоченных чиновников. Кроме того, система власти на всех ее уровнях не основана на принципе «нейтральной» государственной службы, когда служащий принимает решение вне связи с конъюнктурными соображениями, руководствуясь принципом равноправия граждан и их объединений. Российский служащий, включенный в выстроенную сверху «властную вертикаль», не воспринимающей идею инакомыслия, руководствуется фактически соображениями политического деятеля, представляющего политическое большинство. В таком государстве необходимо минимизировать участие большинства в процедурах уведомления о проведении политическим меньшинством публичных мероприятий.

В этом же направлении необходимо правовое наполнение процедуры разрешения коллизий между политическими меньшинством и большинством в парламенте. Нельзя допускать, чтобы парламентское большинство выполняло арбитражные функции в связи с проведением политической оппозицией протестных акций в представительном учреждении. Если судить будет большинство, то итог спора можно считать очевидным. На меньшинство будет возложена ответственность. Именно поэтому некоторые правоприменительные

и юрисдикционные механизмы в сфере оппозиционной деятельности необходимо сосредоточить у «нейтральных» инстанций публичной власти.

#### **4.5.3. Выводы и рекомендации**

Прообразом политической оппозиции можно считать учрежденные в Римской республике трибуны плебса, наделенные правом протеста. Социально-правовыми основаниями оппозиционной деятельности с определенными оговорками можно считать принцип обеспечения представительной природы парламента за счет оптимизации избирательной системы, позволяющей учитывать интересы меньшинства, а также принцип принятия публично-властных решений большинством с учетом мнения меньшинства. Современное понимание политической оппозиции выходит за пределы ее характеристики как субъекта, заявляющего протест инициативам политического большинства. Оппозиция прежде всего призвана сохранять и поддерживать инакомыслие в общественно-политической системе. Названные принципы являются предвестниками современной политической оппозиции, деятельность которой распространяется за пределы парламента, отражается на функционировании всей системы власти, а также характеризуется длящимся политико-правовым состоянием. Последнее означает, что инакомыслие не должно исчезнуть из общественно-политической системы после парламентских выборов или, если политическое большинство примет публично-властное решение с учетом мнения политического меньшинства.

Конституционно-правовая институализация политического меньшинства осуществляется на основе количественного и качественного критериев. Количественный критерий не стоит абсолютизировать. Численное преобладание политического большинства не означает, что оно всегда способно

принять «лучшее» решение. Внешне преобладающее политическое большинство может и не иметь достаточную поддержку электората для того, чтобы считаться «истинным» большинством. При институализации политического меньшинства необходимо использовать и качественные критерии. Например, оппозиционная фракция для получения соответствующего статуса должна направить во внутрипарламентские органы декларацию о признании себя в качестве политической оппозиции или проголосовать в начале легислатуры о недоверии правительству или отклонении бюджета государства.

В сфере оппозиционной деятельности функционируют, по идее, два субъекта – политическое меньшинство и политическое большинство. В отличие от формально определенных субъектов правоотношений (органов, партий, депутатов, общественных объединений и т.д.) политическое меньшинство и большинство как «глобальные» социальные общности практически не структурируется по правовым параметрам иначе, нежели посредством их «привязки» к «традиционным» субъектам правоотношений. Между тем механизмы «циркуляции» оппозиционного мнения и воли большинства, а также поддержания их соперничества часто выходят за пределы правовых основ системы власти и механизма разделения властей и функционируют на различных институциональных уровнях социального взаимодействия.

Основными организационно-правовыми формами политического меньшинства и лицами, осуществляющими оппозиционную деятельность, являются: политические партии, фракции и депутаты, коалиции (блоки, союзы, альянсы), общественные объединения, не являющиеся политическими партиями и граждане. Политические партии, фракции и депутаты, коалиции (блоки, союзы, альянсы) функционируют как «встроенное» в систему власти с возможностями влияния на правительство и(или) на внутрипарламентскую дискуссию политическое меньшинство. Общественные объединения, не

являющиеся политическими партиями, и граждане – организационно-правовые формы и лица, осуществляющие оппозиционную деятельность в широком смысле. В отличие от собственно политической оппозиции они оппонировать власти посредством реализации основных политических прав и свобод.

Признать и институализировать политическую оппозицию в системе власти так же важно, как и развивать партийное строительство. В России приоритет необоснованно отдается именно последнему направлению развития общественно-политической системы. Вместе с тем не менее важно обеспечить, чтобы и партстроительство, и оппозиционная деятельность имели общественную основу, а не конструировались исключительно сверху, что, к сожалению, пока следует признать устойчивой тенденцией.

Парламентское большинство функционирует в тех же организационно-правовых формах, что и парламентское меньшинство. Этимология принципа принятия решений большинством с учетом мнения меньшинства, который предполагает наличие субъектов, находящихся на двух полюсах – мысль и инакомыслие, осуществляющих власть и оппонировующих государственной политике, позволяет утверждать, что глава государства, правительство и иные органы исполнительной власти «олицетворяют» политическое большинство.

При определении оснований ответственности в сфере оппозиционной деятельности, составов деликтов и санкций к нарушителям правовых норм редко учитывается тот факт, что основными «фигурантами» в сфере оппозиционной деятельности является не «традиционные» с точки зрения позитивного права субъекты правоотношений, а политическое меньшинство или большинство. Этот факт требует специальных подходов к установлению и применению ответственности в соответствующей сфере, поскольку в каждом случае возникает необходимость выявить не только так называемых субъектов

правоотношений («нарушителей» и «потерпевших»), а доказать их «связь» с политическим меньшинством или политическим большинством

В сфере оппозиционной деятельности могут возникать: конституционно-правовая ответственность (например, в связи с переходом полномочий по формированию правительства от лидера одной партии, который не смог его реализовать, к лидеру другой партии); административно-правовая ответственность (например, в связи с проведением публичных мероприятий протестного характера), уголовно-правовая и гражданско-правовая ответственность (например, в связи с критикой политического деятеля в недопустимых формах); другие виды ответственности (например, корпоративная, в связи с критикой представителем партии оппозиционной коалиции мнения, сформированного другой «малой» партией, входящей в эту же коалицию).

Помимо меньшинства и большинства в общественно-политической системе действует и «третья» сторона. К ней принадлежат так называемые независимые институты, а также органы (учреждения, организации и т.д.), осуществляющие юрисдикционные функции. Речь идет о судах, избирательных комиссиях, средствах массовой информации, прокуратуре, правоохранительных органах и др. Они должны принять на себя функцию независимого правоприменения законодательства об оппозиционной деятельности, а также в случае необходимости выступать арбитрами в спорах между политическими меньшинством и большинством.

## **Глава 5. Права субъектов оппозиционной деятельности и конституционно-правовые гарантии парламентской оппозиции**

Конституционное право граждан и их объединений на оппозиционную деятельность является социально-правовой основой конкретных прав и обязанностей субъектов, осуществляющих эту деятельность, гарантий их реализации и защиты. Права субъектов оппозиционной деятельности – это правомочия, которые позволяют им выполнять свое социально-политическое предназначение и делают реальным воплощение конституционно-правовых ценностей, которые оппозиционная деятельность несет для общества и государства. Гарантии реализации и защиты этих прав оптимизируют осуществление этой деятельности.

Конституционно-правовые гарантии парламентской оппозиции требуют специального рассмотрения. Дело в том, что сама по себе реализация принципа партийной пропорциональности в организации и деятельности парламента является определенной гарантией деятельности парламентского меньшинства. Вместе с тем, как уже отмечалось, следование депутатского корпуса этому принципу еще не означает признания и институционализации парламентской оппозиции, а также должного наполнения его конституционно-правового статуса соответствующими правомочиями и гарантиями. Поэтому важно найти ту границу реализации принципа партийной пропорциональности, за которой речь может идти не просто об обеспечении представительной природы парламента, а о деятельности собственно парламентской оппозиции.

К основным гарантиям политического меньшинства в парламенте, которые способствуют выражению и поддержанию оппозиционного мнения, относятся:

- участие представителей «малых» партий во всех внутренних структурах парламента;
- получение руководящих постов на уровне председателей и заместителей председателей палаты, комитетов, комиссий и других парламентских структур;
- специальные процедуры выражения оппозиционного мнения в ходе подготовки законопроектов и иных актов, принимаемых парламентом, например, приложение к законопроекту заключения представителя «малой» партии;
- установление определенного, как правило, незначительного числа депутатов, правомочных инициировать начало различных парламентских процедур;
- возможность «малых» партий поддержать оппозиционное мнение в процессе голосования, в частности, посредством переголосования «против» определенного законопроекта, который перед этим не получил необходимого большинства голосов.

Парламентское меньшинство приобретает целый ряд конституционно-правовых гарантий, как правило, в связи с ее официальными признанием и институционализацией. Эти гарантии наполняют статус оппозиции специальными, можно сказать, преференциальными правомочиями, которые позволяют ей занимать действительно привилегированное положение по отношению к парламентскому большинству в межфракционной дискуссии, а также в ряде государств влиять на правительство. Речь может идти, например, о формировании повестки дня очередного заседания только на основе предложений оппозиции, о постановке ею вопросов правительству и иным должностным лицам исполнительной власти, об инициировании выражении резолюции порицания и т.д.

В данном случае действие принципа партийной пропорциональности заканчивается там, где начинается установление привилегированного положения «малых» партий по отношению к парламентскому большинству и наделение их специальными полномочиями в области парламентского контроля.

### **5.1. Классификация прав субъектов оппозиционной деятельности**

Права субъектов оппозиционной деятельности наряду с гарантиями их реализации и защиты составляют основу конституционно-правового статуса соответствующих субъектов. Предлагаемая классификация этих прав не учитывает возможного содержательного различия между категориями «политическая оппозиция» и «оппозиционная деятельность», хотя определенная дифференциация этих прав в связи с неодинаковыми акцентами в названных категориях возможна. Например, к правам граждан и их объединений, осуществляющим оппозиционную деятельность, можно относить основные политические права личности, которые могут реализовываться в целях оппонирования власти. К правам же политической оппозиции будут относиться правомочия ее влияния на ведение межфракционной дискуссии и на формирование и ответственность правительства.

Предлагаемая классификация прав субъектов оппозиционной деятельности базируется на системе установленных на уровне конституций основных прав и свобод личности. Эта классификация показывает, какие права при этом принадлежат исключительно субъектам оппозиционной деятельности и(или) парламентской оппозиции, а какие, хотя и имеют широкое целевое предназначение, но при определенных условиях могут реализовываться в целях оппонирования власти.

