

© 2018 г.

Сергей Луценко

аналитик

(e-mail: scorp_ante@rambler.ru)

ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ ПАРЛАМЕНТА И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РЕАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

Автор рассматривает особенности функционирования системы современного парламента в демократическом обществе. Особая роль отводится реальной оппозиции в парламенте. Имитация многопартийности (при существовании фактически одной партии) может привести к угрозам основам демократического порядка. Автор сформулировал основные критерии реальной демократии.

Ключевые слова: парламент, оппозиция, контролирующая партия, демократия, национальная безопасность, псевдо-многопартийность.

Фундаментальное значение в структуре государства имеет орган законодательной власти — парламент. Этот орган наделен полномочиями по разработке и принятию законодательных актов. Он определяет демократическую легитимность институциональной системы государства, будучи сформирован путем прямых выборов на основе всеобщего избирательного права. Другими словами, парламент выполняет функцию в реализации «эффективной политической демократии» [5].

Согласно Конституции Российской Федерации Российская Федерация — демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти.

В Российской Федерации депутаты парламента становятся носителями государственной власти в силу принципов народного суверенитета и многопартийности, в результате свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа и осуществляют свои полномочия на основе принципа независимости парламентария — в пределах и формах, определяемых Конституцией Российской Федерации и конкретизирующими ее законами [8].

Политические партии включены в процесс властных отношений, выступают в качестве института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества,

политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы [9, 10].

Деятельностью политических партий опосредовано осуществление избирательных прав граждан и права народа на свободные выборы, в реализации которых гражданами Российской Федерации политические партии играют существенную роль как основные коллективные участники избирательного процесса. Причем легитимными признаются те выборы, которые проводятся в условиях реального политического плюрализма, идеологического многообразия и многопартийности, что предполагает функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства. При этом принципиально важной является взаимосвязь депутата и граждан, интересы которых он представляет, опосредуемая деятельностью политических партий.

Основу современной парламентской структуры составляют, прежде всего, депутатские фракции, образуемые депутатами парламента, избранными по соответствующим партийным спискам, либо формируемые в парламенте депутатами, избранными от политических партий по мажоритарным округам (при этом не исключается возможность образования депутатских объединений, не являющихся фракциями). Фракционная организация деятельности парламента позволяет депутатам объединиться, сформировать и коллективно отстаивать свою политическую позицию, что облегчает работу законодательного органа, делает ее ход предсказуемым, однако она имеет и негативные аспекты, поскольку устойчивость и дисциплина партийных фракций могут использоваться как средство навязывания узкопартийных, ведомственных и лоббистских решений. Данный подход позволяет соотнести практику деятельности парламента с развитием системы политических партий, качеством отношений между политической партией и депутатами, избранными в парламента по выдвинутому каждой партией списку кандидатов, их обоюдной готовностью следовать конституционным началам народовластия, заявленной на выборах политической позиции, принципам разумности и сдержанности, учесть, насколько устойчивы правила, которым следуют в своей деятельности политические партии, их парламентские фракции и входящие в состав этих фракций депутаты, каково влияние мнения избирателей на поведение депутатов в соотношении с влиянием партий, включая реальные риски уклонения депутатов от обязательств как перед избирателями, так и перед партиями [8].

Необходимым условием демократии является политическое многообразие и многопартийность, с обязательным условием существования (примечание автора — реальной) оппозиции и с отсутствием монополии на власть [11].

В Резолюции № 1896 (2012) Парламентской ассамблеи Совета Европы от 02.10.2012 отмечается, для демократического будущего России

и функционирования плюралистической демократии, необходимо, в числе прочих, не допустить процесс сближения государства и правящей партии, а также улучшение политической среды, чтобы обеспечить реальную конкурентоспособность оппозиционных сил.

Автор обращает внимание на то, что создание модели псевдо-многопартийности в государстве может иметь необратимые последствия для национальной безопасности. Очень опасна ситуация, когда происходит имитация многопартийности, а на самом деле, политику в стране определяет единственная партия. То есть, когда контролирующая партия (условно, партия, имеющая конституционное большинство в парламенте) подменяет функцию государства, участвуя в решении стратегических задач государства, используя свой административный потенциал. Тем самым происходит разрушение социальной структуры гражданского общества, разжигание социальной розни. Более того, осуществляя свою монополию на государственную власть на всех уровнях, исходя из своих партийных планов, интересов, идеологических воззрений и концепций, данная партия подменяет собой высшие органы государственной власти и управления (фактически определяя социально-экономическую политику государства, диктуя парламенту свою волю при принятии законодательных актов, например, о федеральном бюджете).

