АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ЯЦЕК ЗАЛЕСНЫ

Варшавский университет
Факультет политологии и международных исследований
00-927, Польша, Варшава, ул. Краковское Предместье, д. 26–28
E-mail: zalesnyjacek@gmail.com
ORCID: 0000-0002-8231-4454

ЯРОСЛАВ ШИМАНЕК

Аналитическое управление Канцелярии Сейма
00-441, Польша, Варшава, ул. Загорная, д. 3
E-mail: jaroslawszymanek@o2.pl
ORCID: 0000-0002-0590-5218

DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-4-szymanek-zaleśny

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОППОЗИЦИИ: ТРЕНДЫ И ВЫЗОВЫ

Аннотация. Парламентская оппозиция представлена во всех государствах с демократическим политическим устройством, где выборы носят плюралистический и конкурентный характер. В результате парламентская партийно-политическая сцена делится на группы (или одну партию, победившую на выборах), формирующие правительство, и партии, не входящие в его состав (правящую коалицию), равно как не поддерживающие его в парламенте (парламентская коалиция). Данные группы принято называть меньшинством либо — по-английски — оппозицией, выступающей против (*opposite*) правительства и представляющей альтернативную ему программу действий. Парламентская оппозиция, несмотря на то что представлена во всех демократических государствах, не везде институционализирована на законодательном уровне. В данной статье доказывается тот факт, что во многих государствах ее функционирование основывается только на парламентских традициях и обычаях. Вместе с тем выявлена тенденция к законодательному оформлению деятельности парламентской оппозиции и связанному с ним восприятию парламентской оппозиции не только как политического факта, но и как формального института парламентского права.

Ключевые слова: парламент, оппозиция, институционализация, демократия, тенденции, эволюция, современные страны

JACEK ZALESNY

Faculty of Political Science and International Studies, University of Warsaw
(Warsaw, Poland)

00-927 Warsaw Poland Krakowskie Przedmieście Street 26–28

E-mail: zalesnyjacek@gmail.com

ORCID: 0000-0002-8231-4454

JAROSLAW SZYMANEK

Analytical Department of the Office of the Sejm (Warsaw, Poland)

00-441 Warsaw Poland Zagórna 3 Street

E-mail: jaroslawszymanek@o2.pl

ORCID: 0000-0002-0590-5218

INSTITUTIONALIZATION OF THE RIGHTS OF PARLIAMENTARY OPPOSITION: TRENDS AND CHALLENGES

Abstract. Parliamentary opposition is found in each democratic political system where the elections are of pluralistic and competitive character. As their consequence, the parliamentary scene of political parties and politics is divided into those groups, or one victorious group, which form the government, and the groups (most frequently, a few) which are neither in the government (as government coalition) nor support it in parliament (as parliamentary coalition). Those groups are usually called the minority, or — from English — the opposition, which is opposite the government presenting a program alternative towards the latter. Although parliamentary opposition appears in each democratic state, it is not everywhere legally institutionalized. It is argued in the article that in many countries its functioning is based only on parliamentary customs but at the same time the tendencies are observed to introduce the opposition to legal regulations and hence to treat it not only as a political fact but also as a formal institution of parliamentary law.

Keywords: parliament, opposition, institutionalization, democracy, trends, evolution, modern countries

Введение

В парламенте, который формируется в результате свободных, конкурентных выборов, оппозиция в той или иной форме присутствует всегда. Однако она не всегда надлежащим образом оценивается на правовом уровне, и в связи с этим ее деятельность не всегда отражается в законодательных актах или — зачастую — регламентах.

Традиционно оппозиция воспринималась как политический факт и вместе с тем как некая реальность, которая не требует отдельного определения в положениях позитивного права. Таким образом, признавалось, что депутаты, не поддерживающие правительство, могут пользоваться всеми средствами влияния на работу парламента, которые закреплены либо за отдельными депутатами (индивидуально), либо за определенными количественными группами. При этом такие группы могут быть неинституционализированными либо институционализированными; последние ассоциируются чаще всего с парламентскими фракциями. Следовательно, в том или ином виде депутаты, сами называющие себя оппозицией, могли — и все еще могут — свободно осуществлять различные права, представляя собственные концепции, оппозиционные относительно концепций правящей власти. Тем более что они защищены иммунитетом, который необходимо воспринимать как хронологически первую и все еще наиважнейшую гарантию прав оппозиции.

