



Страсбург, 15 ноября 2010 года  
Исследование № 497/2008

CDL-AD(2010)025  
Оригинал на англ. языке

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО**  
**(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)**

**ДОКЛАД**

**«О РОЛИ ОППОЗИЦИИ  
В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ПАРЛАМЕНТЕ»**

**одобренный Венецианской комиссией  
на своем 84-м пленарном заседании  
(Венеция, 15-16 октября 2010 года)**

**на основе комментариев  
г-жи Ангелики НУССБЕРГЕР  
(заместитель члена Комиссии, Германия),  
г-на Эргуна ОЗБУДУНА  
(член Комиссии, Турция),  
г-на Фредрика САЙЕРСТЕДА  
(заместитель члена Комиссии, Норвегия)**

*Данный документ не будет раздаваться на заседании. Просим взять этот экземпляр с собой.*

**СОДЕРЖАНИЕ**

1. Введение	3
2. Предмет исследования	3
3. Парламентская оппозиция – ее роль и функции	6
4. Правовая защита парламентской оппозиции и меньшинств	111
4.1. Введение	111
4.2. Правовая защита в широком и узком смысле	122
4.3. Субъекты правовой защиты	144
4.3.1. Правовое положение и права отдельных членов парламента	144
4.3.2. Правовое положение и права партийных групп (фракций)	166
4.3.3. Правовое положение и права квалифицированных меньшинств	188
4.3.4. Правовое положение и права оппозиции как таковой	20
4.4. Уровни и формы правовой защиты	22
5. Правила, регулирующие деятельность парламентской оппозиции или меньшинств	266
5.1. Введение	266
5.2. Участие в парламентских процедурах	277
5.3. Права парламентского надзора и контроля за действиями исполнительной власти	287
5.4. Право блокировать или откладывать принятие решений большинства	31
5.5. Проверка на соответствие конституции законов и прочих актов парламента	33
5.6. Защита меньшинств от преследований и злоупотреблений	33
6. Обязанности оппозиции	366
7. Заключение и выводы	399

## 1. Введение

1. 23 января 2008 года Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) приняла резолюцию 1601 (2008) «О руководящих принципах процедурного характера в отношении прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте». Резолюция подчеркивает роль политической оппозиции как «важного компонента эффективно функционирующей демократии» и, по сути, выступает за определенную институционализацию прав парламентской оппозиции, излагая ряд руководящих принципов, предлагаемых в качестве основы для работы парламентов государств-членов.

2. Резолюция основывается на докладе, содержащем всесторонний анализ различных форм парламентской оппозиции, последних событий и дебатов на национальном и европейском уровнях, а также ряда прав и обязанностей, которые связаны или могут иметь отношение к депутатам от оппозиции и оппозиционным партийным группам в демократическом парламенте.

3. В рамках указанной резолюции Ассамблея предложила Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) «предпринять исследование относительно роли оппозиции в демократическом обществе».

4. В этой связи Венецианская комиссия постановила провести исследование с целью подготовки доклада, в котором данный вопрос будет исследован более детально, дополняя тем самым резолюцию Ассамблеи.

5. Настоящий доклад подготовлен на основе работы, проделанной г-жой Нуссбергер, г-ном Озбудуном и г-ном Сайерстедом (CDL-DEM(2009)001, CDL-DEM(2009)002, CDL-DEM(2010) 001, соответственно).

6. Предварительное обсуждение более ранних проектов данного доклада состоялось в Подкомиссии по демократическим институтам 11 июня 2009 года и 14 октября 2010 года. Доклад был одобрен на 84-м пленарном заседании Комиссии (Венеция 15-16 октября 2010 года).

## 2. Предмет исследования

7. Основной предмет исследования – «Роль оппозиции в демократическом обществе» – представляет собой весьма широкую тему, которая лежит в основе теории демократии и с давних пор обсуждается исследователями в области политической науки и конституционного права. С конституционной точки зрения эта тема затрагивает широкий круг вопросов, таких как основные демократические структуры конституции, принципы равного и всеобщего избирательного права, свободные и справедливые выборы, свобода создавать политические организации и вступать в них, свобода выражения мнений, справедливые и равные условия участия политических партий в борьбе за власть, доступ к независимым СМИ и ряд других элементов, многие из которых защищены конституциями на национальных уровнях и ЕКПЧ на уровне Европы, и иными юридически обязывающими договорами и обязательствами.

8. С точки зрения политической науки данная тема затрагивает вопросы демократической стабильности, зрелости, терпимости, распределения политических и экономических ресурсов, а также вопросы различных традиций и институциональных основ в национальных политических культурах.

9. Предметом резолюции 1601 (2008) Ассамблеи является не политическая оппозиция как таковая, а роль «оппозиции в демократическом парламенте», то есть *парламентской оппозиции*. Кроме того, резолюция в первую очередь касается вопросов правовой и формальной институционализации и защиты парламентской оппозиции, а не более широких вопросов политической культуры, экономических ресурсов и т. п. Но даже при этом данный вопрос остается весьма широким, и Венецианская комиссия в настоящем докладе ограничит свои замечания указанными рамками.

10. Венецианская комиссия в целом одобряет резолюцию 1601 (2008) ПАСЕ как инновационный инструмент мягкого права по вопросу, имеющему важное значение для развития демократических парламентских процедур. Нижеследующие замечания носят сопутствующий и дополнительный характер.

11. Определяющая характеристика «оппозиции» заключается в том, что она не находится у власти и противостоит (в большей или меньшей степени) тем, кто у власти находится. В этом случае *парламентская* оппозиция состоит из тех политических партий, которые представлены в парламенте, но не входят в правительство. В большинстве (но не во всех) парламентских системах правительство обычно пользуется прямой поддержкой парламентского большинства. Это означает, что вопрос о правах парламентской оппозиции является прежде всего вопросом о *правах политических меньшинств*. Как правило эти права включают процедурные права на информацию, представительство и участие, право выступать и право голосовать, право выдвигать законопроекты и предложения, право осуществления надзора и контроля за действиями исполнительной власти и право на защиту от ненадлежащего обращения со стороны большинства. Сюда, однако, не входят полномочия по принятию важных решений, каковые полномочия в демократической системе принадлежат избранному парламентскому большинству.

12. Таким образом, вопрос о том, как далеко должны распространяться законные права парламентской оппозиции, может рассматриваться как вопрос о *балансе* между представлением в парламенте легитимных политических интересов большинства и меньшинства. Если оппозиции не гарантируются в достаточной мере основные права, это может ослабить или разрушить демократическое функционирование и легитимность системы. С другой стороны, если оппозиция получит слишком широкие права и полномочия, это может ослабить или свести на нет способность большинства и правительства эффективно управлять страной.

13. Оптимальный баланс между правлением парламентского большинства и правами меньшинств должен определяться на национальном уровне в рамках национальной политической и конституционной традиции и контекста. И все же есть вопросы общего сравнительного интереса, которые могут быть выявлены и обсуждены в качестве побуждения к действиям по выработке на национальном уровне надлежащих норм, регулирующих деятельность парламента.

14. Основной вопрос данного исследования – какие формальные права должна или может иметь парламентская оппозиция или меньшинство и как их можно наилучшим образом регулировать и защищать законодательно. Идея заключается в том, что определенная степень формальной институционализации прав и полномочий меньшинств может способствовать более устойчивому функционированию демократии в странах Европы. Этого, однако, можно достичь различными способами, которые должны согласовываться с национальной конституционной традицией.

15. В целом сегодня существует широко распространенная европейская модель демократии, в которой политическая оппозиция обладает существенным парламентским представительством и имеет в парламенте широкие возможности противостоять и

предлагать альтернативы политике большинства и правительства. Такая модель опирается на европейскую демократическую культуру и традиции, которые развивались постепенно в течение длительного времени, не всегда удачно, но в последние десятилетия вполне успешно, в первую очередь в новых демократиях Центральной и Восточной Европы, но также и в более развитых парламентских демократиях Западной Европы.

16. В дополнение к демократической культуре положение оппозиции также в значительной степени *юридически* закреплено и защищено как на европейском, так и на национальном уровне. На европейском уровне основные права гарантирует ЕКПЧ. Без этих прав политическая оппозиция была бы весьма затруднена – например, без таких как право на свободу мнений и их свободное выражение, право на свободу собраний и объединений, а также право на свободные и справедливые выборы. Тем не менее, ЕКПЧ прямо не гарантирует права собственно парламентской оппозиции (или меньшинств) и может лишь в очень ограниченной степени трактоваться в качестве источника таких прав.<sup>1</sup> Также отсутствуют какие-либо другие обязательные инструменты международного права, которые обеспечивали бы такое регулирование. На уровне мягкого права недавняя резолюция 1601 (2008) ПАСЕ на настоящий момент является самым обширным и важным документом в данной сфере. На национальном уровне в большинстве или, по крайней мере, во многих государствах-членах Совета Европы ряд вопросов, имеющих отношение к парламентской оппозиции, регулируются более или менее аналогичным образом. Однако некоторые такие вопросы в различных странах-членах регулируются совершенно по-разному, или же вообще не регулируются, и общей модели в данной области не существует.

17. В связи с этим основание для приводимых здесь оценок Венецианской комиссии не носит обязательного юридического характера, и данное исследование скорее следует рассматривать как попытку сформулировать некоторые общие проблемы и указать, как они могли бы быть или уже были решены на национальном уровне. Данное исследование является до некоторой степени сравнительным, поскольку оно опирается на заключения Венецианской комиссии по национальному конституционному праву различных стран. Следует, однако, подчеркнуть, что у Комиссии не было возможности провести полномасштабное сравнительное исследование по этому вопросу.

18. Венецианская комиссия ранее не давала общего заключения о роли оппозиции. Она, однако, рассматривала этот вопрос в докладе «О проекте закона о парламентской оппозиции в Украине» от 2007 года.<sup>2</sup> Кроме того, Венецианская комиссия представляла заключения и доклады, общие и по конкретным странам, по ряду вопросов прямо или косвенно связанных с ролью политической оппозиции в парламентской демократии, в том числе (но не ограничиваясь перечисленным) по вопросу избирательных порогов<sup>3</sup>, о

---

<sup>1</sup> При этом существует судебная практика ЕСПЧ по конкретным вопросам, таким как парламентский иммунитет, см., в частности, *А. против Соединенного Королевства*, постановление от 17 декабря 2002 года (35373/97) и *Карт против Турции*, постановление от 3 декабря 2009 года (89175/05), см. ниже в разделе 4.5; о роли членов парламента и оппозиции, см. *Танасе против Молдовы*, № 7/08, постановление от 27 апреля 2010 года; о свободе выражения мнений избранных представителей см. *Христианско-демократическая народная партия против Молдовы*, №. 28793/02, постановление от 14 февраля 2006 года; о плюрализме и выражении мнений меньшинства, см. *Бускарини и др. против Сан-Марино*, №. 24645/94, постановление от 18 февраля 1999 года; о парламентских привилегиях, см. *Демиколи против Мальты*, № 13057/87, постановление от 27 августа 1991 года.

