

Введение

Существует несколько мифов о политической оппозиции. И эти мифы не позволяют сформировать правовое содержание данного явления, адекватное современному развитию общественно-политической системы демократического государства. Они препятствуют разработке эффективного законодательства об оппозиционной деятельности и о статусе политического меньшинства, причем не только в России, но и в ряде зарубежных стран.

Миф первый. Во многих государствах приняты законы, устанавливающие широкие гарантии политической оппозиции. В литературе отмечается, что «во многих государствах существуют законы о парламентской оппозиции, направленные на защиту демократии, интересов электората, представленного в законодательном органе меньшинством депутатов... В условиях же действующего российского законодательства понятие парламентской оппозиции становится весьма условным»¹, демократических государствах деятельность оппозиции регулируется на основе сложившейся системы правовых норм, однако эти нормы содержатся в различных правовых актах... В ряде зарубежных стран существование оппозиции и полномочия ее лидера нашли конституционное отражение...»².

Между тем примеры принятия специального закона о правах и гарантиях политической оппозиции в зарубежных странах единичны. Такой закон существует, в частности, в Республике Кабо-Верде³ (государство на Островах Зеленого Мыса в Атлантическом океане, 620 км от западного побережья Африки). Чаще же всего отдельные гарантии политическому меньшинству фиксируются в регламентах представительных учреждений, в законах о политических партиях. Причем собственно политическая оппозиция соответствующими актами, как правило, не институализируется.

¹ См.: Открытое государство: пути достижения. М.: Институт государства и права, 2005. С.136.

² См.: Кузьминых Н.В. Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии федерального закона // Современное право. 2007. № 6; СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. М.: Проспект, 2008. С.153.

Действительно, в ряде стран (во Франции, Португалии, Великобритании) оппозиционная деятельность признается на конституционном уровне, оппозиционным объединениям гарантируются права в парламенте, они получают определенные возможности влиять на органы исполнительной власти. В большинстве же государств, например в Германии, странах Восточной Европы, России и многих других, гарантии политической оппозиции реализуются косвенным путем, а именно посредством применения принципа партийной пропорциональности в работе парламента, предоставления депутатским группам (в том числе фракциям) равных возможностей заявлять о своем мнении, инициировать те или иные процедуры. Конституционные политические права личности, которые могут быть использованы в целях оппонирования власти, например свобода мысли и слова, также обеспечивают политическую оппозицию.

В то же время оппозиционная деятельность может преследоваться, подавляться, что наблюдается при любом так называемом диктаторском режиме. Л.С. Васильев пишет по этому поводу: «Авторитарная власть, единовластие правителя, сколь ни был бы он лично слаб, не совместима с открытой оппозицией, ибо она подрывает не столько его власть, сколько консервативную стабильность общества в целом»⁴.

Анализ взглядов российских и иностранных исследователей о развитии системы власти в ряде государств, а также зарубежного законодательства о политической оппозиции позволил автору прийти к следующему заключению. *В демократическом сообществе пока не сложилось единообразного понимания правового содержания политической оппозиции, а также эффективного регулирования оппозиционной деятельности. Правовой же статус политического меньшинства недостаточно наполнен.* Поэтому неверно говорить о том, что в странах «стабильной демократии» политическая оппозиция является важнейшим

⁴ Васильев Л.С. Становление политических партий и партии «нового типа» // *Общественные науки и современность*. 2010. № 2. С. 115.

общепризнанным институтом демократии, и о том, что там создана целая система институциональных гарантий, с которыми вынуждена считаться каждая приходящая к власти партия или группа⁵.

Кстати, и основательных исследований конституционно-правового статуса политической оппозиции не так уж и много. Одной из ярких работ в этом направлении является книга польского коллектива авторов «Opozycja parlamentarna» Redaktor naukowy Eugeniusz Zwierzchowski. Warszawa. 2000. В связи с этим стоит обратить внимание на призыв к мировому сообществу, прозвучавший в Резолюции ПАСЕ 1601 (2008) «Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте»⁶: нужно искать механизмы институционализации и обеспечения прав политического меньшинства.