### **5.1.1. Права, которые принадлежат исключительно субъектам оппозиционной деятельности и(или) парламентской оппозиции**

Эти права являются судьбоносными для оппозиции. Посредством них субъекты оппозиционной деятельности и(или) парламентская оппозиция обнаруживают свою сущность, позиционируются в качестве оппозиционно настроенных граждан и их объединений. Эти права не имеют никакого иного целевого предназначения, кроме как использование их в целях оппонирования власти. В таком качестве они возникли в системе конституционных прав и свобод личности относительно недавно, а потому могут считаться правами «третьего поколения». Права этой группы могут реализовываться оппонентами власти, действующими, как в парламенте, так и за его пределами. Основными правами, принадлежащими исключительно субъектам оппозиционной деятельности, и(или) политической оппозиции являются:

- право участвовать в общественно-политической дискуссии через СМИ;
- право на ответ в СМИ в случае публичной критики политической программы или деятельности оппозиционных общественно-политических сил представителями политического большинства (правительством, депутатами от фракции(й) большинства)<sup>162</sup>;
- В одном из российских законопроектов права, входящие в этот блок, получили свое развитие. **Законопроект. Статья 7. Право оппозиции на ответ в государственных средствах массовой информации.** В случае критики субъектов оппозиционной деятельности Президентом Российской Федерации, Председателем Правительства Российской Федерации и членами Правительства Российской Федерации, руководителями органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации или руководителями исполнительных органов местного самоуправления в государственных средствах массовой информации соответствующие субъекты оппозиционной деятельности имеют право на ответ в тех же государственных средствах массовой информации. Возможность для ответа на критику предоставляется в срок не более семи дней со дня подачи соответствующим субъектом оппозиционной деятельности заявления о предоставлении государственными средствами массовой информации такой возможности. В государственных аудиовизуальных средствах массовой информации время для ответа на критику составляет не более семи минут, а в государственных печатных средствах массовой информации объем текста ответа на критику составляет не более шестисот слов;

- право на ответ на критику в государственных средствах массовой информации не влечет за собой сокращение объема текста и количества эфирного времени, предоставляемых государственными средствами массовой информации оппозиционным общественным объединениям и оппозиционным депутатским объединениям в соответствии со статьей 6 настоящего Федерального закона (Паспорт проекта Федерального закона N 96008902-2 "О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации", внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ В.И. Зоркальцевым, снят с рассмотрения в 2004 г.);

- право создавать на выборах избирательные блоки; право на избирательные дебаты с представителями от «правлящих» общественно-политических сил; право выдвигать альтернативного кандидата в президенты. Установление этих прав российском избирательном законодательстве позволило бы отчасти нивелировать издержки современных выборов, а также привнести элементы состязательности на

выборах Президента РФ, которые, по оценкам, экспертов становятся все более безальтернативными<sup>163</sup>;

- право предлагать кандидатов или даже назначать их на определенные посты в системе исполнительной власти; периодически встречаться с руководителями большинства в парламенте и правительстве<sup>164</sup>,

**Зарубежный опыт.** Сейм состоит из 460 депутатов (ч. 1 ст. 96 Конституции Польши 1997 г.). Сейм выражает Совету Министров вотум недоверия большинством предусмотренного законом числа депутатов по предложению, внесенному не менее чем 46 депутатами и поименно указывающему кандидата в Председатели Совета Министров. Если постановление было принято Сеймом, Президент Республики принимает отставку Совета Министров и назначает избранного Сеймом нового Председателя Совета Министров и по его предложению остальных членов Совета Министров, а также принимает их присягу (ч.2 ст. 158 Конституции Польши 1997 г.). Сейм может выразить министру вотум недоверия. Предложение о выражении вотума недоверия может быть внесено не менее чем 69 депутатами. Президент Республики отзывает министра, которому Сейм выразил вотум недоверия большинством голосов предусмотренного законом числа депутатов (ст.159 Конституции Польши 1997 г.). В случае неназначения Советом Министров Президентом в порядке ч.1 ст. 154 Конституции или непредоставления Сеймом образованному Совету Министров вотума доверия в порядке ч. 2 ст. 154 Конституции кандидатуру председателя Совета Министров может выдвинуть не менее чем 46 депутатов (п. 1 ста. 113 Регламента Сейма Республики Польша) (*Вашкевич А. Основы конституционного права Республики Польша: пособие для студентов вузов. – Минск: Тесей, 2007*).

инициировать механизмы парламентского контроля: право контроля за деятельностью правительства, если последнее институционально представляет собой объект оппонирования (право начать задавать вопросы, задавать правительству больше вопросов, чем представители политического большинства, а также вносить предложение о вотуме недоверия);

**Зарубежный опыт.** Оппозиционным фракциями и группам меньшинства в Национальном Собрании Франции предоставляется половина времени в дебатах, проводимых по «тематическим» декларациям Правительством (статья 50-1 Конституции); оппозиционным объединениям предоставляется половина времени в ходе ведущей формы парламентского контроля за деятельностью Правительства – вопросам депутатов членам Правительства (с 1981 года и до 2009 г. соотношение было иным – 40 % к 60 % – разумеется, в пользу большинства); расширяется участие оппозиции и меньшинства в устных вопросах, задаваемых депутатами министрам и государственным секретарям (статьи 132, 133, 134 Регламента). гарантируется участие фракций оппозиции и парламентского меньшинства (в лице председателей этих фракций) в Комитете по оцениванию и контролю над государственной политикой – новому органу палаты во главе с председателем Национального Собрания, призванному координировать контрольную и оценочную деятельность Национального Собрания (ст.146-1 Регламента) (*Сорокин М.* Права фракций оппозиции и меньшинства в Национальном Собрании Франции // <http://pravo.hse.ru/jerzhav>). В одном из российских законопроектов за оппозиционными объединениями, образовавшимися в Государственной Думе по результатам выборов, предлагалось закрепить право на создание «теневого» правительственного кабинета.

**Законопроект.** Статья 8. Право оппозиционных общественных объединений на создание "теневых" правительственных кабинетов. Оппозиционные общественные объединения, выступавшие на выборах депутатов Государственной Думы в качестве избирательных объединений, набравшие на указанных выборах не менее одной пятой голосов от общего числа избирателей, которые принимали участие в голосовании, и создавшие депутатские объединения в Государственной Думе, вправе создать "теневой" правительственный кабинет. В случае если за персональный состав указанного кабинета проголосует не менее одной трети общего числа депутатов Государственной Думы, его члены могут приглашаться с правом совещательного голоса для участия в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти (Паспорт проекта Федерального закона N 96008902-2 "О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации", внесен депутатом Государственной Думы ФС РФ В.И. Зоркальцевым, снят с рассмотрения в 2004 г.).

Идея формирования второй, а возможно также и третьей фракцией в Государственной Думе так называемого теневого кабинета, в обязанность которому вменялась бы разработка законопроектов, альтернативных правительственным (при установлении определенных процедурных гарантий их рассмотрения), находит поддержку и в юридической литературе<sup>165</sup>.

### **5.1.2. Права, которые принадлежат только парламентскому меньшинству в межфракционной дискуссии**

Эти права предназначены для ведения общественно-политической дискуссии в законодательном процессе. Об этой группе прав речь идет в недавно принятой Резолюции ПАСЕ 1601 (2008) «Процедурные гарантии относительно

прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте»<sup>166</sup>. В ней справедливо отмечается, что важнейшим условием функционирования представительной демократии является создание правовой и организационной базы, а также материальных условий, позволяющих парламентскому меньшинству выполнять свои функции.

Благодаря этим правам политическая оппозиция также обнаруживает свою сущность и способна осуществить свое предназначение. Установление этих прав может «подхлестнуть» развитие политической конкуренции на уровне законодательного органа любого государства. При этом ценность этих прав состоит в том, что оптимизация внутрипарламентской дискуссии может, как правило, стимулировать ее выход и за пределы собственно законодательного органа. Основными правами этой группы, выделенными с учетом Резолюции ПАСЕ 1601 (2008) «Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте»<sup>167</sup>, являются:

- право требовать проведения пленарного заседания или чрезвычайной сессии легислатуры, а также заседаний комитетов и комиссий, парламентских слушаний и др. мероприятий;

- право составлять повестку дня пленарных заседаний и выбирать темы для обсуждения, включая законопроекты, внесенные политическим меньшинством (вопросы, отобранные для обсуждения в эти дни, рассматриваются в качестве первоочередных);

- **Зарубежный опыт.** Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. с учетом изм. и доп., вносимых конституционными законами. В компетенцию Ассамблеи Республики входит избрание абсолютным большинством полномочных депутатов своего Председателя и остальных членов бюро, причем четыре заместителя председателя избираются по предложению четырех крупнейших парламентских групп (п. в) ст. 178). Все

парламентские группы имеют право участвовать в составлении повестки дня определенного числа заседаний, согласно критериям, которые будут установлены Регламентом, с учетом позиций партий меньшинства или партий, не представленных в Правительстве (п. 3 ст. 179) (Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Л.А. Окунькова. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1999);

- право требовать образования комитета по расследованию, а также право представителей меньшинства войти в его состав, получить пост председателя и быть назначенными в качестве докладчиков;

- **Зарубежный опыт.** Политическое меньшинство, например, которое составляет более 20 % депутатов от общего состава палаты может быть наделены правом самостоятельного образования парламентской комиссии по расследованию действий исполнительной власти. Такой опыт имеется в Германии (*Айбазов Р.У.* Борьба с коррупцией как ключевой элемент эффективной правовой политики и обеспечения законности в Российской Федерации // *Российской правосудие.* 2007. № 7 (15). С. 6);

- право быть назначенным в качестве докладчиков в комитетах и комиссиях с учетом принципа пропорционального представительства, а также прилагать к докладу (решению), принятому комитетом и комиссией, особое мнение или доклада, отражающих позицию меньшинства;

- **Зарубежный опыт.** Регламент Палаты депутатов Чехии содержит гарантии прав меньшинства. Согласно § 40 Регламента Палаты депутатов, меньшинство комитета (не менее 1/5 всего состава) может назначить своего докладчика, который вправе представить противоположную позицию не только членам комитета, но и всей Палате.

Эта норма Регламента является продолжением конституционной нормы, согласно которой "при принятии решений большинством обеспечивается защита прав меньшинства" (ст. 6 Конституции Чешской Республики). (Лазарева М.Н. Парламентские процедуры в Чехии и России: сравнительный анализ // Журнал российского права. 2008. N 11. КонсультантПлюс);

- право на адекватные финансовые, материальные и технические ресурсы и средства в парламенте, с тем чтобы парламентская оппозиция могла должным образом исполнять свои функции и обязанности;

- право на доступ к государственным средствам и дотациям;

- **Зарубежный опыт.** В некоторых странах политическая оппозиция может рассчитывать на государственное финансирование. По закону ФРГ 1994 г. о депутатах, фракции Бундестага получают надбавку для оппозиционных партий, а также суммы на каждого депутата палаты. В законе оговорено, что выделяемые государством средства, предназначены только для выполнения задач, предписанных фракциям Основным Законом и регламентом, но не для партийных нужд вообще. В Швеции дополнительные субсидии на оппозиционные партии составляли 17,4 тыс. крон на члена фракции (на члена правительственного большинства – 11,6 тыс. крон). В Англии лишь оппозиционные фракции имеют право на субсидии, определяемые в соответствии с численностью фракции и количеством голосов избирателей (Автономов А. Государственное финансирование политических партий: Россия в контексте мирового опыта / Правовой статус политических партий в европейских странах: Сб. науч. тр. / Науч. ред. А. Вашкевич; Пер. А. Вашкевича и др. – Мн.: Тесей, 2003. С.6, 10);

- право парламентского меньшинства на доступ к средствам массовой информации, включая государственные радио- и телевизионные каналы, а также к источникам информации;

- *права групп депутатов, принадлежащие им независимо от того, относятся они или нет к оппозиционным объединениям в парламенте, но по содержанию и процедуре реализации потенциально подходят для того, чтобы использоваться парламентской оппозицией для оппонирования политическому большинству.* При установлении этих прав не делается специальных оговорок об их принадлежности парламентской оппозиции или условий, при которых реализовать эти права может исключительно парламентское меньшинство. Речь идет, в частности, о праве группы депутатов обращаться в конституционный суд или в счетную палату в связи с необходимостью проверки конституционности (законности) актов, фактов и событий, входящей в компетенцию указанных органов. Стоит упомянуть и право вносить предложения по процедурным вопросам (изменение предлагаемой или утвержденной повестки, требование проверить наличие кворума, требование вернуть доклад в комитет или комиссию) и т.д.

- **Зарубежный опыт.** В Норвегии регламент стортинга гласит, что для постановки вопроса о переизбрании президента стортинга достаточно собрать подписи 1/5 депутатов. В Дании инициативой в выдвижении этого вопроса обладает группа из 60 депутатов (*Исаев М.А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец»2, 2004. С.277).*

В Польше право вносить поправки во втором чтении принадлежит инициатору проекта, группе не менее 15 депутатов, а также Совету Министров. Поправку к приспособляющему законопроекту на заседании Комиссии может внести группа не менее чем 3 депутатов – членов Комиссии. Требование о включении в отчет поправки, отклоненной комиссией, как предложение меньшинства должны заявить в письменной форме, одновременно указывая последствия, вытекающие из этого предложения для текста

приспосабливающего законопроекта, не менее чем 3 депутата – инициатора отклоненной поправки. По письменному предложению не менее чем одной четвертой общего числа членов комиссии председатель комиссии обязан созывать заседание комиссии с целью рассмотрения определенного вопроса. Предложения о дополнении повестки дня могут вносить депутатские клубы, депутатские группы, а также группы не менее чем 15 депутатов. Решение о проведении поименного голосования принимает Сейм большинством голосов по предложению Маршала Сейма или по письменному предложению, поддержанному не менее 30 депутатами. Депутатскому клубу, а также группе не менее 15 депутатов принадлежит право внести предложение о представлении за заседании Сейма членом Совета Министров информации, касающейся текущих вопросов (пункт 2 статьи 94, статья 102, 152, пункт 3 статьи 173, пункт 4 статьи 188, пункт 1 статьи 194 Регламента Сейма Республики Польша) (*Вашкевич А. Основы конституционного права Республики Польша: пособие для студентов вузов. – Минск: Тесей, 2007*).