<sup>2</sup> См. «Заключение о проекте закона о парламентской оппозиции в Украине», CDL-AD(2007)019, принято в июне 2007 года, а также предыдущее предварительное заключение от марта 2007 года, CDL-AD(2007)015. В 2007 году Комиссия также получила отчет от испанского заместителя члена Комиссии, г-на Санчеса Наварро «О роли и правовой защите оппозиции», см. CDL-DEM(2007)002rev.

<sup>3</sup> См. доклады об избирательных порогах и других особенностях избирательных систем, препятствующих доступу партий в парламент, CDL-AD(2008)037 и CDL-AD(2010)007. В электоральной сфере справочным документом является Кодекс надлежащей практики по вопросам выборов, CDL-AD(2002)023rev.

роли и регулировании политических партий<sup>4</sup>, о руководящих принципах в отношении запрета и роспуска политических партий и аналогичных мер<sup>5</sup>, о руководящих принципах в отношении законодательства о политических партиях и защиты политических партий от запрета<sup>6</sup>, о законодательной инициативе<sup>7</sup>, об императивном мандате<sup>8</sup>, о внесении изменений в конституцию<sup>9</sup> и о парламентском иммунитете.<sup>10</sup> Далее при необходимости будут делаться ссылки на эти документы.

19. В докладе будут рассмотрены следующие вопросы:

- Анализ роли и функций парламентской оппозиции
- Обзор различных способов законодательного регулирования и защиты прав парламентской оппозиции и меньшинств
- Анализ основных категорий, относящихся к правам парламентской оппозиции и меньшинств, в том числе (i) процессуальные права участия, (ii) особые полномочия по надзору и контролю, (iii) право блокировать или откладывать решения большинства, (iv) право требовать проверки законов и других актов парламентского большинства на соответствие конституции и (v) защита от преследований и злоупотреблений
- Краткий обзор обязанностей и ответственности демократической парламентской оппозиции

20. Доклад ограничивается ролью оппозиции в национальных парламентах и не будет касаться специфических вопросов, относящихся к региональным парламентам или международным институтам, таким как Европейский парламент в ЕС или Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ). Кроме того, он не будет затрагивать конкретные особенности политических систем, в которых все основные партии представлены в правительстве, как, например, это происходит в Швейцарии.

### 3. Парламентская оппозиция – ее роль и функции

21. Сегодня в Европе существование организованной в виде партий политической оппозиции многими воспринимается как данность. Это не всегда было так. Даже в таких политических системах, которые исторически считаются (более или менее) демократическими, вовсе не обязательно существовала институционализируемая оппозиция. Роберт Дал в 1966 году отмечал:

Из трех великих вех в развитии демократических институтов, а именно – права участвовать в решениях правительства путем голосования, права на представительство и права организованной оппозиции бороться против правительства на выборах и в парламенте – последнее в развитой форме является настолько новым, что среди живущих сейчас людей есть такие, кто родился до того, как такое право появились в большинстве стран Западной

---

Компиляцию основных документов Венецианской комиссии см. в сборнике «Избирательное законодательство», Издание Совета Европы, ISBN 978-92-871-6424-7

<sup>4</sup> Проект совместного документа ОБСЕ/БДИПЧ – Руководящие принципы Венецианской комиссии в отношении законодательства о политических партиях, CDL(2010)073

<sup>5</sup> См. Руководящие принципы относительно запрета политических партий и аналогичных мер, CDL-INF(2000)001; Руководящие принципы и пояснительный доклад относительно законодательства о политических партиях: некоторые конкретные вопросы, CDL-AD(2004)007rev.

<sup>6</sup> См. Заключение о конституционных и правовых положениях, касающихся запрета политических партий в Турции, CDL-AD(2009)006.

<sup>7</sup> Доклад о законодательной инициативе, CDL-AD(2008)035.

<sup>8</sup> Доклад об императивном мандате, CDL-AD(2009)027.

<sup>9</sup> Доклад о внесении изменений в конституцию, CDL-AD(2010)001.

<sup>10</sup> Доклад о режиме парламентского иммунитета, CDL-INF(1996)007e.

Европы. По всей видимости, на протяжении всей известной нам истории стабильные институты, обеспечивающие легальное, упорядоченное и мирное существование политической оппозиции, были большой редкостью. [...] Легальная партийная оппозиция по сути является недавним и случайным изобретением, использование которого было ограничено в основном горсткой стран Западной Европы и англоязычного мира. [...] Тот факт, что система мирной легальной оппозиции в виде политических партий является сравнительной редкостью, означает, что такую систему либо чрезвычайно сложно *ввести*, либо *поддерживать*, либо и то, и другое.<sup>11</sup>

22. С тех пор как это было написано, демократия распространилась по миру и не в последнюю очередь по Европе, где сегодня можно сказать, что организованная политическая оппозиция внутри и вне парламентов функционирует по крайней мере неплохо практически во всех 48 государствах-членах Совета Европы. Однако, для многих стран Европы это – очень недавнее явление, которое нельзя считать само собой разумеющимся. Даже для старых и зрелых демократий Западной Европы поддержание и совершенствование хорошо функционирующей системы политической оппозиции представляет собой постоянную и сложную задачу.<sup>12</sup>

23. В своей резолюции 1601 (2008) Парламентская ассамблея заявляет, что существование «политической оппозиции внутри и вне парламента является важным элементом хорошо функционирующей демократии». Венецианская комиссия согласна с этим и считает, что правовые и фактические условия существования мирной парламентской оппозиции являются эталоном для оценки демократической зрелости любой политической системы.

24. Парламент по своей природе – не монолитный однородный институт, а представительное собрание, основная идея которого заключается в том, чтобы представлять различные интересы и идеи, где всегда будут разногласия и разделение на большинство и одно или несколько оппозиционных меньшинств. В современных парламентах такое разделение происходит по линии политических партий, причем основное различие определяется как различие между правящей партией (или партиями) и оппозиционными партиями, представленными в парламенте.

25. Принцип правления парламентского большинства, отражающего волеизъявление большинства избирателей, является основным формальным и правовым критерием «демократии». Решения в парламенте принимаются большинством голосов, а парламентская система правления характеризуется тем, что правительство как правило (хотя и не всегда) пользуется поддержкой большинства.<sup>13</sup> Оппозиция обычно находится

<sup>11</sup> См. Роберт Дал (изд.) «Политическая оппозиция в западных демократиях» (1966), предисловие, стр. xiii-xiv. В то время Дал отмечал, что из 113 членов Организации Объединенных Наций только около 30 имели политические системы, в которых на протяжении всего предшествующего десятилетия существовала полномасштабная легальная оппозиция со стороны организованных политических партий. Это породило вопрос: «Являются ли эти 30 ныне существующих систем лишь экзотическими растениями, порождением уникального и уже уходящего исторического климата? Или это – жизнеспособные продукты длительной эволюции, политический вид, который уже сейчас достаточно устойчив, чтобы прижиться в других, возможно, более суровых климатических условиях?»

<sup>12</sup> То же самое относится, конечно, и к демократиям во всех других частях света. Интересным примером такой общей дискуссии является доклад «Роль оппозиции», который был представлен в июне 1998 года на семинаре представителей 20 стран Содружества, организованном Секретариатом Содружества и Парламентской ассоциацией Содружества, который затем был ими же опубликован.

<sup>13</sup> Здесь различаются позитивный и негативный парламентаризм. Позитивный парламентаризм означает, что правительство должно получить явную поддержку большинства в парламенте, как правило, посредством выражения поддержки или вынесения вотума доверия (утверждения правительства). Негативный парламентаризм означает, что правительство может оставаться у власти, пока ему не будет выражено явного недоверия большинства посредством вынесения вотума недоверия. Системы с негативным парламентаризмом чаще имеют периоды правления меньшинства. Однако правительство

в меньшинстве, а меньшинство как правило не уполномочено принимать решения. В задачи оппозиции не входит управление страной. У нее есть другие задачи. Перечень таких задач может оказаться весьма спорным, но, возможно, он будет включать в себя следующее:

- Предлагать политические альтернативы
- Формулировать и защищать интересы своих избирателей (электората)
- Выдвигать альтернативы решениям, которые предлагает правительство и парламентское большинство
- Совершенствовать процедуры принятия решений в парламенте путем организации дебатов, обсуждений и возражений
- Критически рассматривать законодательные и бюджетные инициативы правительства
- Контролировать и осуществлять надзор за действиями правительства и администрации
- Содействовать повышению стабильности, легитимности, подотчетности и прозрачности политических процессов

26. То, насколько оппозиции в той или иной парламентской системе позволяется выполнять на практике эти функции, может рассматриваться как показатель уровня зрелости демократии. Если ни одна из этих функций не выполняется, значит, демократия не работает.

27. Перечисленные функции не носят обязательного характера, а некоторые из них взаимно пересекаются. Какие из них наиболее важны, зависит от того, о какой парламентской системе идет речь. Также важность различных функций может изменяться со временем в рамках одной и той же парламентской системы или в зависимости от того, о каких конкретно оппозиционных партиях мы говорим. Какие-то оппозиционные партии могут выдвигать альтернативы предложениям правительства, а другие – поддерживать их. Некоторые тщательно контролируют действия правительства, а другие этого не делают. Если оппозиционная партия может питать реальные надежды на приход к власти в результате следующих выборов, она будет понимать и выполнять свою роль оппозиционной силы одним образом, а в противном случае – иначе. Еще один важный фактор – насколько велика данная оппозиционная партия. Оппозиционные партии, находящиеся на краях политического спектра, часто ведут себя совсем не так, как те, что находятся в центре. В то время как большая и устоявшаяся оппозиционная партия, как правило, может сосредоточиться на разработке альтернативной политики управления страной после следующих выборов, небольшие оппозиционные партии, не ставящие перед собой задачи прихода к власти, часто определяют свою парламентскую роль совершенно иначе – в качестве сторожевых псов, уделяя особое внимание надзору и контролю.

28. Термин «оппозиция» может означать как оппозицию как функцию, так и оппозицию как субъект. Понятие оппозиции как функции охватывает все аргументы и действия, которые противостоят политике большинства и правительства. «Оппозиция» как субъект или субъекты обычно означает политические партии, не находящиеся у власти. Обычно эти два понятия пересекаются, но это происходит не всегда. Оппозиционная партия может поддерживать правящую фракцию – на постоянной основе или по отдельным вопросам. С другой стороны, нередко в некоторых парламентах рядовые члены правящей фракции присоединяются к оппозиционным партиям, голосуя против предложений своего правительства.

