



А.Н.Медушевский

ОППОЗИЦИЯ КАК ИНСТИТУТ: МЕЖДУ ЮРИДИЧЕСКОЙ НОРМОЙ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПРАКТИКОЙ

Васильева С.В. Конституционно-правовой статус
политической оппозиции. — М.: Институт права
и публичной политики, 2010. — 234 с.

Ключевые слова: оппозиция, парламент, конституционно-правовой статус, правила игры, институционализация

Проблема политической оппозиции, приобретшая актуальность в отечественной политической науке с началом перехода России от однопартийной диктатуры к демократии, до настоящего времени юристами систематически не изучалась. Автор рецензируемой книги «пытается развеять миф о том, что политическая оппозиция — это тема чисто политологическая», подчеркивая возможность выстроить рассуждения и выводы в соответствии с «юридическими подходами к исследованию проблем политического меньшинства» (с. 17). На этом пути, однако, выясняется, что институт политической оппозиции невозможно «полностью „растворить“ в системе конституционного права» (с. 143), что «моделирование соответствующих правоотношений представляет для юриста необыкновенную сложность», «выходит за пределы традиционных правовых представлений и требует новых подходов» (с. 154). Вопреки консерватизму нашего юридического сообщества, С.В.Васильевой хватает смелости признать, что тема имеет междисциплинарный характер и ее разработка находится на стыке права, этики и конституционной инженерии. Выход из методологических трудностей она находит в фактическом принятии неоинституциональной парадигмы, основу которой составляет анализ взаимодействия между правовыми нормами и социальным поведением в динамике политического процесса.

Действительно, феномен оппозиции крайне трудно поддается определению и классификации в рамках привычных формально-юридических подходов. С юридической точки зрения политическая оппозиция предстает «в качестве субъекта конституционно-правовых отношений и принципа конституционного строя» (с. 229); с социологической — как меньшинство, отражающее протестные настроения и противостоящее политике правительства; с политической — как часть парламента, охватывающая оппозиционные партии. На практике дело обстоит еще сложнее: сегодняшнее меньшинство способно завтра стать большинством; партия, получившая на выборах большинство голосов,

может оказаться в положении меньшинства, если оппонирует главе государства; а малочисленную фракцию в парламенте, которая поддерживает инициативы президента, нельзя квалифицировать как оппозицию (с. 19—20, 35). Следовательно, постоянство оппозиции — в ее бесконечном изменении (как изменчиво отношение между политическим большинством и меньшинством в парламенте).

Но нужно ли в таком случае стремиться к определению «конституционно-правового статуса оппозиции», особенно с учетом того, что, как показано в книге, существует широкое «разнообразие конституционно-правовых статусов парламентской оппозиции» (с. 135), что они подвержены изменениям и «зависят от многих факторов» (с. 144), а «примеры принятия специального закона о правах и гарантиях политической оппозиции в зарубежных странах единичны» (с. 11). Не равнозначно ли это заведомо безуспешному поиску философского камня? Признавая, что «рассуждения относительно правового регулирования оппозиционной деятельности и статуса политического меньшинства могут носить дискуссионный характер» (с. 234), автор тем не менее считает попытку таких рассуждений оправданной и ратует за наделение оппозиции «определенным конституционно-правовым статусом» (с. 229). Речь идет прежде всего о создании и юридической фиксации четких правил игры — условий обеспечения легитимности процедур политической конкуренции.

Существующие классификации оппозиции призваны выявить вариативность этих правил и ответить на вопрос, возможно ли привести их к единой формуле. В современной литературе о политических партиях можно найти немало таких классификаций, базирующихся на разных критериях: оппозицию подразделяют на системную и несистемную, лояльную и нелояльную (оппозиция «его величества» и «оппозиция его величеству»), реальную и мнимую, гомогенную (однопартийную) и фрагментированную (представленную блоками, союзами и альянсами различных политических сил), самостоятельную и направляемую извне, наконец, успешную и неуспешную с точки зрения овладения властью. Понятно, что вся терминология, описывающая деятельность оппозиции, изначально взята из опыта парламентских государств вестминстерского типа, поскольку отношения между парламентским большинством и меньшинством отработывались там в течение столетий и зафиксированы в сборниках парламентских прецедентов (например, Эрскина Мэя), фиксирующих мельчайшие нюансы взаимоотношений правящей и оппозиционных партий, а также поведения фракций и депутатов в формулах обычного парламентского права и регламентных норм.