Учитывая разнообразие институционального структурирования общественно-политического пространства конкретного государства, важно построить некую непреходящую правовую модель оппозиционной деятельности и попытаться сформировать устойчивый конституционно-правовой статус политической оппозиции. Представляя несомненную ценность для любого демократического государства, механизмы оппонирования власти не должны «подминаться» политической конъюнктурой, институциональными условиями функционирования власти и существенным образом зависеть от иных неправовых обстоятельств. Ориентируясь на эту идею, автор книги и строила свои рассуждения и выводы.

Миф второй. Правовое регулирование политической оппозиции актуально только в тех странах, в которых в конституционной практике не работает механизм сдержек и противовесов. В частности, этот механизм считается «выключенным» в России, в которой поэтому чрезвычайно важно «создание и воссоздание конкурентной среды в политической сфере», в том

⁵ См.: Пономарев К.Н. Политическая оппозиция как атрибут демократии. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 2004. С. 32.

⁶ См.: Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9.

числе посредством установления правовых гарантий политической оппозиции. В то же время, согласно этому мифу, в государствах, в которых партийно-политическая структура парламента позволяет эффективно использовать сдержки и противовесы, например в США, не существует острой необходимости в правовой институционализации политической оппозиции и установлении преференций ее деятельности. В США при наличии сильных пропрезидентских фракций действуют и равновеликие оппозиционные фракции. Система согласований там обусловлена колеблющимся равновесием между двумя крупнейшими политическими партиями⁷.

Данный миф основан на институциональном подходе к правовому содержанию понятия политической оппозиции. Под ней понимается не формализованное на основе специальных критериев объединение граждан (партия, фракция, альянс) со своим конституционно-правовым статусом, а совокупность правовых и институциональных механизмов, позволяющих поддерживать инакомыслие в общественно-политической системе.

Действительно, в США в условиях двухпартийности (при наличии других национальных партий) оппозиционное мнение может свободно выражаться в парламенте, «перетекать» на уровень взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти, циркулировать в обществе (особенно в период избирательных кампаний). Однако даже при таких правовых и институциональных условиях функционирования власти затруднительно поддерживать инакомыслие, когда президент и парламентское большинство принадлежат к одной партии. Кроме того, третья, четвертая и другие партии, даже в случае представительства в парламенте, как правило, не наделяются специальными возможностями выражения оппозиционного мнения. Эти обстоятельства, безусловно,

⁷ См.: *Шаблинский И.Г.* Выключенный механизм: сдержки и противовесы в российской конституционной практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 2(75). С. 111, 115.

являются основаниями для разработки специального правового регулирования политической оппозиции, в том числе и в США.

В Германии и иных странах, в которых политическое меньшинство специально не формализуется в парламенте, существует совокупность правовых и институциональных механизмов, позволяющих свободно заявлять так называемое оппозиционное мнение. В отличие от США деятельность парламентского меньшинства здесь поддерживается преимущественно при помощи принципа партийной пропорциональности. Возможно, правовая институционализация оппозиционных объединений в Бундестаге привела бы к устойчивости партийно-политической структуры парламента, которая, как известно, труднодостижима в условиях многопартийности. Кроме того, принцип партийной пропорциональности действительно обеспечивает представительство интересов меньшинства в парламенте, но не всегда позволяет формализовать политическую оппозицию, встроить ее в систему власти.

Таким образом, *если на политическую оппозицию смотреть как на совокупность правовых и институциональных механизмов, позволяющих поддерживать инакомыслие в общественно-политической системе, то можно выделить целую группу стран, отвечающих соответствующим параметрам. Однако совсем немного государств, в которых политическая оппозиция представляет собой признанное и институализированное объединение граждан со специальным конституционно-правовым статусом.* Ярким примером такого государства служит современная Франция.

Автору книги не импонирует институциональный подход к правовому содержанию политической оппозиции, хотя в ходе исследования он полностью и не отвергается. В любом демократическом государстве, даже в условиях относительной развитости правовых и институциональных механизмов оппонирования власти, необходима формализация собственно политической оппозиции. Только такой подход позволит нивелировать

издержки функционирования принципа разделения властей в ряде государств.