В частности, материальный иммунитет (в Великобритании традиционно определяется парламентской привилегией свободы слова) гарантирует права депутатов оппозиции: не подвергать их репрессиям в связи с высказываниями в парламенте, включая самые критичные относительно правящего большинства. Изначально иммунитет должен был защищать права парламента относительно исполнительной власти. Однако в настоящее время отношения исполнительной и законодательной ветвей власти перешли из явного соперничества в сотрудничество — в крайнем случае, конкуренцию, — поэтому иммунитет утратил свое первоначальное значение. Он превратился в инструмент, защищающий депутатов оппозиции, гарантируя им тем самым свободу критики правящего большинства.

Со временем к этому добавились парламентские традиции и обычаи, формирующие атмосферу работы парламента, в которой право оппозиции на критику начинаний власти и представления альтернативных предложений стало неоспоримым. Атмосфера уважения к различным взглядам, представляемым во время парламентских дебатов,

поддерживалась всеми, прежде всего из прагматичных побуждений. К ним относятся по меньшей мере потенциальная сменяемость власти и то, что сегодняшняя оппозиция после следующих выборов может стать правящим большинством, и наоборот. Вследствие этого в течение многих лет права депутатов оппозиции уважались, хотя сама оппозиция — как формальный правовой институт — оставалась неизвестной.

Институционализация оппозиции

Правовая институционализация оппозиции, понимаемая как ее отражение в положениях позитивного права, обусловлена общим конституционным развитием государства. Замечено, что традиционное разделение власти на три ветви, доминирующее в конституционном мышлении, оказалось в большей мере фикцией. Так, разделение на правительство и парламент является скорее формальным, чем фактическим, поскольку при парламентской системе правительство формируется парламентским большинством. Следовательно, в политическом смысле законодательная и исполнительная власти образуют единство, абсолютно отрицая разделение власти и вместо него предлагая фактический монизм.

В связи с этим возникла следующая идея: традиционное разделение власти на три ветви заменить дуополией власти, в которой главную роль играет разделение на власть и оппозицию либо — в несколько ином восприятии — на большинство и меньшинство¹. Согласно этой концепции дуополия имеет первичный и вместе с тем исходный характер, поскольку переносится на иные традиционные формы разделения власти, которое сегодня невозможно ограничить обычным разделением на три ветви². Само уточнение чисто формального подхода к разделению власти не было единственной причиной принятия процедур институционализации оппозиции.

Другим, не менее важным, было изменение функций, которые приписывались парламентской оппозиции. В классическом восприятии оппозиции приписывалась главным образом функция критики правительства. Она формировала то устоявшееся мнение, что оппо-

¹ См.: *Fontana D.* Government in Opposition // *Yale Law Journal*. 2009. Vol. 119. No. 3. P. 550.

² Ср.: *Helms L.* Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives // *The Journal of Legislative Studies*. 2008. Col. XIV. No. 1–2. P. 6 и след.

зиция является деструктивной силой, способной только критиковать, в то же время не умея предпринимать конструктивные действия, о чем говорили все те, кто был против институционализации. Согласно данной концепции не стоит создавать «зонтик правовой защиты» оппозиции, если она является исключительно деструктивной силой, неспособной поддержать правительство, зачастую критикующей его из принципа. Со временем, однако, саму критику правительства стали воспринимать в более приятном свете³. Было замечено, что она несет за собой также позитивные элементы.

В связи с этим функция критики правительства была дополнена другими функциями (заданиями) оппозиции. К ним, в частности, относятся: 1) функция обеспечения прозрачности действий парламента; 2) контролирующая функция; 3) функция обеспечения программной альтернативы. Вследствие всех этих «новых» заданий оппозиции усилился нажим на необходимость ее институционализации, тем более что она по-новому интерпретировала восприятие оппозиции. Из исключительно деструктивной силы, коей она воспринималась до этого времени, она преобразилась в жизненную силу государства, которая должна обеспечивать защиту от патологии власти.

Функция контроля имела особое значение, поскольку оппозиция де-факто заменила парламент, который в парламентской системе только формально контролирует правительство. В данном случае доминирует подход «не будем забивать гол в свои ворота», вследствие чего парламент перестает эффективно контролировать действия правительства. На британской почве принято говорить о правлениях не столько парламентско-кабинетных, сколько премьерских, в которых де-факто кабинет министров контролирует парламент, а не парламент кабинет. В современных государствах парламентский контроль носит только внешний характер, что лучше всего доказывают примеры предложений об отзыве правительства или его отдельных членов в ситуации, когда правительство располагает арифметическим большинством в палате. Во всех этих ситуациях предложения об отзыве

³ Вместе с тем необходимо заметить, что и в настоящее время оппозицию могут делить на конструктивную и неконструктивную, называемую популистской. Такое разделение оппозиции предлагают, например, Т. Люверс и С. Отъес. См.: *Louwerse T., Otjes S. How Populists Wage Opposition: Parliamentary Opposition Behaviour and Populism in Netherlands // Political Studies. 2019. Vol. 67 (2). P. 480–481. Подробнее об идее конструктивной оппозиции в российской доктрине см.: Абдулаева Ю.М. Институциональные условия формирования конструктивной оппозиции в странах Центральной и Восточной Европы: Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007.*

министров являются всего лишь инструментом запуска парламентских дебатов, что должно привлечь внимание более широких кругов общества.