---

меньшинства также может существовать и в системах с позитивным парламентаризмом, в случае если одна или несколько оппозиционных партий проголосуют за правительство.



29. Характер и сила парламентской оппозиции в той или иной стране зависит от избирательной системы. При системе пропорционального представительства, которая является доминирующей в Европе, оппозиция, как правило, гораздо лучше представлена в парламентах, чем при мажоритарной системе, как, например, в британской вестминстерской модели.<sup>14</sup> Пропорциональное представительство также стимулирует рост числа политических партий, имеющих значительный размер и влияние.<sup>15</sup> Избирательный порог – это еще один важный элемент, определяющий численность и размеры оппозиционных партий. Этот порог варьируется в различных странах Европы, в основном около цифры в 5%, что обычно гарантирует, что определенное число оппозиционных партий будет представлено в парламенте.<sup>16</sup>

30. Венецианская комиссия считает, что обеспечение разумного представительства политической оппозиции в парламенте само по себе имеет большое значение для укрепления стабильной и законной демократии, что также отмечалось в 2007 году докладчиками на Форуме Совета Европы «За будущее демократии»:

11. Отсутствие сильной оппозиции в парламенте может привести к такой форме внепарламентской оппозиции, когда протесты выливаются в насилие на улицах, что снижает качество и актуальность парламентских дебатов и влияет на процесс принятия решений в целом. Одним из способов избежать ситуаций, в которых оппозиция является в своей основе внепарламентской, является снижение избирательных порогов для парламентского представительства. В развитой демократии избирательные пороги должны быть низкими, чтобы права всех граждан и всех политических позиций и интересов были представлены в парламенте.<sup>17</sup>

31. В зависимости от национального политического контекста и избирательных правил, парламент может иметь от одной до неопределенно большого числа оппозиционных партий.<sup>18</sup> Они могут составлять «блок», или могут быть разобщены, часто находясь на противоположных краях политического спектра по отношению к правящей фракции. Традиционная (британская) вестминстерская модель, когда есть только две основные партии, сегодня крайне редко встречается в Европе. Таким образом старое и простое разделение между правящей партией большинства и Оппозицией с большой буквы «О» как единым целым (и с постоянным «теневым кабинетом») сейчас весьма далеко от

<sup>14</sup> Это, однако, не всегда так, и существуют модели пропорционального представительства, которые могут ограничить число партий, представленных в парламенте.

<sup>15</sup> В то же время мажоритарная система может иметь тенденцию создавать более однородную и менее фрагментированную оппозицию, когда в парламенте представлены лишь одна или две основные оппозиционные партии, что облегчает создание «теневого кабинета» и назначение официального «лидера оппозиции» с определенными парламентскими привилегиями, который может выполнять важную функцию и более четко формулировать существующие политические разногласия и альтернативы.

<sup>16</sup> Среди государств-членов Совета Европы Турция имеет самый высокий порог – в 10%, затем следуют Лихтенштейн с 8%, а также Российская Федерация и Грузия – с 7%. Треть государств-членов устанавливает порог в 5%, а в 13 из них эта цифра еще ниже. В других государствах-членах избирательный порог отсутствует вовсе. Кроме того, в некоторых системах избирательные пороги применяются только к ограниченному числу мест. В деле *Юмак и Садак против Турции* от 8 июля 2008 года ЕСПЧ постановил, что турецкий порог в 10% не нарушает статью 3 Первого протокола ЕКПЧ. В своем Докладе об избирательном праве и избирательной администрации в Европе от 12 июня 2006 года Венецианская комиссия согласилась с тем, что «Какая-то избирательная система может уделять больше внимания справедливому представительству сторон в парламенте, в то время как другая может быть направлена на предотвращение фрагментации партийной системы и поощрение формирования правящего большинства одной партии в парламенте».

<sup>17</sup> См. Выводы основных докладчиков (г-д Гросса, Уитмора и Таршиса) на «Форуме за будущее демократии» на его заседании в Стокгольме/Сигтуне в июне 2007 года, пункт 11.

<sup>18</sup> В некоторых парламентах традиционно существуют независимые депутаты, без партийной принадлежности, которые осуществляют особую форму оппозиционной деятельности «вне фракций». Возможность наличия таких парламентариев зависит, среди прочего, от избирательной системы.

политической реальности большинства европейских стран. В то же время, даже в парламентах с большим числом оппозиционных партий одна или несколько из них могут сформировать блок, который будет единственной реальной силой, способной прийти к власти после следующих выборов, и которая поэтому будет действовать в качестве главной «оппозиции».

32. При парламентской системе правления правительство как правило пользуется явной поддержкой парламентского большинства, обычно представляющего ту же самую партию (или партии, если речь идет о правительственной коалиции). Следовательно, оппозиция оказывается в меньшинстве. Однако так происходит не всегда. Многие европейские страны имеют большой опыт работы «правительств меньшинства», то есть правительств политических партий, которые сами не имеют парламентского большинства. Такие правительства могут иметь соглашение с одной из оппозиционных партий, что обеспечивает им стабильное большинство, но они также могут и не иметь регулярной поддержки, и тогда они зависят от поддержки той или иной оппозиционной партии по каждому конкретному вопросу. Периоды нахождения у власти правительств меньшинства всегда возникают тогда, когда большинство, находящееся в оппозиции, не может договориться о создании альтернативного правительства. Но это не означает, что оппозиционные партии не могут договориться по другим вопросам, например, о критике правительства и контроле за его действиями, или даже о принятии решений большинства, идущих вразрез с политикой правительства. Примерами являются Дания в 1980-х годах и Норвегия в 1990-х, где были длительные периоды, в течение которых парламентская оппозиция могла фактически не только осуществлять контроль, но и диктовать правительствам меньшинства решения по ряду вопросов.

33. Понятие «оппозиция» используется прежде всего в системах парламентского правления. Совсем иная ситуация в политических системах, где глава исполнительной власти – обычно президент – избирается напрямую и не зависит от парламента. В президентских системах, таких как США, или в частично президентских, как во Франции, могут быть периоды, когда президент и большинство в парламенте принадлежат к одной партии, но также бывают и периоды, когда этого не происходит – во Франции это часто обозначается термином «*cohabitation*». В такие периоды концепция политической «оппозиции» отличается от концепции, существующей в парламентских системах, и вся картина скорее представляет собой два противостоящих друг другу института власти, что является особой формой разделения властей – или, как это иногда называют, «институциональной оппозицией».

34. Другую форму политического разделения можно наблюдать в двухпалатных парламентах, когда две палаты избираются или назначаются по разным критериям, и где разные партии могут иметь большинство в разных палатах, т.е. партия, находящаяся в оппозиции в одной из палат, имеет большинство в другой. Это также представляет собой одну из форм разделения властей, являясь скорее системой «сдержек и противовесов», нежели противопоставлением власти и оппозиции. Тем не менее, в таких системах могут существовать и другие, менее значительные партии, которые не имеют большинства ни в одной из палат и находятся в «оппозиции» в традиционном смысле этого слова.

35. В некоторых политических системах правительство формируется из представителей всех основных партий, представленных в парламенте, в результате чего становится сложно оперировать понятием «оппозиция» в обычном смысле. Это относится к Швейцарии, а также к некоторым странам, имеющим специфические проблемы в сфере национального примирения, таким как Северная Ирландия.

36. В региональных парламентах, а также в таких институтах, как Европейский парламент (ЕС) или международные парламентские ассамблеи, такие как ПАСЕ,

разделение на правящую фракцию и оппозицию и роль парламентских меньшинств также могут быть несколько иными.

37. Нижеследующие замечания в основном относятся к национальным парламентам и к наиболее распространенной ситуации, когда оппозиционные партии находятся в меньшинстве, и поэтому нуждаются в определенной защите с тем, чтобы они могли выполнять основные законные функции оппозиции, необходимые для обеспечения эффективной и устойчивой демократии.

#### **4. Правовая защита парламентской оппозиции и меньшинств**

##### **4.1 Введение**

38. При оценке силы и положения парламентской оппозиции в той или иной стране правовая ситуация является лишь одним из факторов. Более важным моментом является общий национальный политический контекст и культура, которая определяется рядом факторов, дополняющих к правовые конституционные рамки. В зрелых и стабильных демократиях с традициями политической толерантности оппозиция может прекрасно существовать и без специальных правовых гарантий, тогда как в других политических системах оппозиция, возможно, будет подвергаться многочисленным ограничениям даже в том случае, если она пользуется высокой степенью формальной защиты.

39. В политической системе, где периодически происходит смена правительств, основной гарантией защиты оппозиции зачастую служат чисто эгоистические интересы действующей правящей партии. Правящая партия знает, что после следующих выборов она вполне может оказаться в оппозиции, и исходя из этих соображений она будет соответствующим образом относиться к нынешней оппозиции.

40. Еще одним фактором являются ресурсы. Даже если считать формулу ученого–политолога Стейна Роккана «голоса имеют значение, но все решают ресурсы» слишком прямолинейной, экономические и прочие ресурсы, имеющиеся в распоряжении оппозиционной партии, могут для нее иметь большее значение, нежели правовые рамки, в которых она действует. Отчасти это могут быть ресурсы, предоставляемые парламентом. В странах Европы существуют значительные различия в том, что касается административной и организационной структуры национальных парламентах. В некоторых парламентах имеется многочисленный административный персонал, предоставляющий научное, техническое и другое содействие всем парламентариям и партийным группам включая оппозицию. В других парламентах такая административная поддержка практически отсутствует, что делает жизнь парламентской оппозиции гораздо труднее.<sup>19</sup>

41. При всем том правовое регулирование прав оппозиции все же представляет важность в целом ряде аспектов. Для ежедневной парламентской работы оппозиции весьма важно то, как регулируются процедуры и обеспечивают ли они оппозиции достаточную возможность участия и влияния. На более глубоком уровне обеспечение правовой защиты оппозиции может дать надежную основу для ее деятельности и способствовать формированию политической культуры толерантности в отношении

---

<sup>19</sup> Парламентские системы административной поддержки могут фактически выступать в качестве инструмента поддержки оппозиции, как своего рода противовес административным ресурсам правительства и администрации, к которым имеет доступ правящая партия (фракция). Здесь снова возникает вопрос о нахождении правильного баланса с тем, чтобы с одной стороны дать парламентской оппозиции необходимые ресурсы для конструктивного осуществления ее законной функции, а с другой стороны - не перегружать систему созданием еще одной административной структуры в дополнение к той, которой располагает исполнительная власть.

противоположных мнений. Это может иметь особое значение в странах, находящихся в процессе разработки и закрепления своих демократических и парламентских традиций.