### **5.1.3. Основные конституционные права и свободы личности, которые могут реализовываться в целях оппозиционной деятельности**

К этой группе прав относятся конституционные права и свободы личности в сфере политической жизни, реализация которых осуществляется в ходе оппозиционной деятельности. Эти права могут принадлежать любым субъектам общественно-политической системы – гражданам и их объединениям. В связи с оппонированием власти эти права приобретают особое звучание, они становятся правами оппозиции и зачастую требуют дополнительных гарантий. Осуществление их в ходе оппозиционной деятельности приводит к пониманию этих прав может вносить определенные

уточнения относительно их содержания, реализации и защиты. К третьей группе прав относятся:

право на обращение; свобода мысли и слова; право на публичные мероприятия; свобода объединений; право на народную правотворческую инициативу; право на публичные слушания; право на референдум и т.д.

**Зарубежный опыт.** Возможность обозначить свои позиции и заявить протест посредством институционализации общественных форумов является реальностью для оппозиционно настроенных граждан в Швейцарии (*Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: Эксмо, 2008. – 448 с. – (Российское юридическое образование). С.385*)

В содержании свободы объединений, например, следует делать акцент на возможность объединения политических партий (а, возможно, и общественных объединений, не являющихся политическими партиями) в коалиции, союзы, блоки, альянсы в ходе выборов, а также объединение фракций в парламенте в целях формирования коалиций меньшинства и коалиций большинства. Как уже отмечалось, в целях предотвращения «монополизации» крупными политическими партиями общественно-политической дискуссии в парламенте имело бы смысл установить запрет коалиций двух «ведущих» партий.

Необходимы и уточнения правовых процедур реализации и защиты свободы мысли и слова, а равно права на публичные мероприятия протестного характера. Их субъектам должно быть предоставлено такое место оглашения оппозиционных мнений, в котором можно было бы ожидать его должного воздействия на публику (на общество). Одним из приоритетов совершенствования правового регулирования названных права и свободы

является установление иммунитета политической оппозиции (автора оппозиционного мнения).

Конституционно-правовой статус политической оппозиции требуется наполнить и обязанностями. В частности, политическое меньшинство должно предлагать альтернативные законопроекты, участвовать в парламентских и иных дебатах, соблюдать нормы этики, критикуя государственную политику, и т.д. Обязанности будут стимулировать развитие оппозиции, и «остужать» пыл политического меньшинства в его попытках чрезмерного давления на своих оппонентов. Многие права парламентской оппозиции, таким образом, можно было бы одновременно рассматривать и в качестве обязанностей.

## **5.2. Гарантии парламентской оппозиции при формировании внутренних органов и замещении должностей**

Деятельность политической оппозиции посредством тех или иных правовых и институциональных механизмов может «встраиваться» во всю систему власти. Вместе с тем ее формальная институализация и правомочия по сохранению и поддержанию оппозиционного мнения обусловлены, как правило, парламентскими выборами, что позволяет говорить о том, что оппозиция «рождается» в парламенте. Представительный орган в силу свойств выборности и коллегиальности является оптимальным местом для правовой идентификации политического меньшинства. Поэтому институализация политического меньшинства не может не опираться на идеологическую базу, проявляющуюся в т.ч. и в ходе внутрипарламентской дискуссии.

Возможности признанной и институализированной парламентской оппозиции, которые можно оценивать в качестве гарантий ее деятельности в представительном учреждении означают нечто большее, чем принципа

партийной пропорциональности, реализация которого учитывает уровень электоральной поддержки той или иной политической партии.

Надо признать, что принцип партийной пропорциональности, реализуемой в ходе организации и деятельности парламента, может настолько существенно гарантировать учет интересов парламентского меньшинства, что под вопросом может оказаться его специальные признание и институционализация в качестве политической оппозиции. По правде говоря, ситуация даже может дойти и до абсурда, если «малые» фракции получают буквально все возможные посты и привилегии в организации работы парламента пропорционально полученным голосам. В. Жириновский по этому поводу однажды выразился так: «Я за то, чтобы квота в «Парламентской газете», квота в телепередачах и все квоты на все расходы Государственной Думы по содержанию депутатов распределялись в том объеме, в каком парламентская партия получила количество голосов на выборах. Эта была бы самая лучшая поддержка оппозиции. Какую поддержку оппозиция имеет в стране, столько она и получает из государственного бюджета»<sup>168</sup>.

В то же время даже максимально «выгодная» для «малых» партий реализация принципа партийной пропорциональности совсем не обязательно влечет структурирование представительного учреждения на политические меньшинство и большинство. Более того, из самого по себе принципа партийной пропорциональности не вытекает необходимость осуществления «малыми» фракциями высокого социально-политического предназначения – сохранять и поддерживать инакомыслие, в данном случае в ходе парламентской дискуссии. Этот принцип означает равноправие депутатских фракций независимо от их численности на участие и(или) членство во всех структурах представительного органа<sup>169</sup>, а также в заявлении их позиций в ходе обсуждения. Равный доступ фракций к работе парламентских структур и ведению межфракционной

дискуссии действительно развивает политический плюрализм и конкуренцию в законодательном процессе. Так, если всем фракциям не обеспечивается равный, а точнее соразмерный их численности доступ к работе внутрипарламентских структур, можно говорить о фактическом перекрытии каналов выражения мнений меньшинства избирателей. Поэтому даже самая немногочисленная фракция в парламенте должна иметь равный доступ к работе абсолютно всех внутренних органов представительного учреждения.

Вместе с тем равный доступ «малых» партий не означает преференциального положения в межфракционной дискуссии. А последнее, как уже отмечалось, является необходимостью в связи с изначальным «доминированием» большинства в данном случае в парламенте и обусловленным этим имманентным состоянием давления большинства на меньшинство. Для создания в представительном органе атмосферы соперничества между оппозиционным мнением и волей большинства необходимо наделение «малых» партий специальным статусом, из которого следуют соответствующие обязанности. Поэтому не обеспечение представительной природы посредством принципа партийной пропорциональности, а, наряду с его реализацией, признание и институционализации политической оппозиции способны установить «малые» партии, наделенные преференциями в межфракционной дискуссии, которым в обязанность будет вменяться сохранение и поддержание инакомыслия в законодательном органе.

В регламентах работы ряда представительных учреждений устанавливаются достаточно широкие гарантии конституционно-правовые гарантии деятельности парламентской оппозиции при формировании внутренних органов и замещении должностей<sup>170</sup>. Оппозиционные объединения

при этом могут получать возможность направлять своих представителей на значимые внутрипарламентские должности.

**Зарубежный опыт.** В Великобритании председатель Палаты общин – спикер избирается палатой из числа своих членов по результатам согласования между правящей и оппозиционной партиями. Во главе Палаты лордов стоит лорд-канцлер. Предусматривается должность лидера палаты. Им является представитель победившей на выборах в Палату общин партии, даже если в Палате лордов у нее меньшинство. Он наделен отдельными организационными полномочиями (*Автономов А.С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 393, 396).

Закреплено, что на основе конституционного соглашения между соответствующими парламентскими объединениями пост председателя постоянной комиссии финансов должен занимать депутат из оппозиционной фракции (ст. 39 Регламента) (*Сорокин М.* Права фракций оппозиции и меньшинства в Национальном Собрании Франции // <http://pravo.hse.ru/jerzhav>). В других странах политическое меньшинство имеет более скромные возможности.

**Зарубежный опыт.** Спикер Палаты представителей Конгресса США избирается от партии большинства в начале первой сессии Конгресса нового созыва. Временный представитель Сената играет менее важную роль, чем Спикер Палаты представителей. Многие его полномочия берет лидер партии большинства Сената. Председатели постоянных комитетов избираются от партии большинства. Лидеры партии большинства и меньшинства оказывают решающее влияние на проведение законодательных инициатив, распределение членов фракций по постоянным комитетам, назначение докладчиков по тем или иным вопросам. (*Лафитский В.И.* Конституционный строй США. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве

Российской Федерации, 2007. С. 209, 210, 211, 213).  
Определение порядка формирования внутренних структур парламента на основе партийного паритета является особенно актуальным для России, в которой с 2007 года депутатские мандаты замещаются исключительно посредством пропорциональной избирательной системы. Реализация партийного паритета при внутренней организации парламента означает следующие равные возможности фракций: вхождение их членов с правом решающего голоса в совет палаты, замещение руководящих постов в комитетах, комиссиях и иных структурах, направление своих представителей в качестве членов и(или) участников представителей в любые внутренние и внешние органы парламента и др.

Вхождение в состав Совета Государственной Думы представителей различных депутатских объединений имеет принципиальное значение в связи с его стратегическими организационно-распорядительными полномочиями в законодательном процессе. Вместо ранее существовавшего положения о вхождении в состав Совета палаты с правом решающего голоса руководителей депутатских объединений в действующей редакции Регламента Государственной Думы предусматривается механизм, обеспечивающий каждому депутатскому объединению присутствие на соответствующих заседаниях хотя бы одного представителя с правом решающего голоса. В Совет палаты с правом решающего голоса входят председатель, его первые заместители и заместители. В работе Совета могут принимать участие с правом совещательного голоса председатели комитетов Государственной Думы или по их поручению заместители или представители комитетов. Если фракция имеет в Совете не более одного представителя, то в отсутствие его по уважительной причине в заседании Совета может принимать участие с правом решающего

голоса руководитель указанной фракции либо по его письменному заявлению заместитель.

В периоды сильных позиций Коммунистической партии РФ в Государственной Думе фракция коммунистов имела два решающих голоса на заседаниях Совета палаты. Регламент Государственной Думы прямо не запрещал Председателю палаты принадлежать к какой-либо партии. В отличие от всех иных фракций интересы коммунистов в Совете палаты отстаивали Председатель Государственной Думы и руководитель одноименной фракции. С приходом в российский парламент «единороссов» в качестве доминирующей фракции в Регламент Государственной Думы были внесены изменения. Совет палаты стал состоять не из представителей депутатских объединений, а из Председателя Думы и всех его заместителей. Поскольку почти все руководящие посты нижней палаты заняты представителями фракции «Единая Россия», в Совете одноименная фракция имеет абсолютное преимущество при принятии решений. Мнение оппозиционных сил может даже не оглашаться.

В российском парламенте политическая оппозиция официально не признана и не институционализована. Рассмотренная процедура является всего лишь следствием реализации принципа партийной пропорциональности в Государственной Думе. Сложившееся в настоящее время замещение каждой из депутатских фракций хотя бы одного места заместителя председателя Государственной Думы является в большей мере неформальной договоренностью, отвечающей реалиям сложившейся политической конъюнктуры и не ограничивающей «доминирование» фракции большинства в парламенте.

Государственная Дума на срок своей легислатуры образует из числа депутатов постоянные комитеты и комиссии. В отличие от Совета Федерации комиссии чаще являются временными, т.е. их деятельность ограничивается

определенным сроком или задачей. Возглавляют комитеты и комиссии председатели, которые имеют первых заместителей и заместителей. Каждый депутат, за исключением Председателя Государственной Думы, обязан состоять в одном из комитетов. Численный состав каждого комитета не может быть, как правило, менее 12 и более 35 человек. К численному составу комиссий специальных требований не предъявляется. В отличие от Совета Федерации в Государственной Думе с ее партийным составом комитеты и комиссии образуются, как правило, на основе принципа пропорционального представительства фракций. Названный принцип обеспечивается, например, положением Регламента палаты о том, что общее число депутатов Государственной Думы, избранных по представлениям одной фракции на должности Председателя Государственной Думы и его заместителей, председателей комитетов и их заместителей, не может превышать 50 процентов от общего числа членов данной фракции

Общая норма о реализации принципа партийной пропорциональности в силу своей абстрактности не раз на практике не раз позволяла ущемлять оппозицию в парламенте. Надо полагать, что на формирование комиссий эта норма не распространяется, хотя зачастую работать в конкретных комиссиях для представителей оппозиции было бы чрезвычайно важным. Содержащееся в диспозиции упомянутой нормы слово «как правило» позволило видимо доминирующей ныне в Государственной Думе фракции «Единая Россия» (в ее состав входят 303 депутата по данным официального сайта палаты)<sup>171</sup> фактически единолично провести решение об избрании преимущественно «единороссов» руководителями практически всех комитетов в нижней палате российского парламента. Неудивительно также, что традиционно стратегически значимые в законотворческом процессе комитеты оказались в подчинении именно «доминирующей» фракции. Это – комитеты по

законодательству, бюджету, экономике, аграрной политике, социальных отношений и другие.