По этим причинам со временем функцию контроля с успехом переняла оппозиция, которая в настоящее время использует большинство инструментов парламентского контроля (запросы, интерpellации, предложения об отзыве правительства или министра). Такое утверждение верно и применительно к прозрачности работы парламента. Здесь так же, прежде всего, оппозиция заинтересована в явности, становясь своего рода стражем конституционного принципа открытости работы парламента.

В свою очередь, функция представления программной альтернативы превратила традиционный образ оппозиции из силы явно деструктивной в силу, которая не столько критикует правительство, сколько представляет предложения по решению конкретных вопросов⁴. Естественно, последнее касается только так называемой системной оппозиции и не относится ко всем тем политическим силам, которые либо сами определяют себя как антисистемные формирования, либо по своим действиям де-факто такими являются.

Относительно потребности расширения признания прав оппозиции необходимо подчеркнуть: речь идет не столько о фактическом восприятии оппозиции и ее прав (что в европейских парламентских системах в большей или меньшей мере соблюдалось всегда), сколько об их правовой институционализации. Иными словами, об определении в нормативном виде роли оппозиции, если речь идет об организации и функционировании парламента. Таким образом, речь идет о переводе парламентской оппозиции с уровня фактического института на уровень формального института, урегулированного законодательно⁵.

Следует также подчеркнуть, что правовое регламентирование деятельности оппозиции — явление относительно новое, но вместе с тем последовательно развивающееся. Причем оно является результатом возрастающей в течение около 100 лет юридизации отдельных принципов работы государства, которые изначально действовали исключительно как неписанные правила, т.е. как политические традиции и обы-

⁴ См.: *Примуш Н.В.* Политическая оппозиция в европейской и постсоциалистической практике // *Studia Politologiczne* 2014. Vol. 33. P. 247 и след.

⁵ Ср.: *Szymanek J.* O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach regulaminu Sejmu RP // *Gdańskie Studia Prawnicze*. 2018. Vol. XL. P. 455 и след.

чай, а также как практика работы различных учреждений и субъектов, чтобы со временем находить подтверждение в положениях позитивного права. Изначально такая юрисдикция включала в радиус своего влияния ключевые механизмы функционирования парламентской системы правления, такие как вотум доверия или вотум недоверия. Потом она также охватила политические партии как те субъекты, которые имеют действительное значение для введения и работы конституционных принципов функционирования всего политического режима и которые в течение многих лет полностью отсутствовали как в конституции, избирательном законодательстве, так и в парламентских регламентах. Так наконец-то появилась потребность правового регулирования отношений правительства с оппозицией, поскольку вскоре оказалось, что именно это является сутью механизмов всей системы правления.

Наивысшей степенью институционализации является конституционный уровень. Однако необходимо подчеркнуть, что в данном аспекте упоминание в конституции оппозиции либо меньшинства, поскольку оба эти понятия применяются и являются взаимозаменяемыми, относится к исключениям. Тем не менее, особенно в последний период, можно наблюдать практику дополнения конституции положениями, которые должны гарантировать парламентской оппозиции особую защиту.

Примером может послужить поправка к Конституции Франции, внесенная в 2008 г., которая добавила положение о том, что «регламент каждой из палат определяет права парламентских фракций, действующих в палате. Он наделяет специальными правами оппозиционные фракции, действующие в палате, равно как группы парламентского меньшинства» (ст. 51-1). Кроме того, согласно ч. 3 ст. 4 французской Конституции «закон гарантирует свободу выражения мнений и равное участие партий и политических групп в политической жизни народа». Также в Конституции Португалии четко определяются права оппозиции. Она определенно подтверждает, что «признается право меньшинства на демократическую оппозицию, согласно принципам, предусмотренным в конституции и в законе» (ч. 2 ст. 114). Более того, Конституция Португалии четко провозглашает, что «политические партии, представленные в Собрании Республики, которые не входят в состав Правительства, пользуются, в частности, правом на получение регулярно и непосредственно от Правительства информации о развитии государственно значимых дел; политические партии, представленные в Законодательных собраниях автономных регионов

и во всех прочих собраниях, избираемых в результате прямых выборов, пользуются аналогичным правом относительно исполнительной власти, в состав которой не входят» (ч. 3 ст. 114). Оппозиция упоминается также в Конституции Мальты, в которой четко и ясно закреплён институт «Лидера Оппозиции» (*Leader of the Opposition*).

