

**Васильева Светлана Викторовна, к.ю.н.,  
доцент кафедры конституционного и муниципального права  
Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики»**

### **Народное представительство и политическая оппозиция: соотношение идей и правовое регулирование<sup>1</sup>**

Политическая оппозиция – относительно новый для российского конституционного права институт. Он включает в себя совокупность норм, обеспечивающих учет мнения политического меньшинства в парламенте и за его пределами. Политическое меньшинство 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 заявляют протест власти на публичных мероприятиях, критикуют государственную политику, действия (бездействия) должностных лиц. Эта критика звучит, как правило, от непарламентских партий, общественных объединений, журналистов, экспертов, аналитиков, правозащитников, блогеров. В отношении институализированной в парламенте оппозиции и отдельных лиц, заявляющих протест власти за его пределами, одинаковым образом необходимы механизмы влияния на большинство, гарантии деятельности и защиты.

*Институт политической оппозиции* включает в себя, во-первых, механизмы, которые позволяют противостоять единоличному принятию решений в системе власти, а также права и гарантии отдельных депутатов (или их групп) высказывать свое мнение, инициировать определенные процедуры. Во-вторых, институт политической оппозиции охватывает право граждан на протест политике и действиям (бездействию)

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в ходе работы научно-учебной группы 2012 г. над темой: «Антимонопольное регулирование политической конкуренции» (грант № 12-05-0006) при поддержке Научного фонда НИУ ВШЭ.

*главы государства, правительства и представительного учреждения, а также гарантии от преследования за критику органов и должностных лиц.*

Народное представительство – идея, получившая развитие в трудах отечественных и зарубежных государствоведов преимущественно в XIX веке, и практически воплотившаяся в определении статуса парламента как представительного и законодательного органа, призванного контролировать исполнительную власть. В постсоветский период к народному представительству стали причислять и выборных должностных лиц (президента, в частности). Теоретическое и практическое развитие народного представительства опиралось на существующие в прошлые века условия общественного и государственного развития: борьба сословий за участие в управлении делами государства (прежде всего через парламент), становление партий и реалии партийного строительства, поиска места парламента в системе власти. В советский период идея народного представительства преломилась в принцип демократического централизма, полновластия советов, монополизма одной партии.

*Народное представительство – форма осуществления власти гражданами через демократических избранных представителей. И, несмотря на то, что в настоящее время понимание народного представительство предлагается освежить: рассматривать его через идею публичного представительства в целом, суть концепции существенно не изменилась. Публичное представительство – урегулированный нормами конституционного права способ формирования воли народа, иных коллективных субъектов посредством признания формируемого и действующего публичного органа (представительного органа) органом собственной и правомерной воли народа, иного коллективного субъекта<sup>2</sup>.*

Переосмысление идеи народного представительства происходит на фоне монополизации политическими партиями общественно-политического

---

<sup>2</sup> См.: Филиппова Н.А. Представительство субъектов Российской Федерации: доктринальные основы и особенности конституционно-правового регулирования. Автореф... д.ю.н. Екатеринбург, 2011. С.13.

пространства (партократией), а также параллельно с изменением роли парламента в системе власти. Парламент уже не является учреждением, осуществляющим исключительный контроль над исполнительными органами. Этот вывод вытекает не только из законодательства и политической конъюнктуры, сложившейся в России. Во многих странах происходит общая трансформация связей контактеров в системе управления обществом и государством (например, европейских). Конституционные модели разделения властей предусматривают полномочия органов различных ветвей власти по взаимному и равновеликому контролю. Все органы, так или иначе, ориентированы на народное представительство, которое предполагает выявление и учет интересов граждан в их деятельности. Поэтому сегодня народное представительство нельзя связывать только с парламентом и с депутатами. Исполнительная власть сама активно создает институты для выявления разнообразных интересов: общественные советы, привлечение независимых экспертов, публичные консультации. Смещение акцентов в системе принятия публично-властных решений от парламента к правительству лишает представительный орган каких-либо рычагов контроля над исполнительной властью. Такая ситуация может сложиться в любой стране, если в парламенте и правительстве в общественно-политической дискуссии приоритет имеют только инициативы «партии большинства». *Это все больше актуализируют определение правового статуса политической оппозиции, готовой взять на себя выхолощенные контрольные полномочия парламента над правительством.*

Изменение места парламента в системе власти происходит еще и потому, что нарастает технологизация управления обществом. Помимо традиционных формы функционирования народного представительства – три чтения законопроекта, комитеты, комиссии, рабочие группы – возникают новые каналы выражения и согласования разнообразных интересов: лоббизм, нулевые чтения, консультации фракций с предпринимательским сообществом и др. В этом смысле можно говорить об усложнении

парламентской практики. При смещении центра принятия публично-властных решений в сторону исполнительной власти вопросы, подлежащие законодательному регулированию, начинают нормироваться правительством или президентом, «сворачиваются» чтения и согласования законопроектов с регионами и т.д. В этом смысле можно говорить об упрощении парламентской практики.