Регламент Государственной Думы не содержит достаточных гарантий формирования внутренних органов палаты даже на основе принципа партийной пропорциональности, не говоря уже о необходимости наделяния привилегированными возможностями «малых» фракций сохранять и поддерживать инакомыслие в межфракционной дискуссии. Действующий Регламент Государственной Думы не гарантирует руководящих постов «малым» фракциями в комитетах и комиссиях. В Германии, например, установлено, что комитет по труду и социальным вопросам занимает представитель оппозиции (в настоящее время это Катя Киплинг, известная марксистка, член оппозиционнойлевой партии). Получение «малыми» фракциями доступа к должностям заместителей председателя палаты и в состав Совета палаты в большей мере представляет собой неформальную договоренность, которую можно считать преходящим и неустойчивым консенсусом, который может быть изменен в зависимости от политической конъюнктуры. Между тем очень часто именно во внутрипарламентских органах решается судьба законопроектов, формируется согласованное итоговое решение, направляемое на обсуждение в пленарное заседание.

Регламент российской Государственной Думы не знает также ряда внутрипарламентских органов, которые специально предназначены для переговорного процесса политического меньшинства и большинства в парламенте.

**Зарубежный опыт.** В 2000 г. устав риксдага Швеции был дополнен нормой о том, что партийные группы, образованные из партий, получивших на последних выборах не менее 4% голосов избирателей, назначают особых представителей для проведения совещаний с тальманом по поводу работы

парламента (*Исаев М.А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. С.276).*

В Польше депутатские клубы или депутатские группы могут, опираясь на взаимные соглашения, образовывать общее представительство в Совете старейшин. Совет старейшин обеспечивает взаимодействие клубов по вопросам, связанным с деятельностью и ходом работы Сейма (п.5 ст. 8, 14 Регламента Сема Польской Республики) (*Вашкевич А. Основы конституционного права Республики Польша: пособие для студентов вузов. – Минск: Тесей, 2007).*

Отмечается, что, с одной стороны, парламентские процедуры обусловлены политическими интересами партий, с другой стороны, фракции испытывают на себе влияние этих процедур. Политическая конъюнктура переменчива. «Доминирующая» фракция после очередных выборов может оказаться в меньшинстве и «пролоббированный» ей механизм парламентской репрессии вернется к ней же бумерангом<sup>172</sup>.

В действующих правовых и институциональных условиях функционирования российского парламента, учитывая расстановку в нем общественно-политических сил и большое влияние политической конъюнктуры, сложно делать предложения не только относительно признания и институционализации парламентской оппозиции в России, но и относительно расширения принципа партийной пропорциональности. Тем не менее несколько конкретных общих гарантий участия «малых» фракций в общественно-политической дискуссии можно было бы предложить.

Вернуться к положению о том, что Совет палаты состоит из представителей всех фракций. При этом установить правило «Один представитель – один голос». Каждая фракция имеет право направить своего представителя во все комитеты и комиссии палаты с правом решающего голоса.

Если комитетов и комиссий много, а фракция немногочисленна, то один и тот же депутат от фракции может войти в состав нескольких комитетов и комиссий. Руководящие места в комитетах и комиссиях распределяются на основе принципа партийной пропорциональности в зависимости от численности фракций, определенной избирателями в ходе выборов. При этом руководящие места в ряде стратегических комитетов должны достаться и оппозиции. Речь идет, например, о комитетах по экономическим вопросам, промышленности, социальным отношениям, энергетике и др. Каждая фракция имеет право назначить не менее одного (а, может быть, и более) руководителя комитета.

### **5.3. Гарантии парламентской оппозиции при голосовании во внутрипарламентских органах и на пленарном заседании**

Принцип партийной пропорциональности распространяется не только на организационную сторону функционирования парламента. Он действует и в ходе обсуждения законопроектов и других решений представительного органа. В Государственной Думе это менее ярко выражено. Одним из возможных примеров, который скорее свидетельствует о равной возможности всех фракций, заявлять о своих позициях, является пункт 3.1. статьи 50 Регламента Государственной Думы. В нем устанавливается, что перед обсуждением проекта порядка работы заседания палаты на основании обращения фракции ее представителю предоставляется слово для выступления по актуальным социально-экономическим, политическим и иным вопросам. Выступление представителя фракции не может превышать пять минут (Постановление от 20 января 2010 г. N 3097-5 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы»).

Между тем в ряде государств количество времени, выделяемое представителю фракции, определяется пропорционально уровню его

электоральной поддержки. В этом смысле показательным можно считать опыт Германии.

Принцип партийной пропорциональности по объективным причинам не может использоваться при голосовании во внутренних органах и на пленарном заседании. И в этом также можно усмотреть его ограничительное значение как принципа, благодаря реализации которого в парламенте можно установить преференциальный статус «малых» партий по отношению к парламентскому большинству. Если действие принципа партийной пропорциональности при голосовании в парламенте и его органах невозможно, то каким же образом в этом случае должно поддерживаться мнение оппозиционных объединений?

Как уже отмечалось, в сфере принятия публично-властных решений действует демократический принцип их принятия большинством при обязательном учете мнения меньшинства. Применительно к парламентским процедурам имеется в виду принятие законов и иных актов представительного учреждения большинством голосов депутатов с учетом мнения, которое консолидировано выражается «малыми» фракциями. Независимо от того, признаются и институционализируются в качестве оппозиционных или нет, через призму рассматриваемого принципа они характеризуются как депутатские объединения, которые по отдельности и в совокупности не имеют достаточного количества голосов, прежде всего, простого большинства для принятия законопроектов, которым симпатизируют. Попытка применить к процедуре голосования по законопроекту принцип партийной пропорциональности может завершиться тем, что из парламента не смогут выходить публично-властные решения, легитимные с точки зрения должного уровня электоральной поддержки.

Между тем парламентское меньшинство нуждается в установлении преференций и при голосовании по законопроектам и иным решениям

парламента. За оппозицией стоит немало граждан, которые в соответствии с идеей представительной демократии, могут рассчитывать на реализацию своих интересов через избранных кандидатов от «малых» партий. Преференциальные возможности парламентской оппозиции не должны устанавливаться только на уровне организационного устройства парламента. Их будет недостаточно и в рамках процедуры обсуждения соответствующих вопросов. Должное обеспечение принципа принятия решений большинством с учетом мнения меньшинства предполагает наличие специальных механизмов непосредственно в процедуре голосования по законопроектам и иным решениям представительного учреждения. Нераспространение гарантий политического меньшинства на такой судьбоносный этап парламентской процедуры как итоговое голосование, может нивелировать значение всех иных гарантий оппозиции в представительном учреждении. Понимая бесполезность любых попыток преодоления мнения большинства в ходе голосования, политическая оппозиция может увести свой законотворческий потенциал в лоно других сфер деятельности, выродится и(или) трансформироваться иным образом.

Отсутствие механизмов учета интересов меньшинства при принятии решений не идет на пользу оппозиционной деятельности в парламенте. Существуют «скрытые» процедуры угнетения политического меньшинства, которые на первый взгляд, не содержат никакой угрозы оппозиции, но при определенных институциональных условиях функционирования парламента, специфики расстановки в нем общественно-политических сил и влияния политической конкуренции, приводят к давлению политического большинства на «малые» фракции. Так, согласно Регламенту Государственной Думы после окончания обсуждения законопроекта на голосование ставится предложение о принятии или об одобрении законопроекта в первом чтении. Решение о принятии или об одобрении законопроекта в первом чтении оформляется

соответствующим постановлением Государственной Думы. Если по итогам голосования предложение о принятии или об одобрении законопроекта в первом чтении не набрало необходимого числа голосов, то он считается отклоненным без дополнительного голосования. Отклоненный законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается ответственным комитетом субъекту (субъектам) права законодательной инициативы. После повторного рассмотрения во втором чтении доработанного законопроекта председательствующий ставит на голосование предложение о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении. Если по итогам голосования предложение о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения. Таким же образом определяются результаты голосования по законопроекту в третьем чтении (п. 2 ст. 119, п. 11 ст. 123, п. 3 ст. 125 Регламента Государственной Думы).

Практика реализации названных положений в парламенте, в котором абсолютно «доминирует» одна фракция, приводит к тому, что довольно часто законопроект не принимается или не одобряется в связи с тем, что представители политического большинства не выражают относительно его никакого мнения – ни «за», ни «против», т.е. они не утруждают себя процедурой голосования. При этом «малые» фракции при всем желании не могут преодолеть тенденцию абсентеизма именно в силу процедурных правил принятия и одобрения законопроекта. Официальные мотивы таких действий со стороны политического большинства разнятся. Независимо от этого, в таких правовых и институциональных условиях функционирования парламента, которые сложились в настоящее время в России, можно было бы предложить установить второй этап голосования, в ходе которого предложить депутатам проголосовать за непринятие или неодобрения соответствующего законопроекта. Дальнейшие

процедурные варианты установления результатов голосования по законопроекту должны быть направлены на учет интересов меньшинства при принятии публично-властного решения большинством.

Определенными гарантиями учета оппозиционного мнения в ходе голосования во внутренних органах парламента и на пленарных заседаниях являются закрепленные в соответствии с принципом партийной пропорциональности право на участие в работе комитетов и комиссий, выступление в качестве докладчика (содокладчика), возможность высказываться на парламентских слушаниях и т.д. Вместе с тем такого рода права не могут пополнять преференциальный статус парламентского меньшинства. Они являются своего рода формами (механизмами) работы каждого депутата, не зависимо от его принадлежности к фракции меньшинства или фракции большинства. Кроме того, эти формы предполагают весьма косвенное влияние воли депутата или группы депутатов на процесс голосования.

В отличие от ряда зарубежных государств Регламент Государственной Думы не предусматривает специальных гарантий парламентскому меньшинству непосредственно влиять на принятие законов и иных актов.

**Зарубежный опыт.** Конституция Греции, вступила в силу 11 июня 1975 г. Статья 67. Парламент не может принимать решения, кроме как абсолютным большинством голосов присутствующих депутатов, которое ни в коем случае не может быть менее одной четвертой от общего числа депутатов. В случае разделения голосов поровну голосование повторяется, а после нового разделения предложение отвергается (Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве

Российской Федерации. Л.А. Окунькова. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1999).

Исключение составляет правило квалифицированного большинства в реализации парламентских процедур в России. Оно, как раз, и гарантирует демократическое принятие публично-властных решений большинством с учетом мнения меньшинства. Право большинства принимать обязательные для всех решения является необходимым следствием демократической свободы и равенства граждан или их представителей. Требование квалифицированного большинства для принятия определенных решений служит защите интересов меньшинства и дополнительно гарантирует их надежность по некоторым проблемам. Решения не попадают в зависимость от неустойчивого и колеблющегося большинства. В свободном государстве с открытым процессом волеобразования должны отсутствовать «безнадежные группы меньшинств и вечные изгои»<sup>173</sup>.

Давление большинства над меньшинством в ходе принятия публично-властных решений исключить довольно сложно. Вместе с тем, руководствуясь не принципом партийной пропорциональности, а такой «высокой» идеей, как обеспечения интересов меньшинства избирателей, отдавших свои голоса за представителей оппозиционных фракций в парламенте, можно предложить следующие коррективы в порядок проведения голосований на пленарных заседаниях Государственной Думы.