Миф третий. Политическая оппозиция – тема политологическая. Действительно, о политической оппозиции много работ написано политологами. Одно очень уважаемое издательство юридической литературы, изучив оглавление рукописи, отказало автору в публикации этой книги, обосновав это так: «Ваша работа, безусловно, представляет определенный интерес для политологов, однако в круг издаваемой нами литературы не вписывается».

Этот миф развеивается по мере знакомства с объемом и содержанием источников, вышедших в рамках рассматриваемой темы. Немало исследований по проблемам политической оппозиции (кстати, представляющих большой интерес для юриспруденции) встречается не только в политологии⁸, но и в иных, смежных с правом, отраслях знаний: истории⁹, социологии¹⁰, филологии¹¹. И в то же время почти нет монографических работ правоведов, посвященных политической оппозиции.

В российской юридической науке специально этому вопросу уделялось внимание в статьях Н. Миронова¹², Н.В. Кузьминых¹³, Л.А. Нудненко¹⁴ и В.И. Ерыгиной¹⁵.

⁸ См.: *Воскресенский А.Е.* Политическая оппозиция в современном российском обществе: состояние и тенденции развития: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2005; *Тимофеева Л.Н.* Власть и оппозиция: конфликтно-дискурсивный анализ (теория, история, методология): Автореф. дис. ... докт. полит. наук. М., 2005; *Курбанов А.Р.* Оппозиция как субъект политического процесса (на примере России): Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009 и др.

⁹ См.: *Саенко Г.В.* Политическая оппозиция как социальное явление в общественной жизни современной России (конец 80-х – 90-е гг.): Автореф. дис. ... докт. ист. наук. М., 1996.

¹⁰ См.: *Пешков В.П.* Политическая оппозиция как социальный институт реформируемого российского общества: эволюция восприятия массовым сознанием: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2000.

¹¹ См.: *Каначин П.* Оппозиция «свой-чужие» как прагматическая доминанта политического дискурса: Автореф. дис. ... канд. филол. наук. М., 2007.

¹² См.: *Миронов Н.* Институционализация политической оппозиции // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2004. № 4(49).

¹³ См.: *Кузьминых Н.В.* Оппозиционная деятельность в Российской Федерации: к вопросу о принятии Федерального закона // Современное право. 2007. № 6; СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: *Нудненко Л.А.* К вопросу о понятии парламентской оппозиции // Публичная власть: политико-правовые проблемы эффективности: Материалы V Международной научно-практической конференции (Самара, 10–12 сентября 2009 года) / Под ред. В.В. Полянского и В.Э. Волкова. Самара: Универ групп, 2010.

В основном же проблемы политической оппозиции затрагиваются юристами через призму рассмотрения иных конституционно-правовых институтов и категорий, близких по содержанию к проблемам оппонирования органам публичной власти¹⁶.

Исследования политологов дают богатейший материал для составления конституционно-правового статуса политической оппозиции. Однако важность и необходимость правовых изысканий в этом направлении трудно переоценить. Именно в связи с недостаточным количеством правовых исследований зачастую формируется неправильное представление относительно правового содержания политической оппозиции, а на практике создается неэффективное законодательство об оппозиционной деятельности и о статусе политического меньшинства в России.

Одной из причин того, что юристы не уделяют должного внимания проблемам политической оппозиции, являются сложности в структурировании правового знания об этом явлении. Для выделения отдельного правового института в системе конституционного права как отрасли права необходимо вычленивший соответствующий материал из целого ряда иных институтов и категорий: «выборы», «партийное строительство», «организация и деятельность парламента», «основные политические права и свободы». Одновременно следовало бы обогатить названные правовые институты и категории знаниями и нормами о политической оппозиции.

Поиск правовой модели оппозиционной деятельности уводит юристов в политическую плоскость функционирования общественно-политической системы. В ряде случаев не всегда просто отмежевывать право от политики. Позитивное право зачастую не может установить критерии

¹⁵ См.: *Ерыгина В.И.* Проблема правовой институционализации парламентской оппозиции в России (история и современность) // Проблемы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 28–31 марта 2007 года / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008.