42. Правовое регулирование – это один из способов *институционализации* роли политической и парламентской оппозиции. Как отмечал политолог Роберт Дал, это один из факторов, которые могут определять демократическую устойчивость и сделать «цену подавления» оппозиции неприемлемо высокой для правящей партии:

И, наконец, когда система, допускающая мирную партийную оппозицию, получает высокую степень институционализации и правовой защиты, цена, которую придется заплатить за ее уничтожение, скорее всего будет чрезвычайно высока. Ибо в этом случае правительство может уничтожить оппозицию только путем разрушения конституционной системы. На этом этапе развития уничтожение оппозиции означает революцию. А цена революций часто бывает слишком высока.<sup>20</sup>

43. За последние десятилетия демократия распространилась по всей Европе и достигла того «этапа развития», когда можно сказать, что в большинстве государств-членов Совета Европы политические условия работы парламентской оппозиции – очень хорошие, а в большинстве остальных государств-членов – удовлетворительные. Однако формальное регулирование роли оппозиции еще не достигло того же этапа. Как отмечала в своем заключении в 2007 году Венецианская комиссия, степень официальной институционализации парламентской оппозиции в странах Европы существенно различается:

Правовой статус оппозиции в национальных парламентах существенно варьируется от страны к стране. Наличие специального закона об оппозиции является скорее исключением. Конкретные решения в данной области находятся в зависимости от конституционных основ, избирательной системы и других исторических, политических, социальных и культурных факторов. В связи с этим степень институционализации оппозиции также различна – от в значительной мере неписаного традиционного признания до формального регулирования, закрепленного в Конституции.<sup>21</sup>

44. Исходя из этого, Венецианская комиссия делает вывод, что европейская демократия сейчас достигла той стадии развития, когда было бы уместно и интересно исследовать пути и средства, с помощью которых роль и функции парламентской оппозиции могли бы лучше формально регулироваться и защищаться. Это легло в основу резолюции Парламентской ассамблеи 1601(2008), которая в равной степени относится как к старым, так и к новым европейским демократиям. Настоящее исследование представляет собой попытку развить данный процесс путем анализа основных общих принципов и задач, а также правовых категорий и методов регулирования прав парламентской оппозиции и меньшинств, а также их функций.

## **4.2 Правовая защита в широком и узком смысле**

45. Основной чертой европейской демократической парламентской традиции является то, что роль оппозиции в ней юридически защищена лучше, чем это может показаться на первый взгляд. В первую очередь это происходит не путем прямого регулирования прав оппозиции, а более опосредованными способами как на конституционном, так и на других уровнях.

<sup>20</sup> См. Роберт Дал (изд.) «Политическая оппозиция в западных демократиях» (1966), предисловие, стр. xvi.

<sup>21</sup> См. предварительное заключение о парламентской оппозиции в Украине от марта 2007 года, CDL-AD(2007)015, пункт 4.

46. Большинство конституций состоят в основном из двух сводов норм и положений: (i) о государственных учреждениях и механизмах управления и (ii) об основных правах человека. Оба эти свода норм могут в более широком смысле применяться для защиты и поощрения политической оппозиции как внутри, так и вне парламента. Ряд основных прав человека включая свободу мнений и их выражения, свободу объединений, защиту от произвольных арестов и пыток, доступ к суду и другие абсолютно необходимы для развития демократической оппозиции правящей власти.<sup>22</sup>

47. То же самое относится и к базовым конституционным положениям об избирательной системе и государственных институтах. Даже если в них об этом прямо не говорится, такие положения часто фактически защищают права и интересы оппозиции и меньшинств, устанавливая процедуры, которые парламентское большинство не может игнорировать или обойти, даже если это представлялось бы ему весьма удобным. Это особенно очевидно в том, что касается правил проведения выборов.<sup>23</sup> Также это относится ко всем тем процедурам, которые предписывают обсуждение определенных вопросов в парламенте, поскольку таким образом к этим вопросам привлекается внимание оппозиции, что открывает возможность для их критического рассмотрения. Основным демократический принцип, согласно которому законы и бюджетные решения должны приниматься парламентом, фактически является способом обеспечения участия оппозиции в процессе принятия основных политических решений. Когда конституция требует, чтобы определенные правительственные решения были одобрены парламентом или чтобы те или иные документы правительства представлялись на рассмотрение в парламент, результатом является то, что они подвергаются рассмотрению, проверке и возможной критике со стороны оппозиции.

48. То же самое касается парламентских процедур. Когда процедурные нормы, например, требуют, чтобы те или иные вопросы представлялись для проверки в парламентские комитеты, а затем, до принятия, обсуждались на пленарных заседаниях парламента, это само по себе является гарантией включения оппозиции в политический процесс.

49. Венецианская комиссия в своем Докладе о конституционных поправках от 2009 года подчеркивала тот факт, что конституционные принципы сами по себе служат защите политической оппозиции, устанавливая процедуры, которые парламентское большинство не может с легкостью изменить:

Многие конституционные положения в области государственного управления служат также для защиты политической оппозиции, гарантируя

---

<sup>22</sup> Важным примером является статья 11 ЕКПЧ о свободе объединений и собраний, которая интерпретируется как защита существования и деятельности политических партий как вне, так и внутри парламента. Многие европейские конституции содержат положения о запрете тех или иных политических партий, которые могут также затрагивать деятельность партийных фракций в парламенте. На случай применения таких положений существует ограничение в статье 11 (1) ЕКПЧ, и такое применение должно быть оправдано в соответствии с пунктом 11 (2). ЕСПЧ в ряде своих постановлений отмечал, что в связи с важностью роли политических партий для функционирования демократии в таких случаях требуются весьма серьезные основания. Вопросы защиты политических партий от необоснованного роспуска были рассмотрены Венецианской комиссией в 1999 году в ее общих «Руководящих принципах в отношении запрета и роспуска политических партий и аналогичных вопросов», а также, более подробно, в 2009 году в «Докладе о конституционных и правовых положениях в отношении запрета политических партий в Турции», см. CDL-AD(2009)006. См. далее раздел 5.6.

<sup>23</sup> Степень регулирования избирательных норм на конституционном уровне весьма различна в разных странах Европы. Венецианская комиссия хотела бы подчеркнуть важность конституционной защиты основных принципов национальной избирательной системы таким образом, чтобы простое большинство не могло легко изменять или обходить их.

ей право участия и голоса, что обеспечивает возможность для оппозиции бороться за получение большинства и за власть на будущих выборах.<sup>24</sup>

50. Говоря короче, конституционная демократия, когда выборы и осуществление государственной власти правительством и парламентом регулируются такими защищаемыми конституцией процедурами, которые большинство не может по своему усмотрению игнорировать, сама по себе является лучшей гарантией существования эффективной политической оппозиции. При наличии такой конституционной базы, а также политической культуры, основанной на демократической терпимости и уважении законных разногласий, интересы оппозиции могут быть достаточно хорошо защищены даже при отсутствии конкретных положений или норм по этому вопросу.

### 4.3 Субъекты правовой защиты

51. Во всех европейских конституционных системах существуют, однако, и такие положения, которые более конкретным образом определяют права или даже полномочия парламентских субъектов, не относящихся к парламентскому большинству, т.е. в том числе и оппозиции. Субъектами или бенефициарами таких положений могут быть:

- Отдельные члены парламента (депутаты)
- Политические партийные группы, представленные в парламенте (фракции)
- Квалифицированное меньшинство депутатов
- «Оппозиция» как таковая

52. Первые две из этих категорий как правило представляют наибольшую важность для функционирования парламентской оппозиции, третья встречается гораздо реже, а последняя – очень редко или вообще не встречается в большинстве европейских стран.

#### 4.3.1 Правовое положение и права отдельных членов парламента

53. В большинстве европейских стран индивидуальный член парламента (депутат) с формальной точки зрения является одним из основных субъектов права в парламенте. Парламент представляет собой собрание избранных представителей, каждый – от своего избирательного округа, и каждый отдельный член парламента получает целый ряд формальных прав и обязанностей. Это происходит независимо от того, принадлежит депутат к правительственной фракции или к оппозиции. Но фактически правовое положение парламентария имеет гораздо большее значение для депутатов из числа парламентских меньшинств. Зачатую оно определяет, насколько эффективно могут эти депутаты выполнять функции оппозиции.

54. В большинстве европейских парламентах в явной или подразумеваемой форме существует базовый принцип равного отношения к парламентариям. Депутат есть депутат, независимо от того, принадлежит он к оппозиции или нет. В пункте 5 Резолюции 1601 (2008) Парламентской ассамблеи подчеркивается, что «Необходимо обеспечить равные условия для всех парламентариев в том, что касается их работы и привилегий».

55. Ряд основных прав и полномочий отдельного члена парламента широко признаются в странах Европы в рамках общей парламентской традиции. Как правило, это следующие права и полномочия:

- Право голосовать (по законодательству, бюджету и т. п.)
- Право выдвигать законопроекты и предложения

<sup>24</sup> См. «Доклад о конституционных поправках» от декабря 2009 года, CDL-AD(2010)001, пункт 78.

CDL-AD(2010)025

- Право выступать при обсуждениях (часто с вариантами)
- Право направлять устные или письменные запросы в правительство
- Право участвовать в работе комитетов
- Право на получение информации и документов, представляемых в парламент
- Парламентские иммунитеты, такие как парламентское освобождение от ответственности (свобода слова) и парламентская неприкосновенность (право не подвергаться аресту)
- Свобода политических убеждений, в том числе защита от «императивного мандата» и право менять партийную принадлежность
- Право возбуждать дела в Конституционном суде

56. Не везде члены парламентов пользуются всеми этими правами и полномочиями, и не всегда они абсолютны. Некоторые из них являются основными, например, право голосовать. Другие более относительны, часто с исключениями, которые как правило делаются ради улучшения эффективности работы. Так, право выступать при обсуждениях обычно строго регламентируется и во многих странах предоставляется только партийным группам, а не отдельным парламентариям. И хотя во многих странах существует право участвовать в работе комитетов, редко, если вообще когда либо, парламентарий может выбирать комитет. Некоторые права могут не обязательно порождать обязательства других лиц – например, депутат может иметь право направить запрос министру, но не всегда это означает, что министр обязан отвечать.