Однако, несомненно, наиболее широкое регулирование прав, равно как общих функций оппозиции в сфере государственного устройства, на конституционном уровне представлено в Бутане. Конституция прямо утверждает, что оппозиция (*the opposition party*) «играет конструктивную роль, а её цель — гарантирование того, чтобы правительство и правящая партия действовали согласно конституционным положениям» (ч. 1 ст. 18). Особой функцией оппозиции является слежение за тем, чтобы правительство и правящая партия осуществляли власть надлежащим образом (*provide good governance*), пропагандировали национальный интерес, а благодаря этому реализовали амбиции народа (*aspirations of the people*). Сверх того, функцией оппозиции, непосредственно предусмотренной в Конституции, является «пропаганда национальной целостности, единства и гармонии, а также сотрудничества между всеми общественными группами» (ч. 2 ст. 18). Весьма оригинальной функцией оппозиции является ведение «конструктивных и ответственных» парламентских дебатов, а именно «обеспечение здорового и достойного протеста» (*healthy and dignified opposition*) против правящего большинства. Конституция Бутана, уточняя государственно важные задачи оппозиции, утверждает в то же время, что оппозиция должна следить за тем, чтобы интересы правящей партии не доминировали над общенациональными интересами. Принципиальной конституционной ролью оппозиции является, тем самым, обеспечение «ответственного правления» (ч. 4 ст. 18). Учитывая новые функции оппозиции, данная Конституция дополнительно определяет то, что оппозиция вправе возражать против политики правительства и формулировать альтернативную позицию (ч. 5 ст. 18). Наряду с этим оригинальным решением является то, что Конституция Бутана четко определяет: во время внешней угрозы, стихийных бедствий и всех иных кризисов, угрожающих государству, оппозиция обязана поддерживать правительство (ч. 6 ст. 18).

Необходимо заметить, что в тех немногочисленных случаях, когда оппозиция упоминается на конституционном уровне, положения о ней часто носят крайне общий характер. Поэтому широкое определение задач оппозиции в Конституции Бутана является исключением. Это связано с идеей верховенства народа и убеждением в том, что его

парламентским отражением является не только большинство, но и оппозиция, которая — аналогично большинству — выражает политическое представительство народа Бутана⁶.

Насколько исключительным является детальное регулирование прав оппозиции в Конституции Бутана, настолько же исключительной является законодательная форма регулирования вопросов парламентской оппозиции (меньшинства). Так, Португалия является единственным демократическим государством, установившим особый, усиленный режим регламентации прав парламентской оппозиции. С этой целью принят отдельный закон, определяющий правовое положение оппозиции (*estatuto do direito de oposição*)⁷. Естественно, можно также привести британский пример, но он, однако, несколько отличается от португальского примера, как минимум, по двум причинам. Первая — отсутствие необходимого конституционного регулирования, вследствие чего закон на почве британского правового порядка имеет немного иной статус, чем в любой другой системе. Второй причиной является отсутствие особого, посвященного исключительно оппозиции закона. Поэтому оппозиция в британском законодательстве упоминается мимоходом, в контексте других принципиальных вопросов. В качестве примера можно привести Закон о министрах короны (*Ministers of the Crown Act*), который вместе с рядом других вопросов урегулировал также статус Лидера Оппозиции Ее Королевского Величества⁸.

Португальский закон является, вне всякого сомнения, наиболее широким правовым актом, регулирующим деятельность оппозиции. Этот закон прямо предусматривает, что «меньшинствам гарантируется право на создание и осуществление демократического сопротивления правительству»⁹ (ст. 1). Демократическое сопротивление определяется как «контроль и критика» политических взглядов и работы правительства, и при осуществлении права на него должны всегда соблюдаться положения действующего законодательства (ч. 2 ст. 2). Португальский закон от 1998 г. четко определяет субъекта, реализующего законное право на возражение. Таким субъектом признаются поли-

⁶ См.: Iyer V. Constitution-Making in Bhutan: A Complex and Sui Generis Experience // The Chinese Journal of Comparative Law. 2019. Vol. 7. No. 2. P. 372.

⁷ https://dre.pt/web/guest/pesquisa/?search/459421/details/normal?p_p_auth=nQy6DHLQ (дата обращения: 24.10.2019).

⁸ Подробнее см.: Machelski Z. Opozycja polityczna w Europie. Ujęcie porównawcze. Warszawa, 2016. P. 77–78.

⁹ В оригинале «*oposição democrática ao Governo*». — Прим. авт.

тические партии, представленные в парламенте, но не формирующие правительство (ч. 1 ст. 3).

