

«Проблемы правовой институализации политической оппозиции».

Материалы к семинару научно-учебной группы

«Правовой анализ и мониторинг политической конкуренции» 29 мая 2012 года.

Неотъемлемым элементом политической конкуренции является политическая оппозиция. С одной стороны, политическая оппозиция является следствием политической конкуренции, с другой – её частью, её проявлением. Существование политической оппозиции – одна из важнейших характеристик демократического политического режима, связанная с альтернативностью при принятии публично-властных решений. В отличие от экономической сферы, в которой рыночные условия могут приводить к вытеснению «безуспешных» субъектов за пределы предпринимательства, политическая конкуренция существует в среде демократического развития общества и государства. А общепризнанным правилом современной демократии является принятие решений большинством при обязательном учёте мнений меньшинства. Это обстоятельство позволяет выделять политическую оппозицию в качестве неотъемлемого элемента политической конкуренции.

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 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, призывает к её 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 институционализирует в государстве общественный контроль в отношении правящих общественно-политических сил.

Парламентский контроль является средством продвижения мнения оппозиции в системе власти в целом. Это направление её деятельности актуализируется в государствах, в которых правительство формируется без её участия.

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:

1. Политическая оппозиция создаёт в обществе и государстве атмосферу альтернативности мнений, обеспечивает их сопоставление и конкуренцию.

2. Политическая оппозиция своей деятельностью наполняет важный принцип демократии – принятие публично-властных решений большинством с учётом мнения меньшинства.

3. Политическая оппозиция в парламенте является неотъемлемой частью представительной демократии. Через эту форму демократии парламентская оппозиция может способствовать учёту позиций избирателей, оказавшихся в меньшинстве.

Политическая оппозиция может выступать не только стабилизатором системы власти, но и ведущим субъектом правового и политического процессов. Кроме того, она играет ключевую роль в достижении общественного согласия по вопросам социального партнёрства и может быть стабилизатором экономической системы, привнося свои мнения в обсуждение и утверждение экономической государственной политики.

Политическое меньшинство проявляет себя как в парламенте, так и за пределами его работы. Оппозиция в парламенте – это «малые» партии, оппозиционно настроенные в отношении публично-правовых инициатив партии большинства, президента и правительства. Политическое меньшинство за пределами парламента проявляет себя в иных правовых формах. Его представители на публичных мероприятиях заявляют протест власти, критикуют государственную политику, действия (бездействие) должностных лиц. Эта критика звучит, как правило, от непарламентских партий, общественных объединений, журналистов, экспертов, аналитиков, правозащитников, блогеров. В отношении институционализированной в парламенте оппозиции и лиц, заявляющих протест власти за его пределами, одинаковым образом необходимы механизмы влияния на большинство, гарантии деятельности и защиты.

На конституционном уровне предлагается закрепить следующие основы существования оппозиционной деятельности в России:

1. В России гарантируется политическое многообразие, реализуемое посредством многопартийности, политической конкуренции и осуществления права на оппозиционную деятельность.

2. Каждая политическая партия, насчитывающая не менее одной тысячи членов, вправе свободно распространять свои взгляды, участвовать законными методами в борьбе за публичную власть и за право нести политическую ответственность перед гражданами за реализацию положений своей программы. Регистрация политической партии осуществляется путём подачи уведомления в уполномоченный государственный орган.

3. Оппозиционная деятельность возможна как в парламентских, так и во внепарламентских формах.

4. Парламентской оппозицией признаются фракции, заявившие в порядке, установленном Регламентом Государственной Думы, а в регионах – регламентами соответствующих органов законодательной власти, об оппозиционности правительственному курсу.

5. Основными гарантиями свободы деятельности и учёта мнений парламентской оппозиции являются права:

а) занимать руководящие должности не менее чем в 40 процентах комитетов и комиссий Государственной Думы;

б) занимать должности двух вице-спикеров палат;

в) не менее одного раза в месяц определять повестку дня заседания Государственной Думы, а в регионах – соответствующего органа законодательной власти;

г) вносить кандидатуру Председателя Счётной палаты России;

д) в первоочерёдном порядке на заседании Государственной Думы задавать вопросы Премьер-министру России, федеральным органам законодательной власти – руководителям региональных органов исполнительной власти.

6. В случае публичной критики лицами, занимающими федеральные и региональные государственные должности, высказываний и действий представителей оппозиции последняя имеет право на ответ в тех же средствах массовой информации, в которых звучала критика, в тех же формах и в том же объёме.

7. Одна политическая партия не может иметь в Государственной Думе, а равно в региональном органе законодательной власти более 55 процентов депутатских мандатов¹.

¹ См. проект новой Конституции России, подготовленный участниками дискуссионного клуба «Призма» при кафедре конституционного и муниципального права факультета права НИУ ВШЭ <http://www.liberal.ru/articles/5619>