57. В большинстве европейских парламентов отдельный парламентарий имеет право политической инициативы, в том числе право законодательной инициативы и право направления запросов. Это обеспечивает возможность для оппозиции ставить вопросы в повестку дня парламента, хотя она и не вправе самостоятельно принимать решения по этим вопросам. В подавляющем большинстве европейских парламентов отдельные парламентарии в принципе имеют право законодательной инициативы, хотя иногда это право имеет ограничения, и по определенным вопросам право законодательной инициативы предоставляется лишь партийным группам или квалифицированному меньшинству.<sup>25</sup>

58. Общеευропейской парламентской традицией является предоставление парламентариям особой защиты или «иммунитета», что как правило закреплено в национальной конституции. Это обычно подразумевает определенный уровень свободы слова (освобождение от ответственности), а также может в той или иной степени включать иммунитет от гражданского и/или уголовного преследования. Такие положения могут применяться как в целях коллективной защиты парламента как института, так и для индивидуальной защиты парламентариев от действий исполнительной и законодательной власти или парламентского большинства, на что в 1996 году указала Венецианская комиссия в своем «Докладе о режиме парламентского иммунитета».<sup>26</sup>

59. Еще одно основное право отдельных парламентариев, которому была дана оценка Венецианской комиссией, – это свобода не быть связанными «императивным мандатом», а иметь возможность свободно формировать свои мнения или даже менять партийную принадлежность. В своем заключении от 2009 года Комиссия подчеркнула важность свободного и независимого мандата для парламентариев и постановила, что

<sup>25</sup> См. «Доклад о законодательной инициативе» от декабря 2008 года, CDL-AD(2008)035.

<sup>26</sup> CDL-INF(96)7. ЕКПЧ не защищает парламентский иммунитет как таковой, однако в ряде своих дел Суд счел необходимым дать оценку сфере применения таких положений в соотношении с другими основными правами, в частности, с правом на справедливое судебное разбирательство согласно статье 6, см., например, дело *Карт против Турции* от 3 декабря 2009 года (8917/05). См. далее в разделе 4.6.

... утрата статуса парламентария по причине перехода из одной фракции в другую или смены партийной принадлежности *противоречит принципу свободного и независимого мандата*. Несмотря на то, что цель, которую преследуют такие меры (например, предотвращение «продажи» мандатов тому, кто больше заплатит), может вызывать сочувствие, основной конституционный принцип, запрещающий императивный мандат или любую другую форму лишения парламентариев их мандатов по политическим причинам, должен превалировать, поскольку он является краеугольным камнем европейского демократического конституционализма.<sup>27</sup>

60. В большинстве демократических парламентов права, предоставляемые индивидуальным парламентариям, составляют важнейшую часть правовой основы деятельности, а также защиты парламентской оппозиции. Венецианская комиссия в целом поддерживает принцип формального признания и расширения прав и полномочий отдельного парламентария в качестве ключевого элемента демократических парламентских процедур.

#### 4.3.2 Правовое положение и права партийных групп (фракций)

61. С момента возникновения в XX веке в Европе современной партийной политики важнейшим субъектом в практических парламентских процедурах стали партийные группы (фракции). В большинстве парламентских систем это официально закреплено если не в конституции, то в регламенте парламента, в котором зачастую целый ряд вопросов регулируется на основе партийных групп как базовых субъектов.<sup>28</sup> Это обычно касается права участия, например, в комитетах и других парламентских органах, права вынесения вопросов на обсуждение, времени, отводимого для выступлений в дебатах и т. п. При таком регулировании как правило не делается различия между правящей партией и оппозицией, но для последней оно имеет особое значение, так как фактически оно защищает права и круг полномочий парламентских меньшинств.

62. Поскольку парламентские процедуры регулируются на основе партийных групп, критерии формирования таких групп приобретают особое значение. В некоторых парламентах для этого требуется некое минимальное число депутатов, что может стать проблемой для небольших оппозиционных партий, имеющих лишь несколько мест в парламенте. Если численный порог для формирования партийной группы слишком высок, это может представлять проблему с точки зрения демократии.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> См. «Доклад об императивном мандате и аналогичных практиках» CDL-AD(2009)027, пункт 39. Запрет императивного мандата присутствует в конституции Андорры, статья 53; Армении, статья 66; Хорватии, статья 74; Франции, статья 27; Германии, статья 38.1; Нидерландов, статья 67; Италии, статья 67; Литвы, статья 59 - в которой говорится об отсутствии каких-либо ограничений представителей другими мандатами; Румынии, статья 69; Испании, статья 67.2). См. также CDL-EL(2009)005, пункты 11-12. Еще один интересный пример - статья 2 Регламента Европейского парламента, в которой говорится, что члены Европарламента осуществляют свой мандат независимым образом, не связаны никакими инструкциями и не получают обязательного к исполнению мандата.

<sup>28</sup> Иногда парламентские партийные группы упоминаются в конституции, как, например, в статье 180 Конституции Португалии, или в статье 73 Конституции Кипра, в которой говорится, что «любая политическая партия, представленная как минимум двенадцатью процентами от общего числа членов Палаты представителей, может сформировать политическую партийную группу, которая вправе быть признана в качестве таковой». Но чаще всего национальные конституции не регулируют положение партийных групп, оставляя этот вопрос на усмотрение регламента парламента.

<sup>29</sup> В Регламенте Европейского парламента (ЕС) позиция «партийных групп» весьма сильна, и существует требование относительно того, чтобы в «политической группе» состояли представители более чем одного государства-члена ЕС, и что группы должны формироваться на основе «схожести политической ориентации» составляющих их партий. В 1999 году это положение было оспорено рядом независимых депутатов, желавших в целях более эффективной работы создать «техническую» партийную группу несмотря на то, что они не принадлежали к политическим партиям схожей ориентации. Данный запрос был отклонен на пленарном заседании, и Суд первой инстанции оставил это решение в силе. См.



63. Для оппозиционных партийных групп особенно важным является принцип *пропорционального представительства* – в парламентских комитетах, при распределении должностей, предоставлении времени для выступлений, распределении административных и финансовых ресурсов и т. д. Этот принцип применяется в большинстве парламентов, хотя и с разной степенью строгости. Некоторые парламенты применяют принцип пропорциональности при распределении всех важных должностей и ресурсов, в то время как другие – лишь в определенных случаях.

64. Существует также большое разнообразие в том, каким образом официально закрепляется принцип пропорционального представительства. В некоторых странах он напрямую прописан в конституции. Например, в статье 52 Конституции Дании говорится, что «В Фолькетинге выборы членов комитетов, а также депутатов для выполнения особых обязанностей должны осуществляться в соответствии с принципом пропорционального представительства». Статья 95 Конституции Турции говорит, что «Положения Регламента должны быть прописаны таким образом, чтобы обеспечить участие каждой политической партийной группы во всех делах Ассамблеи пропорционально количеству ее членов...».<sup>30</sup> В других парламентских системах применение данного принципа может оговариваться лишь на более низком уровне, как правило, в регламенте парламента, или же вообще не оговариваться, но все же признаваться на основе «традиции», которую парламентское большинство обычно не нарушает.<sup>31</sup>

65. В новых руководящих принципах ПАСЕ в отношении прав оппозиции, изложенных в резолюции 1601 (2008), содержится несколько пунктов, касающихся пропорционального представительства, в том числе следующие:

- время выступления на пленарных заседаниях должно выделяться как минимум пропорционально весу политических групп [...] (2.2.9)
- должности председателей постоянных комитетов должны распределяться между парламентскими группами на основе пропорционального представительства [...] (2.5.1)
- любой комитет, постоянный или временный, должен составляться на основе пропорционального представительства (2.5.2)

66. Венецианская комиссия считает, что партийные группы являются важным элементом демократических парламентских процедур, и поддерживает принцип пропорционального представительства в качестве важного инструмента, гарантирующего права оппозиции и парламентских меньшинств.

---

*Мартинес и де Голль против Европейского парламента*, дело T-222/99, T-327/99 и T-329/99, постановление от 2 октября 2001 года, Доклады Европейского Суда за 2001 год, стр. II-02823.

<sup>30</sup> См. также статью 55 Конституции Австрии о том, что «Национальный совет избирает свой Главный комитет их числа своих членов в соответствии с принципом пропорционального представительства».

<sup>31</sup> В Норвегии принцип пропорционального представительства установлен только в обычном регламенте парламента, который формально в любое время может быть изменен большинством в парламенте. На практике, однако, существует укоренившаяся традиция, защищающая этот принцип, и политический порог для отказа какой-либо партийной группе в пропорциональном представительстве весьма высок. Это не означает, что такого не может произойти. Один из примеров этого имел место в 1948 году, когда парламентские процедуры относительно консультаций с правительством по вопросам, касающимся зарубежной политики и безопасности, были обойдены с целью не допустить к этим консультациям довольно большую фракцию просоветской коммунистической партии, дабы не дать ей доступа к конфиденциальной информации, предоставляемой прочим оппозиционным партиям.

### 4.3.3 Правовое положение и права квалифицированных меньшинств

67. Основной принцип в парламентах заключается в том, что решения принимаются простым большинством голосов. Однако есть два исключения. Первое исключение – это положения, требующие квалифицированного большинства для принятия определенных решений. Второе – это положения, дающие право принятия некоторых решений квалифицированному меньшинству. Эти два вида исключений взаимосвязаны, но между ними есть различия. Правило, требующее квалифицированного большинства, предоставляет меньшинству возможность заблокировать принятие решения, и чаще всего такое правило применяется в отношении особо важных решений, таких как внесение поправок в конституцию, делегирование суверенитета и т. п. Правило о принятии решений квалифицированным меньшинством, напротив, дает меньшинству право самому инициировать и принимать решения. Такое правило чаще всего применяется в отношении решений по процедурным вопросам или по вопросам парламентского надзора и контроля.<sup>32</sup>

68. Парламентские правила относительно квалифицированного большинства или меньшинства фактически предоставляют права и полномочия оппозиции, но при этом речь идет только об оппозиционных группах определенного размера. Иногда большая оппозиционная партия сама имеет достаточное количество депутатов для осуществления таких компетенций, но может случиться и так, что ни у одной партийной группы не будет достаточного числа депутатов, что вызовет необходимость сотрудничества между различными оппозиционными группами.

69. Квалифицированное парламентское меньшинство определяется либо конкретным числом депутатов, например, 10 или 20, либо определенным процентом от общего числа депутатов, например, 1/5, 1/4 или 1/3 от всех членов парламента или того или иного комитета. Конкретное число или процент чаще всего определяется в результате тщательной оценки, направленной на достижение баланса между принципом правления большинства и предполагаемыми законными интересами меньшинства с учетом национальной политической культуры и контекста.