¹⁶ См.: *Нудненко Л.А.* Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина России на публичные мероприятия // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 6□11; *Кононов К.А.* Идеологическое многообразие как институт российского конституционного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009 и другие.

институционализации политического меньшинства, уловить механизмы, препятствующие чрезмерному доминированию политического большинства в системе власти. Эти обстоятельства сдерживают активные научные разработки в области права и развитие законодательства об оппозиционной деятельности.

В книге автор пытается развеять миф о том, что политическая оппозиция – это тема чисто политологическая. Все рассуждения и выводы строятся в соответствии с юридическими подходами к исследованию проблем политического меньшинства. Автор пытается уловить роль права в признании инакомыслия, поддержании альтернативы общественных мнений, «высвечивании» контраста идеологий власти и оппозиции. В книге предлагаются конкретные правовые механизмы оппонирования органам публичной власти.

Действительно, такое межотраслевое явление, как политическая оппозиция, может раскрываться с разных сторон, его содержание допустимо рассматривать на разных уровнях. Достижения же других отраслей знаний в понимании политической оппозиции, с одной стороны, позволяют приблизиться к должному качеству соответствующего правового регулирования, а с другой, безусловно, осложняют поиск эффективных правовых моделей, в которых не всегда возможно восприятие конструкций, разработанных представителями иных отраслей знаний.

Миф четвертый. Для познания правового содержания политической оппозиции достаточно обратиться к конституционно-правовому статусу парламентского меньшинства. Таким образом, вне границ исследования остаются содержание оппозиционной деятельности, права и гарантии ее субъектов, оппонировавших власти за пределами парламента. Так, замечание о том, что автор смотрит на проблемы политической оппозиции слишком широко, было высказано после ее доклада в Центральном доме ученых РАН (секция «Право») 30 марта 2010 года на тему: «Деятельность оппозиции: правовые пределы».

Действительно, перспективы развития правового знания и законодательства об обеспечении оппозиционной деятельности в парламенте кажутся наиболее понятными. Они, прежде всего, заключаются в реализации принципа партийной пропорциональности и равных возможностях депутатских групп (в том числе фракций) заявлять о своем мнении, инициировать те или иные процедуры. Ясны и направления совершенствования конституционно-правового статуса парламентского меньшинства, а именно: установление критериев его институционализации, предпочтений в выражении оппозиционного мнения, возможностей влияния на органы исполнительной власти.

Однако, определяя правовое содержание политической оппозиции, важно попытаться с помощью права «уловить» политико-интеллектуальное состояние общественно-политической системы. Оно, как правило, вызревает за пределами парламента и вне связи с проведением очередных выборов. Может ли позитивное право «ощутить и воспринять» истоки парламентской оппозиции, представленной разнообразными общественными идеологиями? Бесспорно то, что право не способно урегулировать все многообразие социальных взаимосвязей и коммуникаций субъектов общественных отношений. Однако парламентская и внепарламентская деятельность политической оппозиции тесно взаимосвязаны. Трудно отделить одно от другого.

Так, в целях определения конституционно-правового статуса парламентского меньшинства требуется выделение его характеристик в среде ему подобных. Для этого параллельно необходимо исследовать статус «непарламентских» партий, общественных объединений, которые не являются политическими партиями. В то же время протестные публичные мероприятия, проводимые за пределами парламента, могут быть инициированы оппозиционными депутатскими группами (фракциями). Или наоборот: оппозиционные мнения, рожденные за пределами парламента,

могут стать основой политических лозунгов, которыми в конкретный период времени руководствуется парламентская оппозиция.

Должна ли парламентская оппозиция непосредственно оказывать прямое возбуждающее влияние на широкие массы? Можно ли распространить конституционно-правовой статус субъекта оппозиционной деятельности на лиц, оппонировавших власти за пределами представительного учреждения, но солидарно с парламентским меньшинством? Невозможно ответить на эти вопросы, если включать в правовое содержание политической оппозиции только парламентское меньшинство. А сама политическая оппозиция становится в некотором роде однобокой, защищенной только в том случае, если она находится в парламенте и встроена в систему власти. *При данном подходе теряется и такая важная составляющая сущности политической оппозиции, как общественный контроль.*

Поэтому от внимания исследователя политической оппозиции не должны ускользнуть вопросы функционирования политических партий, иных общественных объединений в сфере оппозиционной деятельности, а также обеспечения основных политических прав, реализуемых за пределами парламента в связи с оппонированием власти.

