

Васильева Светлана Викторовна
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного и
муниципального права Государственного
университета - Высшей школы экономики

Конституционно-правовые гарантии оппозиционной деятельности

Основные подходы к институционализации политической оппозиции. Можно обозначить несколько подходов, позволяющих идентифицировать политическое меньшинство среди иных субъектов конституционного права и публичной политики. Институционализация политической оппозиции позволяет определить объединения граждан, которые способны претендовать на конституционно-правовой статус оппонентов власти. Реальное «осязание» политической оппозиции позволяет понять масштабы оппозиционной деятельности, обеспечить открытость и честность политической конкуренции, гарантировать адресность использования прав, предназначенных для оппонирования власти. Все это, в конечном счете, имеет одну цель – улучшение качества демократического развития государства.

«Жесткая» модель институционализации политической оппозиции. Она ориентирована на формально-юридический подход. В рамках жесткой модели можно обозначить ряд критериев, актуальных для России.

Первый. 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 могут быть членами этой 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 регионов государства. 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, признаются оппозиционными. Критерий институционализации политического меньшинства в последнем случае становится чисто количественным.

Второй. 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.

Третий. Политической оппозицией может быть признана политическая партия или иное общественное объединение, участвующие на протяжении, например, пяти лет в публичной политике 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 участвует в инициировании федерального, региональных или местных

референдумов, которые назначались уполномоченными органами. Либо ежегодно проводит в соответствии с законом публичные мероприятия не менее чем в половине субъектов РФ. Два последних условия равно применимы и к иным общественным объединениям, готовым к осуществлению политической деятельности.

«Мягкая» модель институционализации политической оппозиции.

Количественные критерии институционализации политического меньшинства не устанавливаются. Эта модель не ориентирована на формально-юридический подход. Регулирование оппозиционной деятельности развивается по пути установления дополнительных гарантий свободы слова и организационных возможностей открытого оппонирования власти всеми, кто не согласен с государственной политикой. В соответствии с этой моделью, в частности, подготовлен законопроект Компартии РФ 2006 г. При этом называть себя политической оппозицией может любая общественно-политическая сила. Поэтому количество субъектов, включенных в политическую конкуренцию, не имеет границ.

При институционализации политической оппозиции необходимо решить еще два вопроса. Допускать ли в официальный круг оппонентов власти только партии или еще и иные общественные объединения, действующие в сфере публичной политики? Распространяется ли оппозиционная деятельность признанных политических сил только на центральный уровень власти или еще и на территориальные уровни? Принцип демократии позволяет широко смотреть на круг «оппозиционеров» и территорию их действия.

Зачем так основательно искать критерии институционализации политической оппозиции? Прежде всего, затем, чтобы популисты, не пользующиеся достаточной общественной поддержкой, не могли рассчитывать на преференции в политических спорах. А реальная политическая оппозиция могла иметь гарантии ведения цивилизованного диалога со всеми органами власти. Подходы к определению политической

оппозиции только намечены. Предложенные критерии, безусловно, требуют осмысления и доработки.

Права политической оппозиции в парламенте и за его пределами

Политическая оппозиция, по идее, должна приобретать права и обязанности после ее формализации – путем оглашения (уведомления), регистрации, аккредитации в парламенте, избирательной комиссии или ином уполномоченном органе. Права политического меньшинства подразделяются на три основные группы. Есть два момента, влияющие на определение объема прав и гарантий деятельности политической оппозиции.

Первый. Установленная система разделения функций власти и реальный механизм взаимоотношения органов и институтов этой системы. Если победившая на выборах партия формирует правительство, то оппозиционная деятельность, очевидно, будет осуществляться оказавшимися в меньшинстве парламентскими фракциями (группами). Если две политические партии делят между собой большинство в парламенте и в системе исполнительной власти, то в качестве политической оппозиции может выступать и третья сила. Законодательством или конституционно-правовыми традициями часто допускается заключение политических соглашений между партиями и иными субъектами публичной политики. Заключив такое соглашение с доминирующими во власти политическими силами, оппозиция, безусловно, должна утратить свой статус и т.д. Одним словом, в силу неодинаковых институциональных условий функционирования власти в государствах возможны различные политико-правовые формы оппозиционной деятельности. Это, в свою очередь, отражается на определении объема прав и гарантий деятельности политического меньшинства в отдельном государстве или группе государств.