70. Правила, предоставляющие квалифицированному парламентскому меньшинству определенные процессуальные права и компетенции, довольно широко распространены в Европе, однако в этой сфере отсутствует четкая общая модель или шаблон. Большинство примеров связаны с такими вопросами, как право требовать созыва сессий или проведения обсуждений, право инициировать запросы, подавать определенного рода предложения и т. п. Соответствующие положения обычно прописываются в регламентах национальных парламентах, хотя есть и примеры, когда они закрепляются в конституции или в законодательном акте.<sup>33</sup>

71. Правила, требующие квалифицированного большинства для решения о прекращении дебатов (прений), по сути представляют собой еще один пример права квалифицированного меньшинства, позволяя меньшинству определенной численности

---

<sup>32</sup> Правила о принятии решений квалифицированным меньшинством иногда называются «правилами косвенного большинства». Анализ соображений, стоящих за этими правилами, см. в работе Адриана Вермьюла «Правила косвенного большинства: принуждение реального большинства к ответственности», Чикагская юридическая школа, Рабочий доклад, 2004 г.

<sup>33</sup> Например, согласно конституции Турции, запросы должны направляться как минимум двадцатью депутатами или партийной группой; по Конституции Республики Македония, в соответствии со статьей 72, - минимум пятью парламентариями; по Конституции Чешской Республики, в соответствии со статьей 43, «Группа в составе не менее двадцати парламентариев вправе направить запрос правительству или конкретному министру по вопросу, относящемуся к компетенции правительства или данного министра»; в Литве, в соответствии со статьей 61, «На заседаниях Сейма группа в составе не менее одной пятой депутатов Сейма вправе направить запрос премьер-министру или какому-либо из министров».

тормозить или даже блокировать парламентские процедуры путем затягивания дебатов («обструкция»)<sup>34</sup>.

72. В некоторых парламентах квалифицированное меньшинство может откладывать принятие решений большинства, например, потребовав дополнительных слушаний или времени для размышлений. Согласно статье 41 Конституции Дании меньшинство в 2/5 членов парламента может потребовать, чтобы третье и последнее слушание по какому-либо законопроекту было отложено на срок до 12 дней, с тем чтобы дать меньшинству возможность инициировать публичные дебаты.

73. Права квалифицированного меньшинства могут быть прописаны в общем регламенте парламента или в специальных регламентах по конкретным вопросам, чаще всего в отношении процедур *парламентского надзора и контроля* за действиями исполнительной власти. В этой сфере имеются примеры того, когда определенное меньшинство депутатов фактически получает право принимать решения – например, по вопросу инициирования парламентских слушаний или создания комитета по расследованию. Так, в конституции Германии статья 44 дает одной четверти депутатов право требовать создания парламентской комиссии по расследованию. В парламенте Норвегии 1/3 членов Контрольного комитета может инициировать расследования и общественные слушания. В своей резолюции 1601 (2008) ПАСЕ выступает за введение прав квалифицированных меньшинств размером в 1/4 от числа депутатов в некоторые положения, касающиеся надзора и контроля. Подробнее мы коснемся этого в разделе 5.3.

74. Еще одной широко распространенной компетенцией является право квалифицированного меньшинства депутатов требовать проверки на соответствие конституции законодательных и других актов большинства в национальном конституционном суде или другом аналогичном органе. Подробнее мы коснемся этого в разделе 5.5.

75. В европейских парламентах правила, требующие квалифицированного большинства, чаще всего относятся к *внесению поправок в конституцию*. В большинстве стран такая процедура требует решения квалифицированного большинства. Наиболее распространенным требованием является большинство в 2/3 голосов, но кое-где также применяются значения в 3/5, 3/4 и 5/6.<sup>35</sup> Такие положения фактически дают определенного размера меньшинству (оппозиции) право парламентского вето. Подробнее мы коснемся этого в разделе 5.4.

76. Венецианская комиссия считает, что парламентские правила о квалифицированном большинстве или меньшинстве представляют собой инструмент, который может эффективным и законным образом защищать интересы оппозиции и меньшинства, как в процедурном отношении, так и в отношении возможности осуществления надзора, а также при принятии некоторых особо важных решений. Одновременно этот инструмент ограничивает власть демократически избранного большинства, и поэтому его следует применять с осторожностью и с учетом национального конституционного и политического контекста.

---

<sup>34</sup> Хорошо известным примером является правило Сената Соединенных Штатов о том, что сенатор или ряд сенаторов вправе выступать сколь угодно долго, по любой теме по своему выбору, пока «три пятых от всего числа сенаторов, должным образом выбранные и приведенные к присяге», (60 из 100) не постановят завершить прения на основании XXII Правила Сената. Это фактически предоставляет меньшинству в 2/5 Сената право блокировать решения большинства, и такая возможность не раз использовалась (или же высказывались угрозы ее использования).

<sup>35</sup> Данному факту была дана оценка Венецианской комиссией в «Докладе о конституционных поправках» от декабря 2009 года, CDL-AD(2010)001. См. ниже раздел 5.4.

#### 4.3.4 Правовое положение и права оппозиции как таковой

77. В европейских странах предоставление прав отдельным депутатам, партийным группам и квалифицированным меньшинствам является, безусловно, наиболее распространенным способом предоставления формальных прав парламентской оппозиции. Положения, наделяющие законными правами «оппозицию» как таковую, встречаются гораздо реже, хотя примеры этого все же можно найти.

78. Предоставление формальных прав оппозиции как таковой в первую очередь характерно для концепции, применяемой в парламентах вестминстерского типа, основанных на избирательной системе простого большинства, в результате которой возникает парламент с двумя основными парламентскими фракциями – правящей партией и «оппозицией». В британской традиции это подчеркивается тем, что главную фракцию парламентской оппозиции называют Оппозицией с заглавной буквы «О» и даже «Лояльной Оппозицией» или «Оппозицией Ее Величества». В британском парламенте существует ряд традиций и процедурных правил, основанных на такой концепции «оппозиции». Например, право лидера оппозиции еженедельно задавать вопросы премьер-министру, а также то, что члены оппозиции традиционно возглавляют некоторые парламентские комитеты.

79. Существуют и другие европейские парламента, в которых в той или иной мере применяется концепция институционализированной «оппозиции» как таковой. Одним из примеров является Мальта, где в статье 90 Конституции говорится, что «должен существовать Лидер оппозиции, назначаемый Президентом». Еще один пример – Португалия, где существует специальный закон об оппозиции.<sup>36</sup>

80. Однако помимо этих примеров ссылки на «оппозицию» как правовую концепцию нечасто встречаются в европейских парламентских системах. Главная причина заключается в том, что «оппозиция» в большинстве парламентов – это не единое целое, она состоит из разных партийных групп, которых часто бывает довольно много, и которые обычно имеют несхожие интересы, мнения и политические стратегии. Степень, в которой оппозиционные партии фактически противостоят правительству, также может различаться. Некоторые из них явным или скрытым образом поддерживают правительство на постоянной основе либо по отдельным вопросам, другие же находятся в решительной и постоянной оппозиции. Поэтому наделение законными правами оппозиционных партийных групп в целом невозможно или, по крайней мере, не является конструктивным. А предоставление особого привилегированного статуса «Оппозиции» одной или нескольким из этих групп (например, самой большой) противоречило бы принципу равенства парламентариев и вызвало бы возмущение других оппозиционных групп.

81. В своем «Заключении по проекту закона о парламентской оппозиции в Украине»<sup>37</sup> от июня 2007 года Венецианская комиссия рекомендовала не принимать специального закона об «оппозиции» как таковой на том основании, что это не соответствует конституционному и политическому контексту в украинском парламенте:

---

<sup>36</sup> Закон №. 24/98 от 26 мая 1998 года. В нем в статье 2 дается определение понятия «оппозиции» как функции: «Под оппозицией понимается деятельность по мониторингу, контролю и критике политической линии, проводимой Правительством ...». Права, перечисленные в данном законе, включают право на предварительные консультации (статья 5), права на участие в целом (статья 6) и в законотворческой деятельности в частности (статья 7), право направлять запросы (статья 8), а также гарантии свободы и независимости средств массовой информации (статья 9).

<sup>37</sup> См. CDL-AD(2007)019, принято в июне 2007 года, а также более раннее предварительное заключение от марта 2007 года, CDL-AD(2007)015. После заключения Венецианской комиссии предлагаемый законопроект был отозван.

5. На данный момент термин «парламентская оппозиция» и понятие «оппозиционная деятельность» отсутствуют в Конституции и законодательстве Украины. Следовательно, весь объем прав и иммунитетов, который определен Конституцией, Законом о статусе народных депутатов Украины и Регламентом Верховной Рады Украины, предоставляется всем депутатам независимо от их принадлежности к той или иной парламентской фракции.

6. В силу своего специфического характера, являясь нормативно-правовым актом общего действия, а также в силу своего биполярного характера, вытекающего из определений, перечисленных в статье 1, законопроект основывается на жестком разграничении между правящей коалицией и оппозицией. Придание особого статуса оппозиции и закрепление его в специальном законе может иметь смысл, когда это призвано укрепить политическое и институциональное положение самой сильной оппозиционной партии, которая завтра может стать правящим большинством. Это может иметь место в парламентах, основанных на мажоритарной системе, когда оппозиция представлена главной партией меньшинства, которая готова составить свое правительство в случае отставки нынешнего правительства (вестминстерская модель). В мажоритарной системе, которая часто является биполярной, две основные политические партии обычно чередуются в роли правительства и оппозиции.

7. До сих пор для парламента Украины было скорее характерно наличие большого числа политических партий, блоков, фракций и независимых депутатов. Политическая и институциональная ситуация все время меняется, а вместе с ней меняется и численное большинство в Верховной Раде в результате перехода депутатов из одной партии в другую. В данных обстоятельствах Венецианская комиссия считает, что будет очень сложно, а в некоторых случаях и проблематично с точки зрения недискриминации, вводить жесткие правила, особенно если такие правила могут наделить особыми полномочиями одни политические силы в ущерб другим, которые точно так же являются законными представителями граждан.

8. Как уже указывала Комиссия в своем предварительном заключении, жесткость процедуры, избранной для определения статуса «парламентской оппозиции», а также для прекращения действия этого статуса, вызывает озабоченность, так как это может ограничить свободу и независимость мандата депутатов, которые в этом случае будут обязаны сохранять верность той или иной парламентской группе.