На основании данного закона субъект права на оппозицию имеет право быть уведомленным непосредственно и в разумные сроки органами исполнительной власти об их действиях; право предварительного консультирования; так называемое право на участие, т.е. право на высказывание и вмешательства конституционными средствами и всеми прочими правовыми средствами во все существенные государственные вопросы, а также право на присутствие и участие во всех официальных мероприятиях, которые требуют такого участия. В частности, парламентская оппозиция имеет право быть заранее уведомленной правительством об определении даты местных выборов, векторах внешней и оборонной политики, а также политики внутренней безопасности, проектах законов, касающихся так называемых национальных планов и бюджета государства. Помимо этого, на основании закона парламентская оппозиция вправе высказывать особое мнение на этапе разработки по поводу любых законодательных инициатив правящего большинства, касающихся выборов, обществ и политических партий (ст. 7).

Закон, определяющий права оппозиции, предусматривает также то, что все оппозиционные партии имеют право через своих свободно назначенных представителей подавать заявления во все комиссии и прочие органы, назначенные для составления белых книг, отчетов, предоставлять оценки, исследования и инспекции либо осуществлять в другой форме определение фактического состояния по вопросам, существенным для интересов государства, региона, или локальным (ст. 8). Парламентские партии, формирующие оппозицию, могут также — на основании закона — требовать и, соответственно, получать от правительства в разумные сроки информацию о мерах, предпринятых в целях реализации конституционных гарантий свободы, независимости и плюрализма средств массовой информации. Аналогичные права касаются всей информации о предпринятых мерах в отношении публичных СМИ, которые должны быть всегда независимыми от правительства и прочих органов государственной власти и гарантировать право выражения и сопоставления различных точек зрения. Следует обратить особое внимание на данные положения, поскольку португальский законодатель в данном месте четко связывает свободу действий оппозиции с плюрализмом СМИ (т.е. источников получения информации), в частности с независимостью публичных СМИ.

Желая гарантировать эффективность принятого регулирования, закон обязывает правительство подавать ежегодно до конца марта отчет о соблюдении всех предусмотренных прав оппозиции. Такой отчет всегда может стать предметом публичных парламентских дебатов по запросу заинтересованных оппозиционных партий. Независимо от этого правительственные отчеты, раскрывающие степень реализации права на оппозицию, ежегодно публикуются в правительственном вестнике (ст. 10).

Следует заметить, что португальский закон не содержит полного перечня прав оппозиции. Как и в прочих государствах, данные права детально определяются только в регламентных положениях. Поскольку независимо от того, регулируется ли деятельность парламентской оппозиции конституцией или законом, парламентский регламент является наиболее подходящей формой институционализации оппозиции. Все прочие правовые акты, такие как закон или, например, конституция, носят с точки зрения прав оппозиции всего лишь гарантийный характер (порой даже декоративный¹⁰). Напротив, регламент как правовой акт, детально определяющий механизм парламентских процедур, делает реальными все права, которыми наделено меньшинство (оппозиция). В сравнительном восприятии это также правовой акт, который — если вообще — чаще всего институционализирует права парламентской оппозиции (в меньшей или большей степени). Возведение ее в ранг конституционного или законодательного института все еще является, несмотря ни на что, исключительным решением.

Поэтому уровень регламентных положений является наиболее уместным для правовой институционализации парламентской оппозиции. Она может упоминаться различным образом. Конечно, прежде всего следует отметить метод, который можно определить как подразумеваемую регламентацию либо попросту отсутствие регламентации оппозиции. Такой подход к вопросу о парламентской оппозиции не-

¹⁰ Так происходит в ситуации, когда данные акты всего лишь признают оппозицию и определяют довольно общо, порой даже поверхностно ее роль, но не предусматривают никаких конкретных способов ее деятельности. В этом случае можно говорить об орнаментальной институционализации в противоположность действительной (реальной) институционализации, сутью которой является не столько подтверждение самого факта существования оппозиции, сколько все-таки определение перечня прав, которыми она может располагать. Таким образом, сутью институционализации не является внесение в правовые нормы самого понятия оппозиции или меньшинства, а наделение ее конкретными средствами воздействия на порядок работы парламента.

изменно доминирует. Принято считать, что отсутствие упоминаний об оппозиции или хотя бы так называемом парламентском меньшинстве не означает отсутствия положений, относящихся к ее правам в парламентской палате. Оппозиция воспринимается как любая группа депутатского меньшинства, и даже отдельный депутат, если только регламентные положения создают права, адресованные либо отдельному парламентарию, либо какой-либо группе депутатов. Именно в данном случае де-юре институционализируются права оппозиции, но опосредованно, поскольку это осуществляется без использования непосредственно понятия оппозиции или меньшинства. Поэтому так называемое отсутствие институционализации является зачастую предполагаемой институционализацией.