Кроме того, будущее любой парламентской оппозиции – выход за пределы парламента (за рамки дискуссии с парламентским большинством) и получение возможности прямого влияния на органы исполнительной власти. А для этого, помимо оптимизации избирательной системы и парламентских процедур, в интересах представительства меньшинства в содержание политической оппозиции необходимо включать механизмы проявления принципа политической конкуренции во всей системе власти.

Только выход за пределы конституционно-правового статуса парламентского меньшинства позволяет сформировать устойчивый категориальный аппарат в сфере оппозиционной деятельности, разделить понятия «оппозиционная деятельность» и «политическая оппозиция»,

показать важность их размежевания для правового регулирования, а также обосновать самостоятельный правовой институт политической оппозиции и оппозиционной деятельности в системе конституционного права как отрасли права.

Миф пятый. Исследование оппозиционной деятельности может быть плодотворным, если его магистральным направлением является определение правовых гарантий политической оппозиции. Собственно говоря, в настоящее время, ориентируясь в основном на это направление, и выпускается большинство научно-практических работ, посвященных проблемам оппонирования власти в России.

Между тем на пути к постижению правового содержания политической оппозиции не существует неважных или посторонних тем. Предпринятая в книге попытка выявить корреляции между политической конкуренцией (одним из важных элементов которой и является политическая оппозиция) и социально-экономическим развитием вызвана желанием ответить на следующий вопрос: может ли развитая оппозиционная деятельность приводить к социально-экономическому росту государства? Если да, то этот аспект стоит включать в социально-политическое предназначение оппозиции и активнее отстаивать идею ее правового признания и правовой институционализации. Размышления о внутрипартийной демократии были вызваны намерением установить связь между нею и доминированием «жестко дисциплинированной» партии в общественно-политической системе. Такое доминирование почти всегда приводит к подавлению оппозиционной деятельности. Рассмотрение в книге политических акций, проводимых политическим меньшинством, позволило увидеть не только многообразие реальных форм его деятельности, но и пробелы в законодательстве.

Определение правовых гарантий, безусловно, важный, но второстепенный этап познания правового содержания оппозиционной деятельности. Вначале надо понять; кому давать эти гарантии, кто является

политической оппозицией? Очевидно, что малочисленная фракция в парламенте, которая поддерживает инициативы президента и правительства, не может считаться политической оппозицией. Поэтому необходимо, по меньшей мере, установить критерии правовой институционализации парламентской оппозиции.

А какие правовые гарантии по объему и содержанию способны обеспечить оппозиционную деятельность? Позволят ли они оппозиции выполнить свое социально-политическое предназначение в обществе и государстве? Для ответа на эти вопросы нужны основательные теоретические изыскания. Принцип партийной пропорциональности в работе парламента, как уже отмечалось, скорее, обеспечивает представительство интересов меньшинства избирателей, но не в полной мере гарантирует поддержание оппозиционного мнения в межфракционной дискуссии. Поэтому, прежде чем определять правовые гарантии политической оппозиции, необходимо выявить ее сущность и предназначение, установить правовые и институциональные условия, в которых они раскрываются наилучшим образом.

Идентификация политической оппозиции, весь комплекс условий и условностей ее правового «бытия» могут быть рассмотрены только в рамках одной категории – конституционно-правового статуса субъекта общественных отношений. В настоящей книге статус политической оппозиции исследуется согласно его классическому пониманию в науке конституционного права¹⁷. Эта категория достаточно насыщена всеми необходимыми элементами. Их в структуре конституционно-правового статуса пять, причем исследование правовых гарантий занимает в ней лишь четвертое место.

Первый элемент – место политической оппозиции в обществе и государстве, его социально-политическая роль и предназначение.

¹⁷ См.: *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 65–70.

Второй – общая правоспособность как основание для включения политической оппозиции в конституционно-правовые отношения. В этом элементе раскрываются все ее правовые связи, содержание которых является предпосылкой обладания оппозицией правами и несения ею обязанностей.