Основное предназначение народного представительства в настоящее время может заключаться в создании различных площадок на уровне парламента, правительства, органов исполнительной власти, где сходятся «частные» мнения, экспертные оценки, получившие представительство в ходе выборов, лоббизма или по иным формальным основаниям. Отношения народного представительства утратили смысл «народных» в аспекте традиционного народовластия. Важно обеспечивать и представительство интересов коммерческого и некоммерческого сектора в деятельности органов власти, представительство государственных интересов в бизнес-среде и секторе некоммерческих неправительственных организаций. Актуальными стали различные модели представительства: представительство депутатом своих избирателей, представительство политическими партиями электората, представительство объединений (коллективов) граждан, заявляющих власти «укрупненные» позиции избирателей, в том числе и в ходе публичных мероприятий, представительство лоббистами интересов своих клиентов (прежде всего коммерческих и некоммерческих организаций) в деятельности органов публичной власти<sup>3</sup>.

Народное представительство как составная часть идеи народного суверенитета не была поддержана в Конституции РФ 1993 г. в советской интерпретации. Отказ от полновластия советов и демократического централизма, провозглашение политического плюрализма и установление

---

<sup>3</sup> См.: *Васильева С.В.* Содержание народного представительства: от идеализма к реальности, поддержанной правовым регулированием // Ученые записки юридического факультета. Вып. 21(31) / Под ред. А.А. Ливеровского. – Санкт-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. 2011. С.76.

сильной роли Президента РФ в системе разделения властей не просто сгладили идеализм концепции народного представительства, а фактически ознаменовали утерю ее актуальности. И в настоящее время не нашли нормативного отражения такие важные положения этой концепции как максимальное отражение в представительном учреждении мнений, царящих в обществе, сильные контрольные полномочия представительного и законодательного органа власти. Депутатский мандат, во всяком случае, не федеральном уровне власти в России однозначно признается свободным. В процессе развития социально-политической системы с момента Перестройки до наших дней (законодательства, формальной и неформальной практики) *идея народного представительства все больше устаревает и в своей теоретической основе расходится с практикой. В частности, она не стала серьезным аргументом, который воспрепятствовал бы полуформальному переносу центра принятия решений от законодательной к исполнительной власти, а также обосновывал бы недопустимость изменения избирательного законодательства: пропорционализацию выборов, исключение графы «против всех», снижение кворума явки избирателей.*

Как уже отмечалось, теоретическое и практическое развитие народного представительства опиралось на существующие в прошлые века условия общественного и государственного развития. В настоящее время эти условия совсем другие: политический плюрализм и многопартийность, правда, преломляющиеся в партократию. Действие принципа разделения властей (в частности, наполнение полномочиями органов) предопределяется качеством *партийного строительства, политической конкуренции и политической оппозиции как составной ее части, которые идеологически не связаны с народным представительством. Современная российская система власти и на уровне законодательства, и на уровне практики в большей мере оценивается не на общенародность, а на конкурентность, плюралистичность и открытость.* И это реалии современного общественного и государственного строительства, размывающие по

сравнению с советским периодом власти конечного бенефициара в политике (народ или нет?), и знаменующие изменение идеологических основ властвования. Нельзя сказать, что идея народного представительства не соответствует демократическим основам. Просто изначальные исходные данные: демократический централизм, полновластие советов и монополизм одной партии делают ненужными и невозможными протестные формы выражения мнения, плюралистические основы ведения дискуссии во власти.

Оппозиция как составная часть политической конкуренции, с одной стороны, является следствием цивилизованного партийного строительства, с другой – стимулирует развитие партийной системы правильным путем. Для становления политической оппозиции в России не хватает теоретической и нормативной основы. *В тех условиях общественного и государственного развития, в которых родилась концепция народного представительства, концепции политической оппозиции не было места. Они в исторической ретроспективе исключают друг друга.* Несмотря на широкое провозглашение в советских Конституциях прав и свобод граждан участвовать в управлении делами государства: слова, печати, манифестаций, объединений, обращений и др., система власти по устройству и механизму функционирования не поддерживала протестное движение (Конституции СССР 1936 г., РСФСР 1937 г. и СССР 1978 г., РСФСР 1977 г.). По мнению ряда исследователей, в основу самой конструкции советской системы, в которую входили Советы, Съезды и исполкомы, состоящие из трудящихся и работающих на их благо, была заложена идея о том, что властные решения в любом случае соответствуют интересам населения. Поэтому нет необходимости в учреждении специальных форм прямого воздействия граждан на органы. Более того, при такой организации власти инакомыслие абсолютно недопустимо. И если в первые годы советского периода наблюдалась определенная терпимость со стороны государства, то в

последующем, особенно во второй половине 30-х гг. инакомыслие в любой форме пресекалось и жестко подавлялось<sup>4</sup>.