Примером может служить регламент парламента Эстонии (Рийгикогу), содержащий ряд положений, которыми пользуются депутаты оппозиции. Они касаются как отдельных депутатов, так и групп парламентариев. Таким образом, любой депутат может вносить проект закона так же, как любой депутат имеет право внесения интерpellации. В свою очередь, группа депутатов в Рийгикогу (как минимум одна пятая его законного состава) может выступить с предложением о проведении внеочередного заседания парламента; предложением о выражении вотума недоверия правительству в целом либо отдельному министру; внести проект, содержащий поправку к эстонской Конституции.

Аналогично выглядит регулирование осуществления прав депутатами оппозиции в регламенте польского Сейма. Отдельный депутат может направить вопрос, например поправку в рассматриваемый проект закона. В свою очередь, группа депутатов может выносить решения по определенным вопросам, например, 15 депутатов могут выступить с законодательной инициативой, группа из 46 депутатов может принимать решение о выражении правительству вотума недоверия, а группа из 69 депутатов может поднять вопрос о парламентском доверии конкретному министру.

Также регламент Эдускунты в Финляндии не содержит положений, четко адресованных оппозиции (меньшинству). Тем не менее многие права сформулированы таким образом, что ими могут воспользоваться отдельные депутаты либо группы депутатов. Следовательно, любой депутат может подать предложение с проектом закона либо постановления; каждый депутат может задать вопрос министру; каждый депутат может представить заявку с предложением изменения регламента палаты. В свою очередь, группа из 20 депутатов (как минимум) может внести интерpellацию, а группа из 10 депута-

тов вправе подать запрос на возбуждение дела о привлечении члена правительства к юридической ответственности (за конституционный деликт).

Во всех этих случаях оппозиция (меньшинство) не воспринимается как формальный институт парламентского права. Таким образом, это положения, адресованные не только оппозиции. Например, час вопросов премьер-министру или возможность определения (раз в какое-то время) повестки дня оппозицией, чтобы провести законодательные проекты меньшинства или эффективно осуществлять парламентский контроль над правительством¹¹. Это не означает, что депутаты оппозиции лишены возможности воздействия на процесс работы парламента. Они поступают так, располагая обычными средствами, которые доступны либо всем депутатам в отдельности, либо всем депутатским группам, определяемым количественно. Оппозиция располагает теми же средствами, что и парламентское большинство¹². Поэтому подобные нормативные положения свидетельствуют об отсутствии институционализации оппозиции. Последняя действует только фактически, а не формально.

Соответственная институционализация парламентской оппозиции на уровне регламента означает, что внутренние положения палаты используют попросту понятие оппозиции относительно меньшинства. При этом речь не идет о видимой или декоративной институционализации, которая сводится к введению понятия оппозиции (меньшинства) в законодательные положения, а о реальной институционализации, признающей за оппозицией конкретные, закрепленные только за ней инструменты деятельности в парламенте. Надлежащей институционализацией не является также простое введение понятия оппозиции в положения регламента, а гарантирование оппозиции адресованных только ей инструментов действия. Это также доказывает, что гарантия прав меньшинства должна осуществляться не для того, чтобы оно было каким-либо чрезмерным образом привилегированным, но для того, чтобы амортизировать доминирование большинства, оружием которого является самая обычная парламентская арифметика, позволяющая свободно использовать все права, определяющие пра-

¹¹ Который в парламентской системе, основанной на тождестве правительства и парламентского большинства, де-факто не существует, согласно тому принципу, что «не забивают гол в свои ворота». См.: *Garlicki L.* Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Warszawa, 2008. P. 245.

¹² См.: *Louwerse T., Otjes S.* Op. cit. P. 483.

вила функционирования парламента¹³. Перечни таких прав могут существенно отличаться.

Примером широкого регламентного регулирования прав оппозиции может служить опыт Франции. Значительно обновленный регламент, вслед за реформой Конституции 2008 г., ввел несколько прав, четко соотносенных с оппозицией. Так, регламент зарезервировал позицию председателя комиссии, контролирующей публичные расходы, за представителем оппозиции (ст. 16). Также в следственной комиссии представитель оппозиции является либо председателем, либо, как минимум, докладчиком (ст. 143). Регламент создал для оппозиции удобный инструмент контроля работ правительства в виде Комитета оценки и контроля публичной политики (ст. 146-2), исходя из того убеждения, что так называемая оценка законодательства является ключевым сегментом работ парламентского меньшинства. Кроме того, предусмотрено, что в рамках дебатов на тему правительственных заявлений, представленных в режиме ст. 50-1 Конституции, половина времени предоставлена оппозиции. Помимо этого, оппозиция получила возможность влияния на повестку дня парламента, поскольку одно заседание в месяц зарезервировано за повесткой дня, принятой по инициативе оппозиции. Также Президиум палаты (*Bureau*), являющийся коллегиальным органом руководства работой парламента, формируется таким образом, чтобы отразить распределение политических сил в палате, тогда как функция квестора зарезервирована за представителем оппозиции (п. 7 ст. 10).