Второй. Для установления конституционно-правового статуса политической оппозиции необходимо учитывать периоды времени, когда наблюдается пик ее активизации. В основном, это – выборы органов и состояния конфликтов между высшими органами, входящими в систему

государственной власти (например, период выражения парламентом недоверия правительству). Конечно, оппозиционные силы должны постоянно располагать правами на участие в политической дискуссии. Однако в периоды повышенной оппозиционной активности меньшинство нуждается в установлении особых гарантий. Политическая конъюнктура неспокойна и ее участники могут разговаривать на «повышенных тонах». Оппонентам власти в периоды общественно-политической активности приходится балансировать на грани политики и права. Их действия и высказывания должны оцениваться органами конструктивно и не преследоваться как незаконные, даже в случаях «жесткой» критики.

Первая группа прав политической оппозиции. Права, которые принадлежат исключительно политическому меньшинству. Эти права могут реализовываться оппонентами власти, действующими, как в парламенте, так и за его пределами. Они являются судьбоносными для оппозиции. С их помощью она позиционируется и проявляет себя. К первой группе прав относятся: право участвовать в политической дискуссии через СМИ; право на ответ в СМИ в случае публичной критики политической программы или деятельности оппозиционных сил представителями правительства или депутатами;¹ право предлагать кандидатов или даже назначать их на определенные посты в системе исполнительной власти; периодически встречаться с руководителями большинства в парламенте и правительстве;² право создавать на выборах избирательные блоки; право на избирательные дебаты с представителями от «правлящих» политических сил; право выдвигать альтернативного кандидата в президенты и др. Последнее, кстати,

¹ См.: Миронов Н. Институционализация политической оппозиции // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. № 4(49). 20004. С. 43

² См.: Кузьминых Н.В. Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии Федерального закона // Современное право. 2007. № 6.

гарантировало бы состязательность на выборах Президента РФ, которые, по оценкам, экспертов становятся все более безальтернативными.³

Критика действий чиновников не теряет своей конституционной защиты только из-за того, что она является эффективной и, таким образом, эффективно отражается на их репутации. Поэтому эксперты не приемлют правила, которое вытекает из законодательства и судебной практики ряда государств, о том, что субъект, критикующий действия официальных лиц, обязан гарантировать истинность всех своих фактических утверждений и несет бремя доказывания их истинности. Это правило умаляет права оппозиции. Объяснение простое. Потенциальные оппоненты власти могут воздерживаться 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.⁴

Европейский суд по правам человека в деле испанского сенатора, избранного от оппозиционного политического движения, против правительства отметил, 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.⁵

Известны решения российских судов и судов зарубежных государств, в которых защищается свобода слова оппозиционных сил и других субъектов

³ 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.

⁴ 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.

⁵ См.: *Кузьминых Н.В.* Проблемы реализации права на оппозиционную деятельность // Российский юридический журнал. 2008. № 2. С.74.

политической дискуссии. В частности, судебные инстанции выражали следующие позиции. Применение правительством санкций против журналиста, критикующего того или иного политического деятеля, равнозначно цензуре, и может удержать его от высказывания критических замечаний в будущем. Статус истца, являющегося общественно-политическим деятелем, позволяет считать, что он должен был воспринять обвинения, прозвучавшие в СМИ со стороны ответчика, с «гораздо меньшим моральным и нравственным ущербом». Без плюрализма, терпимости и широты взглядов не существует демократического общества. С момента занятия государственной должности истец сознательно и неизбежно поставил себя в такое положение, при котором его профессиональная деятельность становится предметом обсуждения, рассмотрения и оценки жителей. Ограничение свободы политической дискуссии допускается только в тех случаях, когда затрагиваются вопросы частной жизни публичных деятелей.⁶

Вторая группа прав политической оппозиции. Права, которые принадлежат только парламентскому политическому меньшинству. Они предназначены для ведения политической дискуссии в законодательном процессе. Ко второй группе прав относятся: право участия представителей меньшинства во всех внутренних структурах парламента; право на получение руководящих постов на уровне заместителей председателя палаты, комитетов и комиссий; право высказываться по существу обсуждаемых вопросов на пленарных заседаниях и во всех внутренних парламентских структурах; право влиять на результаты голосования – заблокировать принятие решений единоличной волей большинства и др.