Можно было бы установить достаточно высокий кворум проведения пленарного заседания, в частности, присутствие на заседании палаты не менее 2/3 депутатского корпуса. В настоящее время планка кворума отсутствует. Эта процедурная мера направлена на то, чтобы подтолкнуть политическое большинство к межфракционной дискуссии. Если, например, депутаты «доминирующей» по численности фракции, готовы безоговорочно настоять на

своем решении, а представители меньшинства до голосования в полном составе покидают зал заседания, то последнее не проводится.

Что касается предпочтений меньшинству при голосовании в иных внутренних органах парламента – рабочие группы и др., то здесь, очевидно, не стоит проводить дополнительного выравнивания правовых статусов представителей большинства и оппозиции. Однако важно, чтобы и здесь парламентские процедуры, определяющие текущую работу законодательного органа, были ориентированы на принцип партийной пропорциональности, т.е. предусматривали возможности политической оппозиции быть информированной и заявлять о своем мнении относительно любого вопроса деятельности легислатуры.

Гарантии учета интересов политического меньшинства в пленарных заседаниях могут быть уточнены и применимы в случае избирания депутатов по мажоритарной избирательной системе. Депутаты, направленные в парламент от одномандатных избирательных округов, в случае своей солидаризации в качестве «несогласных», могли бы коллективно с иными немногочисленными депутатскими объединениями «противостоять» большинству депутатов, состоящих в «доминирующей» по численности фракции.

### **5.3.1. Выводы и рекомендации**

Предлагаемая классификация прав субъектов оппозиционной деятельности базируется на системе установленных на уровне конституций основных прав и свобод личности. Эта классификация показывает, какие права при этом принадлежат исключительно субъектам оппозиционной деятельности и(или) парламентской оппозиции, а какие, хотя и имеют широкое целевое предназначение, но при определенных условиях могут реализовываться в целях

оппонирующая власть. В рамках классификации выделяются три основные группы прав:

- права, которые принадлежат исключительно субъектам оппозиционной деятельности и(или) парламентской оппозиции;
- права, которые принадлежат только парламентскому меньшинству в межфракционной дискуссии;
- основные конституционные права и свободы личности, которые могут реализовываться в целях оппозиционной деятельности.

Конституционно-правовой статус политической оппозиции требуется наполнить и обязанностями: предлагать альтернативные законопроекты, участвовать в парламентских и иных дебатах, соблюдать нормы этики, критикуя государственную политику, и др. Многие права парламентской оппозиции, таким образом, можно было бы одновременно рассматривать и в качестве обязанностей.

Максимально «выгодная» для «малых» партий реализация принципа партийной пропорциональности совсем не обязательно влечет структурирование представительного учреждения на политические меньшинство и большинство.

Не обеспечение представительной природы посредством принципа партийной пропорциональности, а, наряду с его реализацией, признание и институционализации политической оппозиции способны установить «малые» партии, наделенные преференциями в межфракционной дискуссии, которым в обязанность будет вменяться сохранение и поддержание инакомыслия в законодательном органе. Регламент Государственной Думы не содержит достаточных гарантий формирования внутренних органов палаты даже на основе принципа партийной пропорциональности, не говоря уже о

необходимости наделения привилегированными возможностями «малых» фракций сохранять и поддерживать инакомыслие в парламенте.

Действующий Регламент Государственной Думы не гарантирует руководящих постов «малым» фракциями в комитетах и комиссиях. Получение «малыми» фракциями доступа к должностям заместителей председателя палаты и в состав Совета палаты в большей мере представляет собой неформальную договоренность, которую можно считать преходящим и неустойчивым консенсусом, который может быть изменен в зависимости от политической конъюнктуры. В Государственной Думе не предусматривается возможность создания внутрипарламентских органов, которые специально предназначены для переговорного процесса политического меньшинства и большинства.

Принцип партийной пропорциональности по объективным причинам не может использоваться при голосовании во внутренних органах и на пленарном заседании. Попытка применить его к процедуре голосования по законопроекту может завершиться тем, что из парламента не смогут выходить публично-властные решения, легитимные с точки зрения должного уровня электоральной поддержки.

Между тем парламентское меньшинство нуждается в установлении преференций и при голосовании по законопроектам и иным решениям парламента. В сфере принятия публично-властных решений действует демократический принцип их принятия большинством при обязательном учете мнения меньшинства, на основе которого могут быть сформулированы конкретные положения, гарантирующие учет оппозиционного мнения в ходе голосования во внутренних органах парламента и на пленарных заседаниях.

## Заключение

Оппозиционная деятельность и политическая оппозиция через призму конституционного права могут быть наделены множеством характеристик. Политическая оппозиция является неотъемлемым элементом политической конкуренции. Функционирование парламентского меньшинства представляет собой один из уровней представительной демократии. Оппозиционная деятельность может осуществляться в ходе непосредственной демократии, например, в связи с организацией референдума политическим меньшинством и контроля за его проведением. В системе конституционных прав и свобод выделяется право граждан и их объединений на оппозиционную деятельность. Правовой институт политической оппозиции (и соответственно оппозиционной деятельности, если разделять их по смыслу) является совокупностью норм, регулирующих однородные общественные отношения и закрепляет конституционно-правовой статус политического меньшинства и(или) лиц, осуществляющих оппозиционную деятельность.

В настоящее время оппозиционная деятельность и политическая оппозиция регулируются в рамках разных институтов конституционного права – выборов, партийного строительства, организации и деятельности парламента, функционирования общественных институтов (общественных объединений, средств массовой информации), основных политических прав и свобод граждан.

Политическая оппозиция выполняет в государстве, как позитивную роль, так и «деструктивную» роли. «Деструктивная» роль, выражающаяся в коллизиях между оппозиционным мнением и волей политического большинства, вызвана чаще всего с недостаточным наполнением конституционно-правового статуса меньшинства, низким уровнем правовой и политической культуры в ряде государств, а также существенным

преломлением соответствующей правовой модели в конъюнктурную политическую практику.

Политическая оппозиция включена в общественно-политическую систему. Она является важным элементом системы власти, обеспечивающей особое ее состояние. Благодаря политической оппозиции во взаимоотношениях соответствующих органов поддерживается атмосфера альтернативы и контраста общественно-политических мнений, обеспечивается их конкуренция. В системе власти устанавливается состояние демократического соперничества политического меньшинства и политического большинства, что может приводить к наполнению этой системы правовыми и институциональными механизмами, субъектами которых являются не только органы публичной власти, но и названные социальные общности.

Выделяя в связи с этим правовое содержание политической оппозиции, можно сказать, что она является субъектом общественно-политической системы и соответственно субъектом конституционно-правовых отношений, а также важным принципом конституционного строя. Как субъект названной системы и соответствующих правоотношений она имеет определенный конституционно-правовой статус. Как принцип конституционного строя она представляется судьбоносной для демократии. Если рассматривать политическое меньшинство в качестве общественно-политической свободы инакомыслия можно говорить об оппозиции не только как о неотъемлемом элементе системы власти, но и как об «автономном», самостоятельном от воли большинства субъекте, который противопоставляет ей оппозиционные мнения и тем самым ограничивает государственную власть.

Таким образом, у политической оппозиции в обществе и государстве двойственная сущность. Она является одновременно составной частью процессов народного и государственного волеобразования. Эти процессы,

безусловно, представляют собой части единого целого – принятие публично-властных решений в демократическом государстве. Политическая оппозиция встроена в этот процесс как бы на двух уровнях – представление интересов меньшинства избирателей, выполнение функций общественного контроля в отношении деятельности органов публичной власти и институционального стабилизатора системы власти, работающей на основе «добросовестной» политической конкуренции. Эти направления деятельности политической оппозиции равновелики, важны для демократии и непреложны к ней. Поэтому наличие политической оппозиции можно считать архиважным как для общества, так и для государства.

Недосказанность в науке конституционного права относительно правового содержания политической оппозиции – это недосказанность о таких правовых институтах и категориях, как политическая конкуренция, представительная демократия, основы конституционного строя, свобода мысли и слова, свобода собраний, конституционно-правовой статус парламента, депутата, фракции и т.д. Этот пробел в науке требуется восполнить.

Размышления о защите интересов политического меньшинства в трудах государствоведов конца XIX начала XX вв. были связаны с необходимостью обеспечения репрезентативности парламента. Для этого анализировались различные варианты избирательных систем с тем, чтобы обеспечить представительство интересов меньшинства – избирателей, «малых» партий, не разделяющих позиции «кандидатов большинства». Демократический принцип принятия публично-властных решений большинством с учетом мнения меньшинства можно считать социально-правовым основанием политической оппозиции, но он не идентичен ей по своему правовому содержанию. Современное понимание политической оппозиции выходит за пределы ее характеристики как субъекта, заявляющего протест инициативам

политического большинства. Ее деятельность распространяется за пределы парламента, отражается на функционировании всей системы власти, а также характеризуется ддящимся политико-правовым состоянием. Последнее означает, что инакомыслие не должно исчезнуть из общественно-политической системы после парламентских выборов или, если политическое большинство примет публично-властное решение с учетом мнения политического меньшинства.

В той или иной политико-правовой конструкции оппозиционную деятельность, наверное, можно наблюдать в любой стране. При «жесткой» модели правового регулирования политическое меньшинство участвует в общественно-политической дискуссии внутри парламента и на уровне взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти. При «мягкой» модели правового регулирования конституционно-правовой статус политической оппозиции наполняется прежде всего правами и гарантиями парламентского меньшинства.

В настоящее время всплеск научно-практических разработок по проблемам оппозиционной деятельности в широком смысле слова, т.е. включая и собственно политическую оппозицию, может быть связан с намерением ученых и практиков познать явление, к пониманию правового содержания которого подходы в государствах разнятся. Кроме того, отсутствие в советское время принципа политической конкуренции как одного из важных составляющих общественного и государственного развития ряда «советских» государств не привело к становлению идей о политической оппозиции.

С одной стороны, умаление прав оппозиции, которое время от времени наблюдается в ряде государств, может стимулировать научно-практические исследования в области совершенствования правовых механизмов гарантий и защиты политического меньшинства. В периоды кризиса легитимности власти

заметно усиливается активность оппозиции. Если власть перестает быть эффективной, а способы ее функционирования и результаты деятельности не приемлют крупные социальные группы, оппозиция выражает недоверие ей и активизирует свою деятельность по завоеванию власти<sup>174</sup>. Поэтому оппозицию можно рассматривать как реакцию на реальные социальные противоречия и как слепок этих противоречий и разнонаправленных процессов, находящих проявление в сфере политики<sup>175</sup>.

С другой стороны, правовые и институциональные условия функционирования, в которые ставятся оппозиционные силы зачастую не приводят к их активизации в общественно-политической системе, а напротив угнетают активность политического меньшинства, вырождают его и(или) трансформируют в лояльные власти институты. Политологи в этом случае говорят об «авторитарной ситуации» в обществе и государстве, которая характеризуется тем, что оппозиционные силы не запрещены и продолжают функционировать, но вне широкой публичной сферы и, как правило, за рамками представительных органов. Объективные условия политических реалий ставят для «парламентской оппозиции» жесткую дилемму: или принципиальное сотрудничество с властью и проправительственными организациями или перспективу маргинализации или уход в плоскости радикальных методов борьбы<sup>176</sup>.

Применительно к современной России политологический анализ позволяет выделять в обществе и государстве оппозицию как совокупность политических сил, отстраненных в той или иной мере от власти и участия в выработке значимых для граждан публично-властных решений. В то же время выделяется и оппозиция, встроенная во власть и помогающая «правлящему режиму» удерживаться у власти. Исходя из этих идей, может выделяться

оппозиция последовательная и мнимая, собственно оппозиция и псевдооппозиция<sup>177</sup>.

Результатом же правового анализа в настоящем исследовании являются обобщенные, нейтральные, в чем-то даже идеальные правовые механизмы оппозиционной деятельности и нормативное наполнение статуса политической оппозиции. Их реализация не должна зависеть от политической конъюнктуры, она может лишь учитывать институциональные закономерности общественно-политической системы конкретных государств. Правовое регулирование оппозиционной деятельности как любых проявлений оппонирования власти в общественно-политической системе предполагает совершенствование механизмов реализации основных политических прав и свобод в целях поддержания и развития инакомыслия. В правовом же регулировании собственно политической оппозиции приоритет отдается развитию механизмов ее признания и институционализации, установления ее прав, гарантий их реализации, а также ответственности политических меньшинства и большинства.