Следующей негативной особенностью фактического управления со стороны контролирующей партии является создание условий, от которых будет зависеть назначение должностных лиц всех уровней, судей и прокуроров (прямое властное вмешательство в деятельность данных органов, подмена судебных решений партийными указаниями и т.д.).

Тем самым происходит легитимация самой же контролирующей парламент партией своей исключительности, что абсолютно противоречит основам демократии — принципу народовластия.

Другими словами, возникает противоречие между социальной моделью, которую реализует контролирующая партия, и основными принципами демократического государства. Подобная модель управления представляет угрозу для национальной безопасности [3].

В такой ситуации в случае конфликта интересов между контролирующей партией и руководителем государства он становится заложником партии, поскольку, руководитель вынужден присваивать себе дискреционную власть, основанную на преобладании целесообразности над законностью, и для достижения необходимой цели может использовать не предусмотренные законом меры и санкции в отношении контролирующей партии. Тем самым, дискреционный метод разрушает складывающееся разделение властей, ведет к необоснованному расширению административных способов регулирования общественных отношений, а в итоге — к отказу от ряда демократических принципов.

Может возникнуть ситуация, когда в целях защиты своих прав на самоопределение, народ будет выступать за иное институциональное устройство страны, против такой партийной системы, которая создает угрозу основам демократии в целом. Данные действия нельзя считать преступными деяниями, а напротив, могут рассматриваться как законное выражение взглядов человека [11].

Особая роль в построении реальной демократии в нормально работающем парламенте отводится оппозиции. Как отмечается в Резолюции 1601 (2008) «О процедурных рекомендациях по вопросам прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте» от 23.01.2008 г., статус парламентской оппозиции предполагает наличие определенных прав, которые способствуют эффективности представительной демократии и уважению к политическому плюрализму, и тем самым поддержанию уверенности граждан в хорошей работе органов власти. Создание справедливой правовой и процедурной базы и материальных условий, позволяющих парламентскому меньшинству выполнять свою роль, является необходимым условием нормального функционирования представительной демократии. Представители оппозиции должны иметь возможность осуществлять свой мандат в полном объеме и, по крайней мере, на таких же условиях, как и те депутаты парламента, которые поддерживают правительство, они принимают активное и эффективное участие в деятельности парламента и пользуются теми же правами. Должно быть обеспечено равное отношение к депутатам парламента при осуществлении их полномочий.

Основное правило в отношении парламентской оппозиции и прав меньшинства депутатов — такая регламентация, при которой большинство депутатов не может ограничивать эти права по собственному усмотрению, по крайней мере, без некоторой задержки.

Основная обязанность политической оппозиции состоит в том, чтобы выполнять свои функции в рамках закона, в том числе в рамках конституции страны, законодательных актов и парламентского регламента. Оппозиционные партии вправе отстаивать внесение изменений в закон, но пока они не внесены, эти партии обязаны соблюдать закон, как и все остальные. С учетом депутатской неприкосновенности оппозиция может нести ответственность за любые незаконные действия, как и любые другие организации и лица. Необходимо наличие ясных дисциплинарных внутренних санкций для партий и депутатов парламента, нарушающих правила процедуры.

Функция оппозиции подразумевает тщательный контроль политики и поведения органов власти и должностных лиц. Однако эффективная деятельность парламента предполагает, что партии, находящиеся в оппозиции, должны воздерживаться от действий, которые могут ограничить демократические дебаты, что в конечном счете может подорвать доверие граждан к политикам и партиям [1].

Свобода слова важна для оппозиционных партий, поскольку они представляют свой электорат, привлекают внимание к его заботам и отстаивают его интересы. Данные партии наделяются дополнительными гарантиями, в том числе, в отношении недопущения произвольного вмешательства публичных властей в осуществление ими права на свободу выражения мнений [6].

Современный парламент является уникальным форумом для дебатов в демократическом обществе, который имеет фундаментальное значение. Повышенный уровень защиты выступления в нем проявляется, среди прочего, в правиле парламентской депутатской неприкосновенности. Гарантии парламентской депутатской неприкосновенности (неподсудность и неприкосновенность), служат обеспечению независимости парламента при выполнении его задач. Неприкосновенность помогает достичь полной независимости парламента, предотвращая любую возможность политически мотивированного уголовного дела в отношении депутата и тем самым защищая оппозицию от давления или насилия со стороны большинства депутатов [2]. Свобода парламентских прений имеет фундаментальное значение в демократическом обществе.