Об этой группе прав речь идет в недавно принятой Резолюции ПАСЕ 1601 (2008) «Процедурные гарантии относительно прав и обязанностей

⁶ См.: *Емианов 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.

оппозиции в демократическом парламенте»⁷. В ней отмечается, что важнейшим условием функционирования представительной демократии является создание правовой и организационной базы, а также материальных условий, позволяющих парламентскому меньшинству выполнять свои функции.

В России с обеспечением этой группы прав дела обстоят неважно. Положения Регламента Государственной Думы, хотя и указывают на необходимость соблюдения принципа партийного паритета при формировании внутрипарламентских структур и принятии публично-властных решений, на практике реализуются при условии положительной инициативы парламентского большинства.

Зарубежная практика неоднозначна. В США руководство всеми комитетами принадлежит победившей партии. 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.⁸

В этот ряд можно добавить еще одно право. 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.⁹

В некоторых странах политическая оппозиция может рассчитывать на государственное финансирование. По закону ФРГ 1994 г. о депутатах,

⁷ Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9. С.

⁸ См.: *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. – М.: Юристь, 2001. С.151.

⁹ См.: *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.

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.¹⁰ Поправка 1974 г. французской Конституции, позволившая передавать законы в Конституционный совет шестидесяти депутатам или шестидесяти сенаторам, рассматривается некоторыми авторами как «переворот» в функционировании Совета, обеспечивающего защиту демократической Конституции.¹¹

Третья группа прав политической оппозиции. К ней относятся традиционные конституционные права в сфере политической жизни, реализация которых осуществляется в ходе оппозиционной деятельности. Эти права принадлежат практически всем субъектам политической системы. Однако в руках оппонентов власти эти права приобретают особое звучание, они становятся правами оппозиции и зачастую требуют дополнительных гарантий. Осуществление их в целях официального оппонирования власти приводит к пониманию этих прав, как исключительно коллективных. К третьей группе прав относятся: право на обращение; свобода мысли и слова; право на публичные мероприятия; право на объединение в коалиции; право на народную правотворческую инициативу; право на публичные слушания; право на референдум и т.д. В ходе оппозиционной деятельности новое

¹⁰ См.: 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.

¹¹ См.: Трошкая А.А. Конституционно-правовые пределы и ограничения свободы личности и публичной власти. Дис... к.ю.н. М., 2008. С. 126.

дыхание могли бы получить институты референдума и общественных опросов (форумов). Их организация на региональном и местном уровнях власти с помощью интернет-технологий способствовала бы созданию постоянной дискуссии по актуальным вопросам государственной и местной жизни. Возможность обозначить свои позиции и заявить протест посредством институционализации общественных форумов является реальностью для оппозиционно настроенных граждан в Швейцарии.¹²

К этой группе прав относится и возможность объединения (создание союзов, ассоциаций, коалиций, блоков) оппозиционных организаций друг с другом и с иными политическими партиями и общественными объединениями без образования юридического лица.

Конституционно-правовой статус политической оппозиции требуется наполнить и обязанностями – предлагать на выборах альтернативных кандидатов, участвовать в политических 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 политической оппозиции, таким образом, следовало бы одновременно рассматривать и в качестве обязанностей.

Ограничение доминирования политических партий в системе власти

Это одна из важнейших гарантий оппозиционной деятельности. Ю.С. Гамбаров отмечал, что даже в восточных деспотиях 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-

¹² См.: Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: Эксмо, 2008. – 448 с. – (Российское юридическое образование). С.385.

единственная партия в государстве, было бы равносильно худшей из тираний¹³. Проблема доминирования политических партий в системе власти распадается на два вектора. Первый связан с тенденцией монополизации партиями общественно-политического пространства – тенденцией, характерной для многих зарубежных государств. Традиционные политические партии занимают прочные позиции в системе власти и препятствуют развитию новых политических сил. Во многих государствах выдвигать кандидатов могут только политические партии и т.д. Для того, чтобы ослабить эту тенденцию, необходимо найти баланс между свободой конкуренции общественно-политических сил и поддержкой слабых «игроков» политического поля. Поскольку без разумных ограничений политические партии начинают подавлять свободу конкуренции.