Отдельные положения об учете мнения меньшинства можно встретить в регламентах Верховного Совета СССР и РСФСР. В них устанавливались права депутата (группы депутатов) высказывать свое мнение, инициировать определенные процедуры, что, конечно, еще не является даже предвестником оппозиционной деятельности. Эти права депутата (группы депутатов) не коррелировали и с принципом пропорциональности, применяемым в настоящее время во внутренней организации работы Государственной Думы, поскольку в Верховном Совете не было фракций. Согласно Регламенту Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1990 г. каждый депутат вправе выступать в течение фиксированного времени по тому или иному вопросу, а группа депутатов может инициировать созыв внеочередных сессий Верховного Совета, назначение депутатского расследования, потребовать отчета Президиума Верховного Совета, Совета Министров (статьи 9, 19, 100, 102, 103)<sup>5</sup>. Эти права депутатов направлены на обеспечение законодательного процесса и контрольной деятельности представительного учреждения, которые только и возможны при активности «народных избранников», представляющих различные интересы граждан.

Руководящая и направляющая сила одной партии исключала политический плюрализм. Поэтому выражение оппозиционного мнения, осуждающего форму и содержание государственного и общественного строя, приравнивалось к преступлению. В соответствии со ст. 70 Уголовного кодекса РСФСР от 27 октября 1960 г. агитация или пропаганда, проводимая в целях подрыва или ослабления Советской власти либо совершения отдельных особо опасных государственных преступлений, распространения в тех же целях клеветнических измышлений, порочащих советский строй, а равно

---

<sup>4</sup> См.: Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1917 – 1940 гг.) Монография / Под общей редакцией Ю.Л. Шульженко – М.: Институт государства и права РАН, МАЭП, 2010. С.13, 90.

<sup>5</sup> См.: <http://www.bestpravo.ru/sssr/gn-praktika/s1b.htm> (Дата обращения – 10 февраля 2012 г.).

распространение либо изготовление или хранение в тех же целях литературы такого же содержания наказывалось лишением свободы на срок от шести месяцев до семи лет или ссылкой на срок от двух до пяти лет.

Таким образом, для развития идеи политической оппозиции нужны многопартийность, а также политический плюрализм в обществе и во власти, воплощающейся в конкретные механизмы политической конкуренции.

Политическая оппозиция не может рассматриваться в качестве формы представительной демократии как составной части народного суверенитета, провозглашенного в ст.3 Конституции РФ. Ошибочно сведение политической оппозиции к представительной демократии (тем более к народному представительству, которое прежде всего позиционируется как законодательный и представительный орган, отражающий разнообразные интересы граждан). В отличие от народного представительства политическая оппозиция не коррелирует с народным суверенитетом, который означает осуществление власти народом посредством прямой или представительной демократии. Народный суверенитет обеспечивается правовыми формами осуществления гражданами власти и участия их в управлении делами государства. И в идее народного представительства при юридическом подходе акценты делаются на субъективные права граждан влиять на власть через депутатов и на полномочия представителей эффективно проводить интересы избирателей.

Политическая же оппозиция – это не форма осуществления гражданами власти, и в меньшей мере их участие в управлении делами государства. *Политическая оппозиция с правовой точки зрения – это устройство системы власти (институциональная среда в обществе и государстве) на основе политической конкуренции, которое позволяет проявляться в этой системе и среде (на уровне парламента, правительства, президента, партий, общества и т.д.) не просто разным мнениям, а мнениям протеста в адрес инициатив политического большинства.* В данном случае идея политической оппозиции по содержанию находится

ближе к принципу разделения властей, чем к принципу народного суверенитета. А с концепцией народного представительства ее сближает только наличие некой инстанции (субстанции), функционирование которой сопровождается выражением различных интересов. Правда, при политической оппозиции речь идет не об интересах вообще, а исключительно об интересах протестного характера.

Поскольку политическая оппозиция представляет собой особое устройство системы власти, специфическую институциональную среду в обществе и государстве, в которой допустимы оппонирование, протест, иное мнение, то и в ее правовом регулировании необходимо переместить акценты. *В отличие от народного представительства, которое обеспечивается преимущественно через субъективные права граждан влиять на власть и на полномочия представителей эффективно проводить интересы избирателей, политическая оппозиция институализируется иными мерами.* Гарантирование протестных форм оппонирования власти через субъективные права остается важным лишь на уровне политической оппозиции, функционирующей за пределами парламента. В данном случае речь идет о совершенствовании законодательства о публичных мероприятиях и смягчении ответственности оппозиционеров, принимающих в них участие и критикующих власть в личном качестве.

*Регулирование политической оппозиции, представленной в парламенте, должно осуществляться не через субъективные права граждан, а через механизмы, позволяющие наладить особое устройство системы власти, институциональную среду в обществе на условиях допустимости оппонирования, протеста, выражения иного мнения.* В этих целях потребуются внесение изменений и дополнений в законодательство о партийном строительстве, о правительстве, о статусе иных органов публичной власти (например, Счетной палаты РФ, аудиторами которой могли бы стать и представители парламентской оппозиции), регламенты палат. При этом избирательное законодательство не входит в приоритеты

конституционной регуляции. Становление политической оппозиции, а вместе с ней и политической конкуренции в обществе и государстве самой собой должно привести к одемокрачиванию выборов.