82. 22 июня 2006 года Конституционный совет Франции объявил, что положения нового Правила 19 Регламента Национального собрания, которые требуют от парламентских групп заявить о своей принадлежности к большинству либо к оппозиции, а в случае их отказа это сделать, решение об этом будет принимать Бюро Национального собрания, несовместимы со статьей 4.1 Конституции. Совет счел, что Правило 19 вело к необоснованному неравенству в обращении в ущерб тем парламентским группам, которые отказываются заявить о своей принадлежности к большинству либо к оппозиции, поскольку только после такого заявления у парламентских групп возникают определенные права на участие в целом ряде парламентских мероприятий по надзору и контролю. Предлагаемое правило противоречило Конституции, поскольку вело к «необоснованному неравенству» в обращении в отношении некоторых политических групп.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> См. резюме и полный текст решения в CODICES, FRA-2006-2-005

83. Парламент Норвегии в 2009 году рассмотрел и частично одобрил ряд предложений по укреплению прав парламентских меньшинств, не используя при этом понятия «оппозиция».<sup>39</sup>

84. Формальная институционализация «оппозиции» как единого субъекта нецелесообразна в парламентах, не принадлежащих к вестминстерской традиции, однако это не означает, что термин «оппозиция» не может быть конструктивно использован при обсуждении парламентских процедур. В Руководящих принципах, изложенных в ее Резолюции 1601 (2008), Парламентская ассамблея последовательно ссылается на права, которые должны иметь «оппозиционные парламентарии». основополагающая идея данного документа заключается в том, что речь идет о правах, которыми обычно обладают все парламентарии, однако эти права приобретают особое значение, когда мы говорим о парламентариях от оппозиции. Также полезно говорить о некоторых парламентских функциях, таких как надзор и контроль, которые особенно важны для «оппозиции», но не вызывают особого энтузиазма у членов парламента от правящей партии.

85. Во Франции новая статья 51-1 Конституции (добавленная в 2008 году) гласит, что регламенты обеих палат парламента «должны признавать, что оппозиционные группы в соответствующей палате, а также группы меньшинств пользуются определенными правами». Статья 48 (5) также содержит положение, дающее «оппозиционным группам» право один раз в месяц определять повестку дня. Помимо же этого, все права и полномочия относятся партийными группами и квалифицированным меньшинствам, а не к «оппозиции» как к субъекту.

86. В парламентах некоторых стран, таких как Соединенное Королевство и Норвегия, существует правило или традиция, в соответствии с которой определенные должности занимают члены парламента от оппозиции.<sup>40</sup> Это, в частности, относится к должностям председателей комитетов, ответственных за надзор и контроль за деятельностью правительства, что основано на идее о том, что парламентский надзор за исполнительной властью является той задачей, с выполнением которой лучше всего справятся именно оппозиционные партии.<sup>41</sup> При этом традиционно в некоторых политических системах депутаты от правящей партии также могут осуществлять весьма строгий надзор за действиями правительства.

#### 4.4 Уровни и формы правовой защиты

87. Степень, в которой официальные положения защищают парламентскую оппозицию и интересы меньшинств, зависит не только от содержания этих положений, но и от того, на каком уровне юридической иерархии они прописаны. В целом, если интересы

<sup>39</sup> Доклад Комитета Парламента Норвегии (Стортинга) № 235 (за 2008-2009 гг.).

<sup>40</sup> Например, на Мальте должность вице-спикера традиционно зарезервирована за депутатом от оппозиции.

<sup>41</sup> В пункте 2.5.1 резолюции 1601 (2008) Ассамблея рекомендует, чтобы представители оппозиции председательствовали во всех «комитетах, ответственных за мониторинг действий правительства, таких как комитет по бюджету и финансам, комитет по аудиту или комитет по надзору за службами безопасности и разведки». Это пример того, когда резолюция заходит гораздо дальше того, что является обычной практикой в национальных парламентах. Также это служит иллюстрацией того, какие трудности представляет собой сравнительное конституционное право. Во многих странах парламентские комитеты, отвечающие за бюджет и финансы, не рассматриваются (исключительно) как «контрольные» комитеты. Например, в норвежском парламенте постоянный комитет по финансам (*Finansomiteen*) рассматривается не как контрольный комитет, а как комитет по принятию решений по важным вопросам. Поэтому данный комитет по традиции часто возглавляется депутатом от правительственной фракции, в отличие от Постоянного комитета по надзору (*Kontrollkomiteen*), которым по неписаной традиции обычно руководит представитель оппозиции.

меньшинств регулируется лишь на таком уровне, который может быть изменен простым большинством голосов, это означает, что формально они защищены довольно слабо. Фактический уровень их защиты может быть при этом и выше, так как могут существовать неписанные нормы и традиции, не позволяющие большинству изменять правила игры. Однако в некоторых ситуациях, когда она реально нуждается в защите своих интересов, оппозиция не всегда может полагаться на такое самоограничение со стороны большинства.

88. Поэтому, в качестве общего принципа, основные правила в отношении прав парламентской оппозиции и меньшинств должны регулироваться в такой форме, которую большинство не может изменять или исправлять по своему усмотрению, по крайней мере, без определенной задержки.

89. Со сравнительной точки зрения национальные правила в отношении законных прав парламентской оппозиции и меньшинств устанавливаются в самых разных формах и на всех уровнях правовой иерархии:

- Конституция
- Законодательный акт
- Регламент парламента
- Устоявшиеся неписанные законы и традиции

90. Как уже отмечалось, ряд положений, обычно содержащихся в национальных конституциях, могут быть истолкованы как нормы, косвенным образом защищающие роль политической оппозиции в целом и парламентской оппозиции в частности. Речь идет об основных правах так же, как и о правилах и процедурах работы государственного механизма, которые парламентское большинство обязано уважать, даже если оно предпочло бы этого не делать. Почти все конституции также содержат правила о внесении конституционных поправок, которые требуют для этого квалифицированного парламентского большинства и, таким образом, предоставляют меньшинству (оппозиции) право вето.

91. Положения, более явным образом регулирующие права парламентской оппозиции или меньшинств, не столь распространены в национальных конституциях, хотя кое-где они и существуют. Это в первую очередь зависит от степени детализации национальной конституции, которая бывает весьма различной, и в частности от того, насколько подробно прописаны в конституции парламентские процедуры. Большинство конституций регулируют лишь самые основные аспекты работы парламента, оставляя детали на усмотрение специального закона о парламенте, а чаще регламента, который принимается самим парламентом. Это означает, что большинство вопросов в отношении прав оппозиции и парламентских процедур как правило не защищены на конституционном уровне.

92. Одним из вопросов, который регулируется на конституционном уровне в большинстве европейских стран, является вопрос парламентского иммунитета для депутатов, о котором мы поговорим в разделе 5.6. Что касается других норм в отношении прав оппозиции и меньшинств, здесь национальные конституции весьма существенно различаются. В некоторых конституциях, например, прописано право депутатов направлять запросы,<sup>42</sup> однако в большинстве стран это регулируется регламентом. Лишь несколько конституций прямо ссылаются на понятие «оппозиции»

---

<sup>42</sup> Например, в конституциях Армении (статья 80), Австрии (статья 52.3), Кипра (статья 73), Финляндии (статья 37) и Украины (статья 134).

как таковой.<sup>43</sup> Принцип пропорционального представительства в парламентских процедурах защищен в конституциях некоторых стран, к примеру, в статье 52 Конституции Дании, но в большинстве стран этот вопрос регулируется лишь в регламенте или вообще не регулируется.

93. Что касается обычного нормативного законодательства, очевидно, что оно редко используется для регулирования положения парламентской оппозиции и меньшинств. И все же в некоторых странах существует специальный закон о парламенте, например, закон «бывшей югославской Республике Македония», в какой-то мере регулирующий права оппозиции и меньшинств. В Португалии же существует специальный закон об оппозиции как таковой.<sup>44</sup>

94. Большинство положений, регулирующих права парламентской оппозиции и меньшинств, содержатся в регламентах национальных парламентов. Это вполне естественно и отражает процессуальную автономию парламента, что является одним из базовых принципов в большинстве конституционных систем. Недостаток такого регулирования с точки зрения меньшинства заключается в том, что регламент обычно принимается простым большинством, а значит и может быть изменен простым большинством, что позволяет говорить о довольно слабой формальной защите интересов меньшинств.

95. Впрочем, это не всегда так. В некоторых странах конституция требует, чтобы регламент парламента принимался квалифицированным большинством голосов. Это относится, например, к Австрии, где в соответствии со статьей 30 Конституции «Федеральный закон о регламенте работы Национального совета может быть принят только в присутствии не менее половины депутатов большинством в две трети от всех поданных голосов». В соответствии со статьей 8:6 Конституции Швеции регламент Парламента (*Riksdagsordningning*) может быть изменен только в соответствии с процедурами принятия конституционной поправки или большинством в 3/4 голосов.<sup>45</sup>

96. Венецианская комиссия придерживается мнения, что регламенты парламентов предпочтительно должны регулироваться так, чтобы затруднить простому большинству пренебрежение законными интересами групп политических меньшинств.

97. В большинстве парламентов официальные регламенты дополняются неписаными нормами и традициями. В некоторых парламентах это составляет значительную часть процедурных норм, например, «обычай и практика» британского парламента, и многие из таких норм находят отражение в его «Правилах внутреннего распорядка».<sup>46</sup> Но даже в

---

<sup>43</sup> Например, конституция Португалии, которая в статье 114 гласит, что «Право демократической оппозиции меньшинств признается на условиях, определяемых настоящей Конституцией, и в соответствии с законом», а также, конституция Франции, которая в статье 51.1 гласит, что «Регламенты обеих Палат определяют права создаваемых в нем парламентских групп. В них должно быть прописано, что оппозиционные группы в соответствующей Палате, а также группы меньшинств имеют конкретным образом определяемые права». Проведенная в 2008 году реформа Конституции Франции, направленная, в частности, на укрепление полномочий Парламента, также включила в Конституцию статью 48.3, согласно которой раз в месяц повестка дня заседания каждой Палаты должна определяться этой Палатой на основании предложений оппозиции или групп меньшинств этой Палаты.

<sup>44</sup> Закон № 24/98 от 26 мая 1998 года.

<sup>45</sup> Другим вариантом является процедура, принятая в Дании и Норвегии, где регламент принимается парламентом простым большинством голосов, но в нем содержится положение о том, что отступления от него в конкретных случаях могут быть одобрены исключительно квалифицированным большинством голосов (3/4 от всех депутатов в Дании и 2/3 в Норвегии). Другими словами, большинство в парламенте в любое время свободно может изменить регламент в целом, но не может отступать от него в отдельных конкретных случаях. Такого рода самоограничение не представляется строго логичным, однако на практике оно работает достаточно хорошо и обеспечивает высокую степень реальной защиты интересов оппозиции и меньшинств.

<sup>46</sup> Некоторые из них можно найти на сайте <http://www.parliament.uk/about/how/role/customs.cfm>



парламентах, где существуют подробные регламенты, они часто дополняются или даже изменяются неписаным обычаем. Это может иметь большое значение для фактического положения парламентских меньшинств. Общей чертой демократически зрелых парламентов является то, что интересы оппозиции и групп меньшинств часто гораздо лучше защищены обычаем и традицией, нежели официальными правилами, о чем пишут в своей работе Марч и Ольсен:

*«Даже вне конкретно прописанных правил демократия предполагает этику добровольного самоограничения со стороны законной власти – некий остаток принципа демократической скромности. [...] В некоторых обстоятельствах большинство добровольно уступает меньшинству. Считается, что не следует пользоваться всеми возможными преимуществами, которыми вы обладаете по закону, и фактически этот принцип соблюдается на практике».*<sup>47</sup>

98. То, что интересы парламентской оппозиции и меньшинств формально защищаются положениями регламента, автоматически не означает, что у оппозиции в случае разногласий будет возможность обратиться в суд. Во многих странах отсутствует какая-либо процессуальная возможность для судебного рассмотрения споров относительно толкования и применения парламентского регламента. Такая возможность в принципе рассматривается как противоречащая процессуальной независимости и самостоятельности парламента.