Не может быть единой формулы ограничения доминирования политических партий, которая с успехом бы применялась во всех государствах. Однако универсальным следует признать следующее направление – стимулирование политической конкуренции как в выборный, так и межвыборный периоды.

Можно предложить и конкретные меры, актуальные прежде всего для России. Во-первых, на местных выборах разрешить некоммерческим неправительственным организациям выдвигать кандидатов на выборные посты и осуществлять общественный контроль. Допустить, как уже отмечалось, создание коалиций партий и иных общественно-политических сил, с возможным сохранением их партнерств в послевыборный период. Важно было бы не насаждать пропорциональную избирательную систему в субъектах РФ, а также разрешить при определенных условиях создание региональных партий.

Конституционный Суд РФ высказывал опасения по поводу развития политической конкуренции в этом направлении в субъектах РФ

¹³ 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.

(Постановление от 01.02.2005 № 1-П). Действительно, с аргументацией Суда сложно спорить. Однако в условиях монополизации партиями общественно-политического рынка и доминирования одной партии в системе власти, запрет региональных партий может быть поставлен в один ряд с мерами, умаляющими свободу политической конкуренции.

Второй вектор проблемы доминирования партий в системе власти связан с таким явлением как «партия власти». В любом демократическом государстве необходимы механизмы ограничения доминирования партии, которая имеет большинство мест в парламенте и лояльное правительство, а, следовательно, рычаги давления на всех участников политического поля¹⁴.

В связи с этим нельзя допускать организационное разрастание конкретной политической партии и ее стремительный десант в различные сферы общественной жизни. В частности, запретить создавать разветвленные партийные сети, за исключением минимального стандарта партийных структур, например, региональных отделений и местных партийных ячеек. Образование клубов, гвардий и т.д. в качестве самостоятельных образований, поддерживающих идеологию «материнской» партии, возможно только при условиях несовместимости руководящих должностей соответствующими лидерами, отсутствии подчиненности одной организации другой, а также «чистоты» наименования. Никакие иные организации, включенные в общественно-политическую жизнь, не могут нести в своем названии слова, входящие в наименование политической партии, а также символы, образы и т.д., с которыми эта партия ассоциируется. Далее, политическая партия не должна создавать разветвленную сеть высших органов. В нее входят только съезд (конференция), руководитель (лидер), партийный совет (бюро) и исполнительный комитет. Члены партии не должны занимать посты в одном и том же высшем органе более двух сроков подряд. Для недопустимости давления центрального руководства на территориальные партийные

¹⁴ 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.

подразделения следовало бы установить для последних общие нормативы отчетности.

Политическая партия должна вести диалог с другими общественно-политическими силами, а не раздувать его вокруг себя или искусственно культивировать. Впрочем, предлагаемые механизмы могли бы противодействовать монополизации политического рынка любой партией, не обязательно доминирующей, но искушенной в вопросах эгоистического технологического прагматизма.

Основные выводы. 1) Существует два основных подхода к институционализации политической оппозиции. Первый – формально-юридический позволяет идентифицировать объединения граждан, т.е. количественно и качественно определить круг оппонентов власти. Вторым подход ориентирован на установление дополнительных гарантий свободы слова и организационных возможностей любым оппозиционно-настроенным силам. 2) Можно выделить три основные группы прав политической оппозиции. Права первой группы принадлежат только политическому меньшинству и рассматриваются как собственно права оппозиции. Вторая группа прав ориентирована только на парламентскую оппозицию. Третья группа прав, принадлежащих различным субъектам политической системы, может быть использована и в оппозиционной деятельности. Объем прав и гарантий политической оппозиции зависит прежде всего от установленной в конкретном государстве системы разделения функций власти и реального взаимоотношения органов и институтов этой системы. 3) Важнейшей гарантией деятельности политической оппозиции является ограничение доминирования партий в общественно-политической системе государства. Существуют правовые механизмы, способные развенчать партийный монополизм на политическом рынке и ограничить доминирование одной партии.