Однако эти известные нормы и практики, которые автор кладет в основу анализа и характеризует с выраженной заинтересованностью и симпатией, наполняются другим содержанием, как только мы выходим за пределы классических парламентских режимов, описанных Дж.Ст.Миллем, А.В.Дайси, Дж.Брайсом или М.Я.Острогорским. Даже

в странах, принявших вестминстерскую систему, она функционирует иначе, чем в Великобритании, — например, ввиду отсутствия дисциплины парламентского голосования (как в Новой Зеландии), слабости либо бездействия института «кнутов» или специфической трактовки бикамерализма (как в Канаде или Австралии). Данные различия еще более возрастают с переходом к другим формам правления — тем или иным версиям монистического парламентаризма (скажем, к французскому «режиму ассамблеи»), смешанных и президентских систем. Свой вклад в это разнообразие вносят такие факторы, как структура избирательной системы, федерализм, бикамерализм, многопартийность, исторически сложившиеся представления элит и их модификации в условиях глобализации. Все это, конечно, не исключает возможности поиска универсальных принципов политической конкуренции: если признать, что цель оппозиции состоит в завоевании и удержании власти, то есть в превращении в правящую партию, то в демократическом обществе должны существовать правила и процедуры, регулирующие процесс смены у власти политических акторов, а также гарантии права политического меньшинства на выдвижение альтернативных идей, которые могут получить воплощение в будущем.

Вместе с тем возникает ряд вопросов относительно универсальности этих правил и процедур. *Во-первых*, в какой мере их исторические формы отвечают нынешним реалиям «заката» классического парламентаризма и двухпартийных систем, где функционирование оппозиции все меньше соответствует формальной структуре разделения властей и все больше зависит от неформальных договоренностей и фактического статуса политического меньшинства? *Во-вторых*, должны ли эти правила быть едиными для всех форм правления и уместно ли вообще говорить о «парламентской оппозиции» в странах с президентской и полупрезидентской системами, особенно в тех из них, где отсутствуют реальные механизмы, обеспечивающие ответственность правительства перед парламентом? *В-третьих*, как быть с нарушениями традиционных парламентских процедур, совершаемыми при участии самой оппозиции как «стихийно», так и в результате соглашений об «обмене одолжениями» (с. 140—141), которые, превратившись в обыденное явление во многих современных законодательных ассамблеях, отнюдь не всегда становятся достоянием гласности (многочисленные примеры такого циничного сговора дают страны Восточной Европы, постсоветского пространства и Латинской Америки)?

Ключевое значение поэтому приобретает анализ условий, способствующих полноценной реализации правил и процедур, регулирующих взаимоотношения между правящей партией и оппозицией. С точки зрения конституционной инженерии важно выяснить, что первично — создание нормативного каркаса или практика функционирования политической системы. Автор разрешает указанную дилемму в пользу нормативного регулирования — фиксации конституционно-правового статуса сторон парламентской игры. Но данное заключение представ-

ляется спорным, поскольку принятие соответствующих норм и регламентных правил повсюду становится результирующим выводом из опыта конфликтных отношений правящей партии и оппозиции, то есть именно практики, которая в конечном счете определяет институционализацию партийной системы и место в ней оппозиции. С одной стороны, деятельность оппозиции действительно задана общими параметрами политической системы — правилами политической конкуренции на выборах (пропорциональная, мажоритарная, смешанная избирательная формула или комбинация таковых), типом партийной системы (многопартийная или двухпартийная), структурой парламента (однопалатный или двухпалатный), регламентами палат (жестко или гибко регулируемыми отношениями между правящей партией и оппозицией), проходным барьером и т.д. С другой — интерпретация этих норм зависит от организации парламентского большинства и самой оппозиции, которая может принимать различные формы (партии, группы, блоки), иметь относительно открытый или закрытый характер (то есть допускать или не допускать в себя представителей других политических объединений), действовать на разных уровнях политической системы (центральном или территориальном), идти или нет на тактические (так называемые «беспринципные») союзы с правящей партией, входить или не входить в парламентские комиссии, правительство и органы исполнительной власти.

Эти наблюдения принципиально важны для выстраивания политических систем в обществах переходного типа, где отсутствуют устойчивые демократические традиции, нет развитого парламентаризма и культуры политического диалога, а политический режим сохраняет элементы авторитаризма. Здесь мы сталкиваемся с известным порочным кругом: без развитых институтов демократии и гражданского общества трудно создать правовые рамки и процедуры политической конкуренции, однако без нее невозможно построить демократическую систему. В той или иной степени данная ситуация характерна для всех стран постсоветского пространства, в частности для России, политическая система которой практически никогда не предполагала институционализированной оппозиции. Исключение составляет короткий период рубежа XIX — начала XX в., когда стало зарождаться земское и конституционное движение, появились полноценные политические партии, конкурировавшие на выборах в Государственную думу, возникла классическая школа российского конституционализма. Однако эти ростки политического плюрализма и конкуренции оказались сметены в ходе большевистской революции 1917 г. и с трудом восстанавливаются сейчас. В контексте современной российской политической системы, определяемой как ограниченный плюрализм, авторитаризм и мнимый конституционализм, где конкуренция практически отсутствует, партии выполняют имитационные функции, а политическое участие сведено чуть ли не к ритуальным церемониям, не приходится говорить о политической оппозиции «парламентского типа». В этих условиях, как спра-