Подходы к пониманию политической оппозиции, сформированные в рамках «смежных» отраслей знаний, выявляют направления и содержание соответствующего правового регулирования. Можно выделять концептуальные подходы, которые предопределяют существо правовых моделей оппозиционной деятельности и политической оппозиции.

Так, социально-политическим предназначением оппозиции является поддержание и сохранение инакомыслия в государстве, атмосферы альтернативы общественно-политических мнений, обеспечение их конкуренции. При этом деятельность оппозиции всегда сопряжена с конфликтностью во взаимоотношениях политических меньшинства и большинства. В связи с этим в позитивном праве необходимо искать механизмы

придания оппозиционному мнению публичности и гарантии защиты от преследования носителей этих мнений – граждан и их объединений. Только такой подход к правовому регулированию позволяет гражданам видеть альтернативы при принятии публично-властных решений, облегчает электоральный выбор, постоянно держит власть под контролем и критикой. Правовые же механизмы трансформации позиций политического меньшинства в публично-властные решения могут сделать бессмысленным само существование политической оппозиции в обществе и государстве.

Кроме того, выявленное социально-политическое предназначение оппозиции требует от позитивного права поиска не столько правовых механизмы консенсуса и согласования, сколько оптимального соперничества политических меньшинства и большинства, поддержания и сохранения контраста их мнений. При этом в правовом регулировании функционирования системы власти приоритетной становится не идея размежевания функций между законодательными, исполнительными и судебными органами, а обеспечение конкуренции между названными глобальными социальными общностями и установление организационно-правовых форм и иных инстанций, реализующих оппозиционные мнения и волю большинства.

Какая нормативная модель оппозиционной деятельности может быть воспринята современной Россией? Стоит ли ей двигаться по пути признания и институционализации парламентской оппозиции и наделения ее специальными возможностями участия в формировании правительства и(или) влияния на него? Возможно, в России следовало бы уделить прежде всего внимание совершенствованию законодательства, развивающего конституционные нормы о свободе мысли и слова, свободе собраний и объединений? Отвечая на эти вопросы, необходимо смотреть на возможность адаптации к новому желаемому качеству общественно-политической системы «смежных» с оппозиционной

деятельностью правовых институтов (выборы, партийное строительство и др.), готовность институциональных условий функционирования власти, правовой и политической культуры.

Изменения конституционно-правового законодательства, произошедшие в последнее десятилетие в России можно расценивать как модернизацию, нацеленную на достижение нового качества системы власти. Речь прежде всего идет о новеллах, введенных на федеральном уровне; «пропорционализации» выборов, увеличении избирательного барьера, повышении требований для субъектов общественно-политической системы, желающих участвовать в политике, отмене ряда возможностей граждан и их объединений в ходе избирательных процедур (недопустимость избирательных блоков, голосования «против всех», порога явки для признания выборов несостоявшимися) и т.д. Посредством названных нововведений можно «укрупнить» субъектный состав общественно-политической системы, лучше структурировать спектр поддерживаемых в государстве настроений и двигаться дальше к формированию устойчивого социально-правового пространства, в котором функционируют небольшое, но репрезентативное число политических партий. В этом же направлении можно оценивать и значимость поправок, внесенных в Конституцию РФ в 2008 г. Ответность Правительства РФ перед Государственной Думой в контексте с уже названными мерами является своего рода попыткой (этапом) формирования парламентской ответственности, которая, по своей сути, призвана обеспечить необходимые соперничество между парламентом и Правительством РФ и механизмы взаимовлияния.

Вместе с тем осязательность обществом качественного изменения системы власти, ее нового состояния станет возможным не благодаря названным изменениям Конституции РФ и законодательства. В российской системе власти должна быть признана и институализирована политическая оппозиция,

наделенная прежде всего достаточными возможностями влияния на межфракционную дискуссию, которая, возможно, будет выходить за пределы парламента. Только «малые» партии способны обеспечить такие аспекты контроля за политическим большинством, которые могут оказаться недоступными или не приходящими «в голову» «крупным». Кроме того, главным носителем правового начала в любом парламенте всегда будет не парламентское большинство, а оппозиция. Она заинтересована в том, чтобы защитить себя с помощью правовых механизмов, поскольку права оппозиции – это важный инструмент борьбы за собственные политические интересы. Это позволило бы сократить в России разрыв между конституционно-правовыми нормами и практикой их воплощения, а также нивелировало бы негативное влияние политической конъюнктуры на воплощение соответствующей нормативной модели.

При этом важно реально оценивать пути модернизации системы российского права. Не нужно принимать специальный закон о правах и гарантиях политической оппозиции (гарантиях оппозиционной деятельности). В силу сложности нахождения компромисса относительно понимания правовой модели оппозиционной деятельности между основными общественно-политическими силами такой Закон может быть не принят никогда или вступить в силу как абсолютно декларативный документ.

Нужно начинать с малого. Признание и институционализация политической оппозиции в России может развиваться постепенно, шаг за шагом.

Правовая идентификация политического меньшинства и наполнение его конституционно-правового статуса должны быть осуществлены прежде всего на уровне Регламента Государственной Думы, дальше необходимо вносить

изменения и дополнения в соответствующее тематическое законодательство.

Этапы этого процесса могут быть следующими:

- Во-первых, развитие принципа партийной пропорциональности (например, дать малым партиям гарантированное руководство стратегическими комитетами и др.).
- Во-вторых, признание и институционализация «малых» партий в качестве парламентской оппозиции на основе количественного и качественного критериев (например, вторая, третья и т.д. партии по уровню электоральной поддержки, продекларировавшие свою оппозиционность).
- В-третьих, наделение парламентской оппозиции специальными полномочиями во внутрипарламентской дискуссии (например, установление дней оппозиции, формирование повестки дня только на основе ее предложений, приложение к каждому законопроекту мнения оппозиции и др.)
- В-четвертых, закрепление за парламентской оппозицией специальных полномочий парламентского контроля (например, вопросы правительству и его членам именно от оппозиции, инициирования ею вопроса о недоверии и др.)
- В-пятых, «встраивание» парламентской оппозиции в систему власти (например, предоставление ей права формировать теневой кабинет, предлагать кандидатуры в состав правительства и иных органов исполнительной власти и др.).

При этом важно параллельно совершенствовать гарантии реализации основных политических прав и свобод в целях оппонирования власти и думать над вопросом наделения конституционно-правовым статусом политической оппозиции партий, не имеющих «представительства» в Государственной Думе и общественных объединений, не являющихся политическими партиями.

Автор понимает, что выявленное в настоящем исследовании правовое содержание политической оппозиции, рассуждения о подходах к правовому регулированию оппозиционной деятельности и статуса политической оппозиции, могут носить дискуссионный характер. В поисках оптимальных решений в книге была предпринята попытка осмыслить с позиций позитивного права такое сложное политико-правовое явление как механизм оппонирование власти со стороны граждан и их объединений. Автор будет признателен за отзывы, замечания и пожелания по электронному адресу [masslo@yandex.ru](mailto:masslo@yandex.ru).

## Библиографический список

- 1 См.: *Саенко Г.В.* Политическая оппозиция как социальное явление в общественной жизни современной России (конец 80-х – 90-е гг.). Автореф... д.и.н. М., 1996.
- 2 См.: *Воскресенский А.Е.* Политическая оппозиция в современном российском обществе: состояние и тенденции развития. Автореф... к.п.н.; *Тимофеева Л.Н.* Власть и оппозиция: конфликтно-дискурсивный анализ (теория, история, методология). Автореф... д.п.н. М., 2005; *Курбанов А.Р.* Оппозиция как субъект политического процесса (на примере России). Автореф... к.п.н. – М., 2009 и др.
- 3 См.: *Пешков В.П.* Политическая оппозиция как социальный институт реформируемого российского общества: эволюция восприятия массовым сознанием. Автореф... к.с.н. М., 2000.
- 4 См.: *Каначин П.* Оппозиция «свои-чужие» как прагматическая доминанта политического дискурса. Автореф. дисс... к.филол.н. М., 2007.
- 5 См.: *Нудненко Л.А.* Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина России на публичные мероприятия // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С.6-11; *Кононов К.А.* Идеологическое многообразие как институт российского конституционного права. Автореф... к.ю.н. – М., 2009 и др.
- 6 См.: *Миронов Н.* Институционализация политической оппозиции // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. № 4(49). 2004.
- 7 См.: *Кузьминых Н.В.* Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии Федерального закона // Современное право. 2007. № 6 // СПС «КонсультантПлюс».
- 8 См.: Определение Конституционного Суда РФ от 02.04.2009 № 484-ОП "По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 6.

- 9 См.: *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. – М.: Юристь, 2001. С.65-70.
- 10 См.: *Кононов К.А.* Идеологическое многообразие как институт российского конституционного права. Автореф. дис... к.ю.н. – М., 2009. С.9-10.
- 11 См.: *Авакьян С.А.* Конституционное право России: Учебный курс. – 2-е изд., перераб. и доп. – В 2 т. Т.1 – М.: Юристь, 2007. С.445.
- 12 См.: *Кононов К.А.* Указ. соч. С.22.
- 13 См.: *Старостенко К.В.* Конституционно-политическое многообразие: сущность и проблемы реализации в Российской Федерации. – СПб: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. С.90.
- 14 См.: *Краснов М.А.* Онтология разнообразия (к осмыслению статьи 13 Конституции Российской Федерации) // *Общественные науки и современность.* 2006. № 3.
- 15 См.: *Ясин Е.Г., Снеговая М.В.* Тектонические сдвиги в мировой экономике: что скажет фактор культуры: Докл. к X Междунар. науч. конф. ГУ-ВШЭ по проблемам развития и экономики общества. Москва, 7-9 апреля 2009 г. М., 2009. С. 116.
- 16 См.: *Нуссбергер А.* Плюрализм – конституционная ценность // *Сравнительное конституционное обозрение.* 2008 № 6(67). С.95.
- 17 См.: *Экштайн К.* Основные права и свободы. По российской Конституции и Европейской Конвенции. Учебное пособие для вузов. М., NOTA BENE, 2004. С.147.
- 18 См.: *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. – М.: Юристь, 2001. С.67,69.
- 19 См.: *Курбанов А.Р.* Оппозиция как субъект политического процесса (на примере России). Автореф. на соиск. уч. степ. к.п.н. – М., 2009. С.3.
- 20 См.: *Похмелькин В.В.* Соотношение политических и правовых начал в

законодательном процессе // Оценка законов и эффективности их принятия. Издание 2-е, перераб. и доп. – М.: Издание Государственной Думы, 2005. С.54.

21 См.: Государственное право Германии. Т.1. – М., 1994. С.53.

22 См.: Открытое государство: пути достижения. – М.: Институт государства и права РАН, 2005. С.136, 137.

23 См.: Сравнительное конституционное право / *Б.Н. Топорнин, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин* и др. – М.: Издательская фирма «Манускрипт», 1996. С. 530, 570 и др.; *Чиркин В.Е.* Законодательная власть. – М.: Норма, 2008. С.136 и др.

24 См.: *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты: Учеб. Пособие / Пер. с франц. – М.: Юристь, 2002. С. 182.

25 См.: Государственное право Германии. Т.1. – М., 1994. С.98.

26 См.: *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. М., 1866 // Конституционное право. Общая часть. Учебное пособие в 2-х частях. Хрестоматия. Конституционно-правовая мысль XIX- начала XX вка. 2-е изд., испр. И доп. Ч.II. М.: Изд-во «Юридический колледж МГУ», 1996. С.263,264.

27 См.: *Чиркин В.Е.* Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Конституция, закон и социальная сфера общества (материалы научно-практической конференции. Москва, 1 декабря 2008 г. – М. ИЗИСП.: ИД «Юриспруденция», 2009. С.17-18.

28 См.: *Одинцова М.И.* Экономика права: учебное пособие [Текст] / М.И. Одинцова; Гос-ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. С.26-27.

29 См.: *Курбанов А.Р.* Оппозиция как субъект политического процесса (на примере России). Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. к.п.н. – М., 2009. С.11.

30 См.: *Пешков В.П.* Политическая оппозиция как социальный институт реформируемого российского общества: эволюция восприятия массовым сознанием. Автореф... дисс... к.с.н. М., 2000. С.28-29.