Реальная демократия является основополагающим элементом «европейского публичного порядка», поскольку основывается на принципе верховенства права [4]. Другими словами, существует тесная связь между эффективной политической демократией и эффективной работой парламента. Упорядоченность дебатов в парламенте в конечном счете служит целям политического и законодательного процесса, интересам всех депутатов законодательного органа государства, позволяя им участвовать на равных как в парламентской работе, так и в реализации интересов общества вообще. Причем права парламентского меньшинства также должны быть частью баланса. Плюрализм и демократия должны основываться на диалоге и духе компромисса.

Еще одним критерием истинной демократии является автономия парламента. Правила, касающиеся внутренней деятельности парламента, являются воплощением устоявшегося конституционного принципа автономии парламента. Автономия парламента охватывает полномочия парламента по исполнению правил, направленных на обеспечение упорядоченного ведения парламентских дел. Это иногда называется «юрисдикционной автономией парламента».

В Резолюции № 1455 (2005) Парламентской ассамблеи Совета Европы от 22.06.2005 г. подчеркивается тенденция в Российской Федерации к усилению «вертикали власти», что является причиной серьезной озабоченности, поскольку во многих отношениях подрывает систему сдержек и противовесов, необходимую для нормального функционирования любой плюралистической демократии.

Тем самым, государство, которое базируется на основе «управляемой» демократии и «вертикали власти», приводит к тому, что общество и государственные институты (в том числе, Парламент), уподобляется огромной централизованно управляемой машине. В результате, чего конституируется некая «мегамашина», которая обречена на саморазрушение, в основе которого лежит отторжение народа от власти, сопровождающееся приходом к управлению «мегамашиной» любого, кому будет «даровано» право доступа к ней на многочисленных уровнях бюрократической администрации (Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Кононова по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан).

Хотя индивидуальные интересы иногда должны быть подчинены групповым, демократия не просто означает, что взгляды большинства всегда должны превалировать: должно быть достигнуто равновесие, которое обеспечивает справедливое и надлежащее обращение с людьми, принадлежащим к меньшинствам, и избегает злоупотребления доминирующим положением со стороны партии, имеющей конституционное большинство в парламенте [7]. В свою очередь, нормы, касающиеся внутренней деятельности парламента, не должны давать возможность большинству депутатов злоупотреблять своим доминирующим положением по отношению к оппозиции.

В заключение хотелось бы отметить, что в основе деятельности современного парламента и политических партий лежит состязательность между ведущими партийными структурами и оппозицией в законодательном органе. Кроме того, залогом эффективного демократического общества является плюрализм, терпимость и широта взглядов в парламенте. Для достижения демократического порядка необходимо соблюсти равновесие, которое обеспечивает справедливое и надлежащее обращение с людьми (депутатами), принадлежащим к оппозиции, и избегать злоупотреблений доминирующим положением со стороны контролирующей партии. Парламент является площадкой для свободной дискуссии, и именно свободные парламентские прения имеют фундаментальное значение в демократическом обществе. В противном случае, будет иметь место псевдо-многопартийность, которая создает угрозу для национальной безопасности.

Литература

1. Постановление Европейского Суда по правам человека от 17.05.2016 по делу «Карачонь и другие против Венгрии» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Постановление Европейского Суда по правам человека от 03.12.2009 по делу «Карт против Турции» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Постановление Европейского Суда по правам человека от 30.06.2009 по делу «Эрри Батасуна» и «Батасуна» против Испании» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Европейского Суда по правам человека от 16.03.2006 по делу «Жданок против Латвии» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Постановление Европейского суда по правам человека от 18.02.1999 по делу «Мэттьюз против Соединенного Королевства» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Постановление Европейского Суда по правам человека от 27.04.1995 по делу «Пьермон против Франции» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление Европейского Суда по правам человека от 13.08.1981 по делу «Янг, Джеймс и Вебстер против Соединенного Королевства» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2012 № 4-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 2.
9. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 09.11.2009 № 16-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 6.
10. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.2005 № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1.
11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.11.1998 № 26-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1.
12. Руководство по регулированию в отношении политических партий БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии», 2010.