ведливо полагает автор, оппозиционные силы оказываются перед выбором: «или принципиальное сотрудничество с властью и проправительственными организациями, или перспектива маргинализации, или уход в плоскость радикальных методов борьбы» (с. 228—229). Но ни один из этих вариантов не может стать основой реальной институционализации оппозиции как полноправного и легитимного участника парламентского процесса.

Вопреки оптимистической вере автора в юридическую норму, отношения власти и оппозиции выстраиваются не столько в правовом поле, сколько в поле принятия конъюнктурных политических решений, обусловленных текущими вызовами. Оппозиционная деятельность выступает не в старомодных парламентских одеждах, но в форме внепарламентских акций гражданского неповиновения, часто выходящих за рамки закона, а ответственность определяется не в ходе судебного разбирательства, но с помощью внесудебных критериев политической целесообразности. В этой ситуации как власть, так и оппозиция отказываются от установленных парламентских ритуалов и не спешат прийти к согласию по фундаментальным вопросам политической повестки дня.

Первостепенное значение для всего механизма политической конкуренции имеет ответ на вопрос: кто и каким образом должен определять соответствующие правила и нормы, поддерживать их стабильность, сигнализировать о нарушениях — законодатель, меняющееся парламентское большинство, оппозиция или судебные институты? На практике данную функцию берет на себя оппозиция, ведь, согласно известной формуле, интерес партии к соблюдению формальных процедур прямо пропорционален степени ее удаленности от реальной власти. Но всегда ли оппозиция, которой присущи собственные эгоистические устремления, является добросовестным толкователем конституционных заветов и парламентских процедур? Думаю, что нет. Слишком категоричен поэтому авторский тезис, что «главным носителем правового начала в любом парламенте всегда будет не парламентское большинство, а оппозиция» (с. 232). А если речь идет о слабом парламенте, зависимом от исполнительной власти, и оппозиции, придерживающейся экстремистских установок, как, например, коммунистические, националистические или фундаменталистские фракции, или, напротив, о псевдооппозиции, выполняющей исключительно легитимирующие и имитационные функции? Разве можно считать КПРФ или ЛДПР полноценными парламентскими партиями, а их фракции — реальной оппозицией? Наконец, если в странах с устойчивым парламентаризмом «непристойная» оппозиционная критика власти чревата для депутатов лишь отстранением от дебатов, то в системах мнимого конституционализма она либо невозможна, либо ведет к вытеснению соответствующих групп на периферию политического процесса и их информационной блокаде. Именно этими причинами, по моему мнению, объясняется тот факт, что по прошествии 20-летнего переходного периода

«в современной России политическая оппозиция формально не институционализована» (с. 230).

Общие рекомендации автора для современной России представляются обоснованными, хотя, на мой взгляд, ведут в сторону от первоначального замысла исследования: поставив перед собой задачу определить конституционно-правовой статус оппозиции, Васильева сталкивается с двоякой проблемой — невозможностью формализовать то, чего нет (институционализированную парламентскую оппозицию), и нецелесообразностью юридической фиксации того, что вообще не поддается формализации (чрезвычайно разнообразной и изменчивой практики включения оппозиционных групп депутатов в процесс принятия политических решений). Считая создание полноценной парламентской оппозиции делом будущего, она вместе с тем приходит к заключению, что ни конституционные поправки, ни принятие специального закона о правах и гарантиях политической оппозиции, ни законодательное регулирование оппозиционной деятельности как таковой сами по себе не обеспечат исковой цели (институционализации оппозиции). Для ее достижения необходимы комбинированные изменения на трех уровнях: на уровне регламента Государственной Думы, на уровне общего законодательства (корректировка избирательной системы, а также законов о политических партиях и общественных объединениях) и на уровне политической практики (отказ от безусловного доминирования партий и их демократизация — преодоление тенденций к замкнутости и бюрократизации партийных структур и диктату лидеров, развитие внутрипартийной демократии, ротация партиячек, введение возрастного ценза пребывания на руководящих должностях и т.п.).

В условиях кризиса доверия к политическим партиям путь к построению полноценной демократии следует искать не в возвращении к традиционным партиям с их жесткой и авторитарной структурой, а в переходе к непартийной демократии и широким общественно-политическим коалициям, адекватно отражающим новые вызовы и тенденции глобализирующегося мира.