31 См.: Акция. 2009. 24 апр. № 2 (102). С.11.

32 См.: *Ясин Е.Г.* Структура российской и структурная политики: вызовы

глобализации и модернизация // Модернизация экономики и глобализация [Текст]: в 3 кн. / отв. вред. Е.Г. Ясин; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009. Кн. 1. С.59-60, 75, 76.

33 См.: *Ньюфармер Р.* Вопросы политики развития Китая // Модернизация экономики и глобализация [Текст]: в 3 кн. / отв. вред. Е.Г. Ясин; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009. Кн. 1. С.283-284.

34 См.: *Мазаев В.Д.* Конституционная модель российской экономической системы: образ и реальное наполнение // Журнал российского права. 2008. № 12. С.54, 56.

35 См.: *Филатов В.П.* Либерализм, глобализация и устойчивый экономический рост // Модернизация экономики и глобализация [Текст]: в 3 кн. / отв. вред. Е.Г. Ясин; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009. Кн. 2. С. 150.

36 *Joireman S.* Цит.: по Данилов С.Ю. Экономическое направление в зарубежной конституционно-правовой доктрине // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 3. С.17-16.

37 См.: *Ясин Е.Г.* Указ.соч. С. 123 - 125.

38 См.: *Юдаева К.В., Ясин Е.Г.* Стратегия 2050: справится ли Россия с вызовами глобализации? // Модернизация экономики и глобализация [Текст]: в 3 кн. / отв. вред. Е.Г. Ясин; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009. Кн. 1.С.234.

39 См.: *Юргенс И.Ю.* Условия усиления роли России в глобальной экономике *Ясин Е.Г.* Структура российской и структурная политики: вызовы глобализации и модернизация // Модернизация экономики и глобализация [Текст]: в 3 кн. / отв. вред. Е.Г. Ясин; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009. Кн. 1.С.318.

40 См.: *Фридман М.* Капитализм и свобода. – М.: Новое издательство, 2006. С. 33-34.

41 См.: *Ясин Е.* Приживется ли демократия в России. – М.: Новое издательство, 2005. С.220.

42 См.: *Мюллер Д.* Общественный выбор III [Текст] / пер. с англ. Под ред. А.П.

Заостровцева, А.С. Скоробогатова; Гос. ун-т – Высшая школа экономики, Институт «Экономическая школа». – М.: ГУ ВШЭ, 2007. С.568, 574.

43 См.: *Румянцев А.Г.* Немецкое общество, государство и право в 1949-2009 годах: что было, что изменилось и чего можно ожидать // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3 (70). С.78.

44 См.: *Штайнер У.* Основному закону Федеративной Республики Германии 60 лет // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 3 (70). С.93.

45 См.: *Радыгин А., Энтов Р.* В поисках институциональных характеристик экономического роста (новые подходы на рубеже XX-XXI вв.) // Вопросы экономики. 2008. № 8. С.14.

46 См.: *Хайек Ф. А. фон.* Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Фридрих Август фон Хайек; пер. с англ. Б.Пинскера и А. Кустарева, под ред. А. Куряева. – М.: ИРИСЭН, 2006. С.401.

47 Цит. по: *Васильев В.* Гражданское общество и политические партии ФРГ // Журнал о выборах. 2007. № 5. С.61.

48 См.: *Валадес Диего.* Контроль над властью. – М.: Идея-Пресс, 2006. С.62.

49 См.: *Кисс Э.* Искажают ли партии демократию? // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1996. № 2 (15). С.43.

50 См.: *Бекназар-Юзбашев Т.* Основы правового статуса политических партий в Германии // Правовой статус политических партий в европейских странах: Сб. науч. тр. / Науч. ред. *А. Вашкевич.* Мн., С.34,43.

51 См.: *Громыко А.* Указ.соч. С.50.

52 См.: *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты: Учеб. Пособие / Пер. с франц. – М.: Юристъ, 2002. С. 153.

53 См.: *Шимов Я.* Кризис приведет популистов // Газета.ру. 2008. 22 окт.

54 См.: *Румянцев А.* Избыточные мандаты и проблема легитимности в немецком избирательном праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6 (73). С.10.

55 См.: *Смилов Д.* Парламентские выборы 2009 года в Болгарии: популизм и европеизация? // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6 (73). С.16.

56 См.: *Гамбаров Ю.С.* Политические партии в их прошлом и настоящем. СПб, 1905 / Конституционное право: Общая часть: Учебное пособие в 2 ч. Хрестоматия. Конституционно-правовая мысль XIX – начала XX века. 2 изд., испр. и доп. Ч. II. М., 1996. С. 94.

57 См.: *Игнатюк Е.В.* Правовая модель общественного контроля в финансовой сфере // Эффективность законодательства и современные юридические технологии (Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 29–31 мая 2008 г.) / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М., 2009. С. 190.

58 См.: *Курьяновский Н.* Партия власти как результат политико-правовой и институциональной инженерии / Конституционное развитие России: задачи институционального проектирования [Текст]: Сб. науч. ст. / Отв. ред.-сост. Н.Ю. Беляева. М., 2007. С.156-175.

59 См.: *Заславский С.Е.* Политические партии России: Проблемы правовой институционализации. М., 2003. С.206.

60 См.: *Мерсель И.* Роспуск политических партий: проблема обеспечения внутрипартийной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2 (59). С.107.

61 См.: Там же.

62 См.: *Дюверже М.* Политические партии / М. Девюрже; пер. с фр. Л.А. Зиминной. – Изд. 4-е. – М.: Академический проект; Триста. – 2007. С.218, 223.

63 См.: *Шохин А.Н.* Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском Союзе [Текст] / *А.Н. Шохин, Е.А. Королев*; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом. ГУ ВШЭ, 2008. С.32-33.

64 См.: *Нуреев Р.М.* Теория общественного выбора. Курс лекций [Текст]: учебное пособие для вузов / Р.М. Нуреев; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 286.

- 65 См.: *Варламова Н.В.* Третье поколение прав человека как форма юридикации отношений между социальными общностями // История государства и права. 2009. № 14. СПС «КонсультантПлюс».
- 66 См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации»; Стенографический отчет о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России. 22 янв. 2010 // <http://president.kremlin.ru/transcripts/6693>.
- 67 См.: *Кузьминых Н.В.* Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии федерального закона // Современное право. 2007. № 6. СПС «КонсультантПлюс».
- 68 См.: *Скакунов Э.И.* Политическая оппозиция в период модернизации России // Социс. 1999. № 8. С.14.
- 69 *Б.Н. Чичерин.* О народном представительстве. М., 1866 / Конституционное право. Общая часть. Учебное пособие в 2-х частях. Хрестоматия. Конституционно-правовая мысль XIX – начала XX века. 2-е изд., испр. и доп. Ч. II. М.: Изд-во «Юридический колледж МГУ», 1996. С. 264.
- 70 См.: *Воскресенский А.Е.* Политическая оппозиция в современном российском обществе: состояние и тенденции развития. Автореф... к.п.н. – М., 2005. С.10.
- 71 См.: *Тимофеева Л.* Власть и оппозиция в России: проблемы политического дискурса (К «совершеннолетию» российской оппозиции) // Власть. 2007. № 4. С.4.
- 72 См.: Депутаты Рады устроили драку и оставили спикера без кресла. 7 июня 2005. Lenta.ru // <http://lenta.ru/news/2005/07/07/scuffle/>; Чудодеев А. Выхода нет // Итоги. 19 окт. 2009. № 43 (697).
- 73 См.: Альтернативный парламент "Другой России" начнет работать 17 мая. Lenta.ru. 27 марта. 2008 <http://lenta.ru/news/2008/03/27/others/>; Другая Россия" созывает альтернативный парламент. 19 марта. 2008. BBC Russia // [http://news.bbc.co.uk/hi/russian/russia/newsid\\_7304000/7304513.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/russian/russia/newsid_7304000/7304513.stm); Протопарламент. «Другая Россия» заменит собой

парламент. Kasparov.ru. 25 сент. 2006.  
<http://www.kasparov.ru/material.php?id=4517C48F8AE29>.

74 См.: *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. – М.: Институт права и публичной политики, 2008. С.12-13.

75 См.: *Д. Рогозин.* Интервью Итогам. 21 янв. 2008.

76 См.: Итоги. 30 июня 2008

77 См.: <http://www.namarsh.ru/>; Протесты оппозиции. Газета.ru // <http://www.gazeta.ru/news/seealso/1015782.shtml>

78 См.: Newsland // <http://www.newsland.ru/Index/news/tag/1630/ord/>.

79 См.: *Красинский В.В.* Выборы как механизм захвата власти и реализации иностранной внешней политики // Военно-юридический журнал. 2006. № 5.

80 См.: *Орландо В.* Принципы конституционного права. М., 1907 // Конституционное право. Общая часть. Учебное пособие в 2-х частях. Хрестоматия. Конституционно-правовая мысль XIX – начала XX века. 2-е изд., испр. и доп. Ч. II. М.: Изд-во «Юридический колледж МГУ», 1996. С.144-145.

81 Цит. по: *Дидикин А.Б.* Становление и развитие конституционного права России как отраслевой юридической науки. Дисс. к.ю.н. М., 2009. с.44.

82 См.: *Чиркин В.Е.* Конституция: российская модель. – М.: Юристь, 2002. С.86.

83 См.: *Гора Дж., Голдберг Д., Стерн Г., Гальперин М.* Право на протест. Пособие по осуществлению права на свободное выражение мнений. СПб, 1999.

84 *К.М. Паронян* Становление народного представительства: политико-правовой анализ // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 6. С.6.

85 См.: *Панкратов С.* Горючая смесь // Итоги. 30 июня. 2008. С. 25.

86 См.: *Громыко А.* Политические партии Великобритании: «кризис

легитимности» и выборный процесс // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3 (60). С.51.

87 См.: *Колесников А.* Единство форума и содержания // Коммерсантъ. 22 нояб. 2007. С.1,4; *Андреев О.* Наши в городе // Итоги. 22 нояб. 2007. С.14.

88 См.: *Одноколенко О.* Бюллетень оппозиции // Итоги. 10 марта 2008. С. 14.

89 См.: *Малкин Е., Сучков Е.* Политические технологии. 2-е (7-е) стер. изд. – М.: «Русская панорама», 2008. – 680 с.; 19 табл.; 387 библиографических ссылок. – (Серия «Профессионалы: просто о сложном»). С.472-479.

90 См.: *Бондарь Н.С., Джагарян А.А.* Конституционная ценность избирательных прав граждан России. – М.: «Формула права», 2005. С.173.

91 См.: *Каначин П.* Оппозиция «свои-чужие» как прагматическая доминанта политического дискурса. Автореферат диссертации на соискание ученого звания кандидата филологических наук. М., 2007. С. 19.

92 См.: *Троцкая А.А.* Конституционно-правовые пределы и ограничения свободы личности и публичной власти. Автореферат диссертации на соискание ученого звания кандидата юридических наук. М., 2008. С.9.

93 См.: *Краснов М.А.* Ограничение прав человека или поиск их естественных пределов? // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2009. № 2. С.104.

94 См.: *Троцкая А.А.* Указ. соч. С.9; *Краснов М.А.* Указ. соч. С.105.

95 См.: *Емишинов И.С.* Диффамационные споры: позиции Европейского суда по правам человека при их рассмотрении // Влияние международного права на национальное законодательство (Материалы заседания международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва. 24-26 мая 2007 г.) / Отв. редакторы Т.Я. Хабриева и Ю.А. Тихомиров. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С.60-63.

96 См.: *Уитц Рената.* Свобода слова во время предвыборных кампаний // Политические права и свободные выборы: Сборник докладов. – М.: Институт права и публичной политики, 2005. С.235-236.

97 См.: *Миронов Н.* Институционализация политической оппозиции // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. № 4(49). 2004; *Воскресенский А.Е.* Политическая оппозиция в современном российском

обществе: состояние и тенденции развития. Дис. ... к.п.н. – М., 2005; Проект Федерального закона "О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации" (подготовлен депутатами от фракции "Родина", Д.О. Рогозиным, А.М. Бабаковым, А.Н. Савельевым, С.Ю. Глазьевым в 2005 г.); проект Федерального закона "О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации" (подготовлен депутатами Коммунистической партии РФ в 2006 г.) и т.д.