Третий – права и обязанности политической оппозиции и лиц, оппонировавших власти, их ответственность.

Четвертый – гарантии устойчивости и реальности правового состояния политической оппозиции.

Пятый элемент представляет собой систему правовых условий, средств и способов, обеспечивающих достойное существование и развитие того или иного субъекта. На этом уровне конституционно-правового статуса осуществляется перевод нормативных установлений и доктринальных толкований в фактическое положение политической оппозиции.

Миф шестой. Идеи о политической оппозиции получили свое развитие достаточно давно. Политическая оппозиция существует и в современной России. Эти две разные по содержанию мысли объединены в один миф не случайно. Оба утверждения проистекают из одной и той же ошибки – подмены одного явления другим, принятие желаемого за действительное, попытки найти политическую оппозицию там, где ее нет.

Миф о том, что политическая оппозиция была институционализирована после победы буржуазно-демократических революций и победы либерально-демократических режимов¹⁸, можно объяснить ее неверным поиском – не в связи с функционированием институтов, а в связи с «революционными преобразованиями». Однако *в те времена в подавляющем большинстве стран еще не существовало общественно-политической системы, которая могла хотя бы частично воспринять принцип политической конкуренции.*

¹⁸ См.: Тимофеева Л.Н. Власть и оппозиция: взаимодействие, взаимоограничение, взаимоконтроль, коммуникация. М.: РАГС, 2004. С. 122–123.

Представление же о том, что теоретические подходы к пониманию политической оппозиции сложились в российской политико-правовой мысли во второй половине XIX века¹⁹, действительно, может возникнуть после знакомства с фундаментальными работами таких авторов, как Б.Н. Чичерин, В.М. Гессен, Ю.С. Гамбаров, М.Я. Острогорский и другие. Однако *в то время теоретические подходы к пониманию политической оппозиции еще не могли сложиться, поскольку партийное строительство только вступало в свою активную фазу и продолжалось осознание места органа народного представительства в системе власти.*

В литературе, кроме того, отмечается, что политическая оппозиция в России действует уже более 10 лет в качестве легального института инакомыслия и инакодействия. После многовековой практики преследования и запрещения она прошла нелегкий путь самоопределения как в институциональном, так и в доктринальном смысле (она была «правой», «левой», демократической, коммунистической), сменила несколько тактик и стратегий отношения к власти (бойкот, сотрудничество, сопротивление), сумела существенно повлиять на политический курс, изменить его и в настоящее время ведет активную парламентскую и внепарламентскую деятельность²⁰.

Действительно, в результате анализа рокировки общественно-политических сил за доминирующей в парламенте политической партией закономерно закрепляется звание «политического большинства», а за остальными партиями, в том числе и теми, которые не представлены в Государственной Думе, звание «оппозиции». О том, что общественно-политический спектр государства разделен на власть и оппозицию, можно судить и по заявлениям ведущих политических деятелей (Послание Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года, Выступление

¹⁹ См.: Ерыгина В.И. Указ. соч. С. 320.

²⁰ См.: Тимофеева Л.Н. Указ. соч. С. 5.

Председателя Правительства Российской Федерации на Госсовете 22 января 2010 года).

Между тем в российском законодательстве отсутствуют формальные критерии институционализации политической оппозиции, равно как и развитые правовые и институциональные условия поддержания инакомыслия в общественно-политической системе. Это не позволяет, используя правовой анализ, определить субъектов, которых следовало бы наделить статусом политической оппозиции.

Политический плюрализм, многопартийность и политическая оппозиция – относительно новые для начала 1990-х годов XX века явления – на протяжении последних десятилетий все больше развиваются в науке и на практике. Их реальное воплощение в определенной мере опережает научные разработки. Это, несомненно, негативно сказывается на качестве поддержания в России уважения к мнению политического меньшинства при принятии публично-властных решений.

Миф седьмой. Принятие закона о гарантиях оппозиционной деятельности (о политической оппозиции) будет способствовать должному развитию политической конкуренции в России. Эта идея встречается во многих работах, посвященных проблемам политической оппозиции²¹.