Примером широко представленных регламентных прав оппозиции является регламент Палаты общин Великобритании. Он служит образцом определения оппозиции в нормативных правовых актах¹⁴ и примером ее институционализации. Достаточно обратиться к так называемому Теневому кабинету (*Shadow Cabinet*), который воспринимается как альтернативное правительство, готовое заменить правящий Кабинет министров¹⁵. Так, с 20-х гг. XIX в. его возглавляет (аналогично Австралии) лидер оппозиции (*Leader of the Opposition*) — глава самой крупной по количеству мандатов оппозиционной партии. Члены Теневого кабинета наделены четко определенными функциями

¹³ См.: *Szymanek J.* Op. cit. P. 456.

¹⁴ См.: *Kaiser A.* MMP, Minority Governments and Parliamentary Opposition // *New Zealand Journal of Public and International Law.* 2009. Vol. 7. No. 1. P. 86.

¹⁵ См.: *Stone B.* Opposition in parliamentary democracies: a framework for comparison // *Australasian Parliamentary Review.* Autumn 2014. Vol. 29. No. 1. P. 24.

ми и компетенциями: каждый министр и прочие высокопоставленные чиновники в отдельности¹⁶. Что касается процедурных положений, которые должны гарантировать возможность оппозиции влиять на работу парламента, назовем право на установление порядка заседания палаты в течение 20 дней заседаний во время одной сессии (длится обычно 12 месяцев). Из них 17 дней определяет самая крупная оппозиционная партия, а остальные три дня — вторая по численности мандатов партия, не формирующая правительство. Этот порядок определен как «дни оппозиции» (*opposition days*). Кроме того, представителям оппозиции принадлежит право на председательствование в двух постоянных парламентских комиссиях: Комиссии публичных финансов (*Committee of Public Accounts*)¹⁷ и Регламентной комиссии (*Committee on Standards*). Также принято, что около 65% времени заседаний в каждой сессии отведено на предложения кабинета министров, 15% посвящены индивидуальным предложениям депутатов, а оставшиеся 20% служат рассмотрению предложений оппозиции. Сверх того, оппозиции предоставлено право выбора вопросов для тронной речи (выступления, представляющего план правительственных работ во время сессии), по поводу которых ведутся парламентские дебаты.

Необходимо упомянуть о том, что регламентные положения не являются единственным законным основанием прав парламентской оппозиции. Естественно, они зачастую представляют собой ключевой элемент в процессе институционализации прав оппозиции, тем не менее в значительной части их дополняют парламентские традиции и обычаи. Последние существуют во всех парламентах вне зависимости от того, урегулирована ли в них, и если да, то насколько, деятельность оппозиции. На практике же именно разнообразные традиции и обычаи имеют решающее значение. Обычно их соблюдают участники политических соревнований, исходя из того принципа, что права оппозиции должны уважаться, поскольку демократическое правило сменяемости власти доказывает, что оппозиция в любой момент может поменяться местами с правящим большинством и наоборот.

Так, например, в немецком Бундестаге устоявшиеся традиции касаются возложения функций председателя Бюджетной комиссии на представителя оппозиции. Помимо этого, лидер оппозиции берет слово в парламентских дебатах сразу после выступления канцлера, что позволяет с легкостью сопоставить программу правительства с реак-

¹⁶ Ср.: *Machelski Z. Op.cit. P. 77* и след.

¹⁷ Аналогично в Индии.

цией на нее оппозиции. Представляется, что в любом случае основное значение имеет соблюдение определенных традиций, которые связаны со сложившимся фактическим положением оппозиции в парламенте. Правовые нормы имеют в данном случае вспомогательное и гарантирующее значение.

Заключение

Ключ реального значения парламентской оппозиции — это принятие того принципа, что она не является ни патологией, ни дисфункциональным элементом, а только лишь нормальным состоянием вещей, которое необходимо принять и в связи с этим создать систему, позволяющую оппозиции выполнить ее государственные функции, т.е. контроль, гарантию прозрачности публичной жизни и создания программной альтернативы. Следовательно, она является отражением общественного плюрализма, факта, подтверждающего различные социополитические разделения. Поскольку общества политически разнородны, их представители также разнородны, и данная разнородность должна учитываться в политической практике государства, в том числе в способе функционирования парламента и формах его влияния на работу правительства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Абдулаева Ю.М. Институциональные условия формирования конструктивной оппозиции в странах Центральной и Восточной Европы: Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб.: СПбГУ, 2007.