98 См.: *Саенко Г.В.* Политическая оппозиция как социальное явление в общественной жизни современной России (конец 80-х – 90-е гг.). Автореф. ... д.и.н., М., 1996. С.24, 33.

99 См. *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты: Учеб.пособие /Пер. с франц. – М.: Юристь, 2002. С.193-196.

100 См.: *Кузьминых Н.В.* Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии федерального закона // Современное право. 2007. N 6. СПС «КонсультантПлюс».

101 См.: *Паремур Л., Джанг К.* Роль социальных и экономических прав в поддержке оппозиции в постапартеидной ЮАР // Сравнительное конституционное право. 2009. № 6(73). С.126-127.

102 См.: Там же. С.132, 143.

103 См.: *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. – М.: Юристь, 2001. С.56-57, 61.

104 См.: *Автономов А.С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С.153.

105 См.: *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. – М.: Институт права и публичной политики, 2008. С.93.

106 См.: *Саенко Г.В.* Политическая оппозиция как социальное явление в общественной жизни современной России (конец 80-х – 90-е гг.). Автореф. ... д.и.н., М., 1996. С.13, 26.

107 См.: *Старостенко К.В.* Конституционно-политическое многообразие: сущность и проблемы реализации в Российской Федерации. – СПб.:

Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. С.148-149; *С.И. Некрасов*. О соотношении форм прямой и представительной демократии в современной России. В сб.: Труды Института государства и права РАН. Конституционный строй России. Вып. V / Отв.ред. Ю.Л. Шульженко. М. 2006. № 3. С.223-224; *Невинский В.В.* Общероссийский референдум: содержание и значение конституционно-правовых новелл 2002 и 2004 гг. // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. СПС «КонсультантПлюс и др.

108 Стенографический отчёт о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России. 22 янв. 2010 // <http://president.kremlin.ru/transcripts/6693>.

109 См.: *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. – М.: Юристь, 2001. С.65, 151-152.

110 См.: *Opozycja parlamentarna*. Redaktor naukowy *Eugeniusz Zwierzchowski*. Warszawa, 2000. S. 21-25.

111 См.: *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. – М.: Юристь, 2001. С.71.

112 См.: *Тимофеева Л.* Власть и оппозиция в России: проблемы политического дискурса (К «совершеннолетию» российской оппозиции) // *Власть*. 2007. № 4. С.4.

113 См.: *Змановский Г.Р.* Политическая оппозиция в современной России: теоретический анализ. Автореф. дисс... к.п.н. Екатеринбург, 2003. С.11-12.

114 См.: *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты: Учеб. Пособие / Пер. с франц. – М.: Юристь, 2002. С.155, 161, 167-170.

115 См.: *Лафитский В.И.* Конституционный строй США. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2007. С.173, 213, 214, 215.

116 См.: *Дюверже М.* Политические партии / М. Дюверже; пер. с фр. Л.А. Зиминой. – Изд. 4-е. – М.: Академический проект; Триста. – 2007. С.486.

117 См.: *Саенко Г.В.* Политическая оппозиция как социальное явление в общественной жизни современной России (конец 80-х – 90-е гг.). Автореф... д.и.н., М., 1996. С.22, 24-25.

- 118 См.: *Воскресенский А.Е.* Политическая оппозиция в современном российском обществе: состояние и тенденции развития. Автореф... к.п.н. – М., 2005. С.16.
- 119 См.: *Лафитский В.И.* Конституционный строй США. М., 2007. С. 203, 205.
- 120 См.: *Змановский Г.Р.* Политическая оппозиция в современной России: теоретический анализ. Автореф. дисс.. к.п.н. Е., 2003. С. 13.
- 121 См.: Государственное право Германии. – М., 1994. С.43-44.
- 122 См.: CDU beschliesst Steuer und Abgabensenkungen. Videos. Politik. 12 S. 10.01.2008 // <http://mediocenter.n24.de/>
- 123 См.: *Фаризова С.* Конституционное собрание вышло каким-то неблагоприятным // Коммерсантъ. 13 дек. 2008.
- 124 См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общ. ред. *С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса.* – М., 2008. С. 59 и др.
- 125 См.: *Айбазов Р.У.* Борьба с коррупцией как ключевой элемент эффективной правовой политики и обеспечения законности в Российской Федерации // Российское правосудие. 2007. № 7 (15). С. 9.
- 126 См.: *Валадес Д.* Контроль над властью. – М., 2006. С. 73, 91, 92.
- 127 См.: Открытое государство: пути достижения. – М.: Институт государства и права, 2005. С.136.
- 128 См.: *Кузьминых Н.В.* Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии федерального закона // Современное право. 2007. № 6. СПС «КонсультантПлюс».
- 129 См.: *Кононов К.А.* Идеологическое многообразие как институт российского конституционного права. Автореф. дис... к.ю.н. – М., 2009. С.9.

130 См.: *Дюверже М.* Политические партии / М. Дюверже; пер. с фр. Л.А. Зиминой. – Изд. 4-е. – М.: Академический проект; Триста. – 2007. С.480.

131 См.: *Гессен В.М.* Основы конституционного права. Пг., 1918; *Коркунов Н.М.* Пропорциональные выборы. СПб., 1896 // Конституционное право. Общая часть. Учебное пособие в 2-х частях. Хрестоматия. Конституционно-правовая мысль XIX- начала XX века. 2-е изд., испр. И доп. Ч.П. М.: Изд-во «Юридический колледж МГУ», 1996. С.230, 237.

132 См.: *Мейер Г.* Избирательное право. М., 1906 // Конституционное право. Общая часть. Учебное пособие в 2-х частях. Хрестоматия. Конституционно-правовая мысль XIX- начала XX века. 2-е изд., испр. И доп. Ч.П. М.: Изд-во «Юридический колледж МГУ», 1996. С.217.

133 См.: Государственное право Германии. – М., 1994. С.40-41.

134 См.: *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. М., 1866 // Конституционное право. Общая часть. Учебное пособие в 2-х частях. Хрестоматия. Конституционно-правовая мысль XIX- начала XX века. 2-е изд., испр. И доп. Ч.П. М.: Изд-во «Юридический колледж МГУ», 1996. С..267.

135 См.: *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. – М.: Юристь, 2001. С.62-63, 68, 70.

136 См.: Государственное право Германии. Т.1. – М., 1994. С.95.

137 См.: *Шайо А.* Указ.соч. С.62-71, 139, 150.

138 См.: *Девюрже М.* Указ.соч. С.481-482.

139 См.: *Омарова З.Н.* Депутат Народного Собрания Республики Дагестан: проблемы статуса и организации работы. Дисс... к.ю.н. – М., 2010. С.33, 86, 112.

140См.: *Сергеев С.А.* Политическая оппозиция в современной России (федеральный и региональный аспекты) : Автореф. дис. ... д.п.н. -Казань, 2005.

141 См.: *Андриченко Л.В.* Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М.: ОАО «Издательский дом «Городец»», 2005. С.20-21.

- 142 См.: *Шайо А.* Указ.соч. С.78.
- 143 Государственная власть и местное самоуправление. 2008. №. 9. С.
- 144 Государственное право Германии. Т.1. – М., 1994. С.43.
- 145 См.: *Сорокин М.* Права фракций оппозиции и меньшинства в Национальном Собрании Франции // <http://pravo.hse.ru/jerzhav>.
- 146 См.: Государственное право Германии. Т.1. – М., 1994. С.89.
- 147 См.: *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты: Учеб. Пособие / Пер. с франц. – М.: Юристь, 2002. С.171.
- 148 См.: *Девюрже М.* Указ.соч. С.483-485.
- 149 См.: *Валадес Д.* Контроль над властью. – М.: Идея-Пресс, 2006. С.63, 78.
- 150 См.: *Девюрже М.* Указ.соч. С.485.
- 151 См.: Государственное право Германии. Т.1. – М., 1994. С.99.
- 152 См.: *Беляева Н.* Регулирование конституционного права на объединение в середине 2000-х гг.: гражданское участие в тисках «Поправок-2006» / Конституционное развитие России: задачи институционального проектирования [Текст]: Сб. науч. ст. / Отв. ред.-сост. Н.Ю. Беляева; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: ТЕИС, 2007. С. 239.
- 153 См.: *Ерыгина В.И.* Политико-правовые тенденции возрастания роли политических партий в избирательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19. С. 15.
- 154 См.: Аналитический доклад. Становление конституционной демократии в России на современном этапе. М.: Институт права и публичной политики, 2002. С. 33.
- 155 См.: Гражданский диалог. 2008. № 1. С. 34-36.
- 156 См.: *Девюрже М.* Указ.соч. С.464-465, 482.

157 См.: *Кузьминых Н.В.* Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии Федерального закона // Современное право. 2007. № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

158 См.: *Краснов М.А.* Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы). Изд. второе. – М., 1995; *Авакьян С.А.* Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации. Конституционно-правовые основы. – М.: Рос. Юрид. изд. дом, 1996; *Заславский С.Е.* Политические партии России. Проблемы правовой институционализации. – М.: Институт права и публичной политики, 2003; *Виноградов В.А.* Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. – М., 2000; *Нудненко Л.А.* Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004; *Фадеев В.И., Варлен, М.В.* Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: учеб. пособие. – М.: Норма, 2008 и др.

159 См.: *Виноградов В.А.* Указ.соч. С. 156-157, 179, 186, 199, 249 и др.

160 См.: *Валадес Д.* Указ.соч. С.63.

161 См.: *Виноградов В.А.* Указ.соч. С.39, 158, 250.

162 См.: *Миронов Н.* Институционализация политической оппозиции // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. № 4(49). 2004. С. 43

163 См.: *Некрасов С.И.* О соотношении форм прямой и представительной демократии в современной России. В сб.: Труды Института государства и права РАН. Конституционный строй России. Вып.V / Отв.ред. *Ю.Л. Шульженко.* М. 2006. № 3. С.226.

164 См.: *Кузьминых Н.В.* Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии Федерального закона // Современное право. 2007. № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

165 См.: *Алебастрова И.А.* Проблемы профессионализации институтов народного представительства // Российская государственность в начале XXI века: тенденции, проблемы, перспективы. Материалы VIII-й Всероссийской

научно-практической конференции «Государство, право, управление – 2008». Часть I / Отв. ред. *С.И. Некрасов*. М., 2008. С. 73.

166 Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9. С.

167 См.: Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9.

168 Цит. по: *Михеенко Н.* Оппозиция в законе // Политический журнал. 2005. № 6 (57). С.26-27.

169 См.: *Комкова Г.Н.* Равенство депутатский фракций в Государственной Думе как реализация принципа многопартийности // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: Материалы научной конференции. Москва, 21-23 марта 2002 г. / Под ред. проф. *С.А. Авакьяна*. М., 2003. С. 113-114.

170 См.: *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Handbuch (Gebundene Ausgabe)*. Herausgegeben von *Hans-Peter Schneider, Wolfgang Zeh*. – Berlin; New-York, 1989. P. 1055-1087; Регламент Сейма Республики Польша // *Вашкевич А.* Основы конституционного права Республики Польша: пособие для студентов вузов. – Минск: Тесей, 2007 и др.

171 <http://www.duma.gov.ru/> по состоянию на 30.09.2007.

172 См.: *Полянский В.В.* Парламентские процедуры и партийно-публичные интересы // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: Материалы научной конференции. Москва, 21-23 марта 2002 г. / Под ред. проф. *С.А. Авакьяна*. М.: Изд-во МГУ, 2003. С.107-108.

173 См.: Государственное право Германии. – М., 1994. С.43-44, 97.

174 См.: *Воскресенский А.Е.* Политическая оппозиция в современном российском обществе: состояние и тенденции развития. Автореф... к.п.н. – М., 2005. С.12.

175 См.: *Саенко Г.В.* Политическая оппозиция как социальное явление в общественной жизни современной России (конец 80-х – 90-е гг.). Автореф... д.и.н., М., 1996. С.21.

176 См.: *Мусина Л.М.* Политическая оппозиция в постсоветской России: этапы и особенности становления. Автореф... к.п.н. Уфа, 2005. С.19-20.

177 См.: *Саенко Г.В.* Указ.соч. С.42.