Вместе с тем отдельные фрагменты отечественного законодательства об обеспечении прав политического меньшинства навряд ли приведут к правовому признанию и институционализации оппозиции в России. *Принятие закона о гарантиях оппозиционной деятельности невозможно без формирования единого подхода к пониманию правового содержания политической оппозиции. Оппозиция в России не состоится и без создания правовых и институциональных условий функционирования власти, способной внутри самой себя, а также вовне сохранять, поддерживать и уважать инакомыслие.*

²¹ См.: Ерыгина В.И. Указ. соч. С. 323; Нудненко Л.А. К вопросу о понятии парламентской оппозиции. С. 246 и др.

В России с 1996 года было разработано три законопроекта о правовых гарантиях оппозиционной деятельности. Первый из них дошел до процедуры наложения на него вето Президента Российской Федерации и был снят с рассмотрения Государственной Думой в 2004 году. Процедурное движение двух других законопроектов было намного короче. Все они устанавливали нормы общего характера о гарантиях деятельности оппозиционных объединений граждан. В них не предусматривалось значимых механизмов, позволяющих встроить политическое меньшинство в систему власти.

Конечно, было бы неправильно говорить о том, что в России нет правовых норм, гарантирующих деятельность политического меньшинства. Прямые преференции «политической оппозиции» как отдельному субъекту общественно-политической системы установлены в виде обеспечения одним-двумя мандатами партий, не преодолевших избирательный барьер на выборах в Государственную Думу, но уложившихся в установленный Законом норматив. Принцип партийной пропорциональности, реализуемый в Регламенте Государственной Думы, позволяет в определенной мере гарантировать доступ «малых» партий к внутрипарламентским руководящим должностям. Гарантии «политической оппозиции» можно усматривать в равных возможностях всех парламентских фракций на доступ к средствам массовой информации (Федеральный закон от 12 мая 2009 года № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами»). В определенной мере оппозиционную деятельность гарантирует и Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и другие нормативные правовые акты, направленные на развитие политической конкуренции.

Однако для развития оппозиционной деятельности в России одним законом или даже их серией не обойтись. Помимо усиления гарантий деятельности политического меньшинства в парламенте, необходимо последовательное применение законодательства о протестных публичных

мероприятиях в соответствии с решениями Европейского Суда по правам человека. Кроме того, важно совершенствовать весь законодательный массив, который влияет на институциональные условия сохранения и поддержания инакомыслия в общественно-политической системе.

В книге усилена аргументация, которая позволяет развеять семь мифов о политической оппозиции. Но уже по обозначенным во введении подходам можно проследить методологию и направления настоящего исследования конституционно-правового статуса политического меньшинства.

Автор благодарна А. Вашкевичу, профессору кафедры международного права Белорусского государственного университета, за подаренную книгу польских авторов о парламентской оппозиции. Глубокую признательность хочется выразить А. Румянцеву, научному сотруднику юридического факультета Университета Регенсбурга (Германия), Dr.jur., LL.M, за консультации и аналитические материалы по гарантиям парламентского меньшинства в Германии. В работе над книгой помогли материалы о системе власти Чешской Республики, присланные Я. Винтром, профессором кафедры конституционного права Карлова университета (г. Прага). Автор благодарит Институт права и публичной политики и лично его директора О.Б. Сидорович за финансовую и организационную помощь в издании этой книги, а также заместителя руководителя парламентской библиотеки Т. А. Москаленко и сотрудника отдела кадров Аппарата Государственной Думы Ю. А. Степину за предоставленный доступ к библиотечным фондам. Спасибо учителям, коллегам и друзьям, М.А. Краснову (ГУ-ВШЭ), В.Д. Мазаеву (ГУ-ВШЭ), И.А. Алебастровой (МГЮА им. О.Е. Кутафина), Н.А. Богдановой (МГУ), И.Г. Шаблинскому (ГУ-ВШЭ), П.Чейси (Оксфордский университет), Ш.Ш. Какабадзе (ГУ-ВШЭ), Ю.А. Тихомирову (ИЗиСП), Т. Ремингтону (Университет Эмори, США) за ценные советы, которые автор получала в процессе работы над книгой.