Примуш Н.В. Политическая оппозиция в европейской и постсоциалистической практике // *Studia Politologiczne* 2014. Vol. 33. P. 245–262.

Fontana D. Government in Opposition // *Yale Law Journal*. 2009. Vol. 119. No. 3. P. 548–623.

Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Warszawa, 2008.

Helms L. Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives // *The Journal of Legislative Studies*. 2008. Col. XIV. No. 1–2. P. 6–19.

Iyer V. Constitution-Making in Bhutan: A Complex and Sui Generis Experience // *The Chinese Journal of Comparative Law*. 2019. Vol. 7. No. 2. P. 359–385.

Kaiser A. MMP, Minority Governments and Parliamentary Opposition // *New Zealand Journal of Public and International Law*. 2009. Vol. 7. No. 1. P. 77–91.

Louwerse T., Otjes S. How Populists Wage Opposition: Parliamentary Opposition Behaviour and Populism in Netherlands // *Political Studies*. 2019. Vol. 67 (2). P. 479–495.

Machelski Z. Opozycja polityczna w Europie. Ujęcie porównawcze. Warszawa, 2016.

Stone B. Opposition in parliamentary democracies: a framework for comparison // *Australasian Parliamentary Review*. Autumn 2014. Vol. 29. No. 1. P. 19–31.

Szymanek J. O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach regulaminu Sejmu RP // *Gdańskie Studia Prawnicze*. 2018. Vol. XL. P. 455–473.

REFERENCES

Abdulaeva, Yu.M. (2007) *Institucional'ny'e usloviya formirovaniya konstruktivnoj opozicii v stranax Central'noj i Vostochnoj Evropy* [Institutional conditions for the formation of constructive opposition in Central and Eastern European countries]. Dis. ... kand. yurid. nauk. [Ph. D. Thesis]. SPb.: Saint Petersburg State University. (in Russ.).

Primush, N.V. (2014) Politicheskaya opozitsiya v evropejskoj i postsocialisticheskoj praktike [Political opposition in European and post-socialist practice]. *Studia Politologiczne*. Vol. 33. P. 245–262. (in Russ.).

Fontana, D. (2009) *Government in Opposition*. Yale Law Journal. Vol. 119. No. 3. P. 548–623. (in Eng.)

Garlicki, L. (2008) *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa. (in Pol.).

Helms, L. (2008) Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives. *The Journal of Legislative Studies*. Col. XIV. No. 1–2. P. 6–19. (in Eng.)

Iyer, V. (2019) Constitution-Making in Bhutan: A Complex and Sui Generis Experience. *The Chinese Journal of Comparative Law*. Vol. 7. No. 2. P. 359–385. (in Eng.)

Kaiser, A. (2009) MMP, Minority Governments and Parliamentary Opposition. *New Zealand Journal of Public and International Law*. 2009. Vol. 7. No. 1. P. 77–91. (in Eng.)

Louwerse, T., Otjes, S. (2019) How Populists Wage Opposition: Parliamentary Opposition Behaviour and Populism in Netherlands. *Political Studies*. Vol. 67 (2). P. 479–495. (in Eng.)

Machelski, Z. (2016) *Opozycja polityczna w Europie. Ujęcie porównawcze*. Warszawa. (in Pol.)

Stone, B. (2014) Opposition in parliamentary democracies: a framework for comparison. *Australasian Parliamentary Review*. Vol. 29. No. 1. P. 19–31. (in Eng.)

Szymanek, J. (2018) O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach regulaminu Sejmu RP. *Gdańskie Studia Prawnicze*. Vol. XL. P. 455–473. (in Pol.)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ:

Яцек Залесны — доктор юридических наук, Варшавский университет, факультет политологии и международных исследований (Польша).

Ярослав Шиманек — доктор политических наук, Аналитическое управление Канцелярии Сейма (Польша).

AUTHOR'S INFO:

Jarosław Szymanek — Doctor of Political Sciences. Analytical Department of the Office of the Sejm (Poland).

Jacek Zaleśny — Doctor of Legal Sciences. Faculty of Political Science and International Studies, University of Warsaw (Poland).

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Залесны Я., Шиманек Я. Институционализация прав парламентской оппозиции: тренды и вызовы // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2020. Т. 15. № 4. С. 109–126. DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-4-szymanek-zalesny

FOR CITATION:

Szymanek J., Zaleśny J. (2020) Institutionalization of the rights of parliamentary opposition: trends and challenges. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN* / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS, 15(4), pp. 109–126. DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-4-szymanek-zalesny