99. В других конституционных системах существуют определенные средства правовой защиты. В конституции Германии прописана специальная процедура рассмотрения жалоб в Федеральном конституционном суде под названием «*Organstreitverfahren*», как это предусмотрено в статье 93.1 конституции. В конституции Турции статья 148 допускает судебное рассмотрение соответствия регламента парламента (правил внутреннего распорядка) конституции. Во Франции Конституционный совет несколько раз выносил решения по регламентам обеих палат парламента.<sup>48</sup> Аналогичным образом Конституционный суд Венгрии в 2006 году рассмотрел конституционность положений, касающихся продолжительности заседаний и времени, отводимого для выступлений в парламенте. Двое их судей не согласились с мнением большинства, в котором указывалось на недостаточную защиту меньшинств в положениях Регламента, касающихся права на выступления.<sup>49</sup>

100. Не существует единой европейской модели, когда речь идет о регулировании прав парламентской оппозиции и меньшинств, и Венецианская комиссия не считает нужным или целесообразным пытаться ее создать. Вместе с тем Комиссия подчеркивает, что при более тщательном анализе большинство национальных конституций неявным и косвенным образом защищают оппозицию гораздо лучше, чем это может показаться на первый взгляд. Комиссия, кроме того, считает, что важна не форма, в которой это делается, а то, чтобы основные правовые гарантии, необходимые для эффективной работы парламентской оппозиции, защищались таким образом, чтобы эту защиту нельзя было отменить или преодолеть простым большинством по его усмотрению.

<sup>47</sup> См. Марч и Ольсен, Демократическое управление (1995) стр. 127.

<sup>48</sup> См. CODICES 2006-2-005, CODICES 1990-S-001, CODICES 1995-3-010.

<sup>49</sup> Резюме и полный текст см. в CODIDES, HUN-2006-1-001.

## 5. Правила, регулирующие деятельность парламентской оппозиции или меньшинств

### 5.1 Введение

101. До сих пор настоящее исследование в основном рассматривало юридические и технические аспекты регулирования роли парламентской оппозиции – прямо или косвенно – с учетом различных правовых аспектов и различных уровней правовой иерархии. Более существенным является другой вопрос – каковы основные права оппозиции и меньшинств, а также полномочия, которые им юридически гарантируются или должны гарантироваться?

102. Основным принцип в любой парламентской демократии состоит в том, что решения принимаются большинством голосов. Однако меньшинству всегда должно быть позволено в этом участвовать. Поэтому большинство правил, касающихся парламентской оппозиции и меньшинств, носят процессуальный характер. Однако иногда меньшинства получают больше, чем просто право на участие, и могут даже обладать полномочиями принимать или хотя бы влиять на важнейшие решения.

103. В политической теории иногда различают позитивные и негативные полномочия. Позитивные полномочия принимать решения должны в условиях демократии принадлежать избранному большинству. Однако меньшинство (оппозиция) может до некоторой степени обладать *негативными полномочиями* – правом тщательно проверять, контролировать, откладывать или даже блокировать исполнение решений большинства. Концепция «негативных полномочий» – это полезный инструмент для понимания того, как могут или должны регулироваться интересы оппозиции и меньшинств.

104. Найти правильный баланс между правлением демократического большинства и законными интересами и правами оппозиции и меньшинств – а также между позитивными и негативными полномочиями – нелегко, и в значительной степени это зависит от национальной политической и конституционной культуры. Здесь нет единой общей формулы, а тем более ясного общеевропейского стандарта. Но общие моменты все же имеются. При более тщательном анализе обнаруживаются основные категории правовых положений, в которых находят отражение специфические права оппозиции или меньшинств, по крайней мере в некоторых, а иногда и в большинстве европейских парламентских систем:

- Правила, гарантирующие меньшинству участие в парламентских процедурах (5.2)
- Правила, предоставляющие меньшинству особые права для осуществления контроля и надзора за политикой государства (5.3)
- Правила, предоставляющие меньшинству право блокировать или откладывать принятие решений большинства (5.4)
- Правила, предоставляющие меньшинству право требовать проверки законов на соответствие конституции (5.5)

105. Эти правила предоставляют определенные права и полномочия парламентской оппозиции и меньшинствам. Они дополняются правилами, защищающими оппозиционные партии и депутатов от преследований и злоупотреблений (5.6).

## 5.2 Участие в парламентских процедурах

106. Основная идея парламента заключается в том, что это – представительская ассамблея, которая должна отражать различные мнения и проводить обсуждения. Само слово «*parlement*» на французском языке означает обсуждение. И хотя основной принцип заключается в том, что решения принимает большинство, все же парламент состоит не только из большинства. Парламент как институт состоит из всех избранных представителей, и все они имеют право и обязаны участвовать в парламентских процедурах независимо от того, принадлежат они к большинству или меньшинству. Поэтому неудивительно, что большинство существующих положений, касающихся отдельных депутатов, партийных групп, квалифицированных меньшинств и (реже) «оппозиции», связаны с процедурными вопросами и обеспечивают право меньшинств на участие, но не на принятие решений.

107. В лаконичной форме это можно выразить следующим образом: «Принцип, лежащий в основе парламентских процедур, заключается в том, что меньшинство должно иметь возможность сказать свое слово, а большинство – сделать по-своему».<sup>50</sup> Меньшинство должно иметь возможность сказать свое слово в том смысле, что у него должно быть право участвовать в процедурах, работе комитетов и в дебатах. Но в конце концов следует голосование, которое меньшинство проигрывает. И все же возможно, что при проведении обсуждений окончательный результат несколько улучшился, а если этого и не произошло, участие оппозиции все же сделало политический процесс более открытым и прозрачным, повысив тем самым общую прозрачность, подотчетность и легитимность.

108. Важно также, чтобы меньшинство могло высказывать свое мнение при определении повестки дня, когда решается, какие вопросы будут обсуждаться, назначаются даты обсуждений, их сроки и т. п. Если большинство может в одиночку принимать повестку дня, допуская лишь те дискуссии, которые ему удобны, и откладывая или блокируя все прочие обсуждения, такая ситуация не будет способствовать эффективной и легитимной парламентской демократии.

109. В регламентах большинства национальных парламентов существуют разнообразные положения, обеспечивающие процессуальное участие, которые относятся либо к отдельным депутатам, либо к партийным группам, квалифицированным меньшинствам или «оппозиции» как таковой.

110. Основной принцип парламентской процедуры, который редко бывает напрямую прописан в национальной конституции, но, тем не менее, часто вытекает из ее толкования, заключается в *равенстве представителей*. Как уже говорилось, парламент – это институт, состоящий из избранных представителей, где каждый из них является основным субъектом права, а в основе этого лежит идея о том, что все они в принципе должны иметь равные права и обязанности независимо от того, принадлежат ли они к правящей партии или к оппозиции.

111. Этот принцип равенства изложен в резолюции 1601 (2008) Парламентской ассамблеи: «Равное отношение к членам парламентов – как в качестве индивидуальных парламентариев, так и в качестве членов какой-либо политической группы – должно быть обеспечено в отношении всех аспектов осуществления ими своих мандатов, а также в отношении парламентской работы». Со своей стороны, Венецианская комиссия в

---

<sup>50</sup> См. Филип Лонди, Парламенты в современном мире (1989) стр. 95.

своем Кодексе надлежащей практики в области политических партий также напомнила о необходимости уважения принципа равенства.<sup>51</sup>

112. В соответствии с законодательством ЕС принцип равенства членов Европейского парламента был официально признан Судом первой инстанции, постановившим в 2001 году, что «условия, говорящие о том, что парламентарии, демократическим путем получившие парламентский мандат, обязаны осуществлять этот мандат, не могут быть изменены в силу того, что они не принадлежат к какой-либо политической группе, если это выходит за рамки того, что необходимо для достижения законных целей, преследуемых Парламентом путем подразделения на политические группы».<sup>52</sup>

113. Принцип равенства депутатов обычно ограничивается лишь в той степени, насколько это необходимо ради обеспечения эффективности работы, поскольку во многих случаях было бы невозможно принимать решения на заседании, где все его участники имеют равные права процедурного участия. Поэтому принцип равенства депутатов обычно дополняется принципом пропорционального представительства и участия партийных групп.

114. Что касается более конкретных и подробных прав участия в процедурах, здесь имеется целый ряд заслуживающих внимания вопросов, относящихся к самым разнообразным функциям и процедурам современного парламента. Это отражено в Резолюции 1601 (2008), в которой Парламентская ассамблея изложила обширный и подробный перечень процессуальных прав, которые должны быть гарантированы членам от оппозиции. Вот их основные категории:

- Участие в осуществлении «надзора и контроля» посредством ряда конкретных процедурных прав (2.2.1–2.2.9)
- Участие в организации законодательной работы (2.3.1 и 2.3.2)
- Участие в законодательных процедурах (2.4.1 – 2.4.4)
- Участие в работе парламентских комитетов (2.5.1 – 2.5.5)
- Участие в принятии политических решений (2.6)
- Участие в проверке законов на соответствие конституции (2.7)

115. Венецианская комиссия благодарит Парламентскую ассамблею за то, что она определила этот перечень процедурных прав, совершенно необходимых для организации демократического и законного процесса принятия решений в парламенте, и вновь заявляет, что эти права должны осуществляться в национальных парламентах государств-членов Совета Европы.

### **5.3 Права парламентского надзора и контроля за действиями исполнительной власти**

116. Одной из наиболее важных функций, которые выполняют почти все парламента, помимо принятия законов и бюджетов, является надзор и контроль за действиями

<sup>51</sup> См. п. 51: «Общие принципы, легшие в основу настоящего Кодекса, применимы как к правящим партиям, так и к ситуациям, когда та или иная партия находится в оппозиции». Далее это разъясняется в пояснительном меморандуме: «В целях сохранения политического плюрализма, необходимого для нормального функционирования представительной демократии, конституционный принцип равенства налагает обязательства как на государства, так и на политические партии. В отношении последних этот принцип предполагает, что партии, находящиеся у власти, не должны злоупотреблять или получать преимущества от своего положения, создавая дискриминационные условия для других политических сил, а должны соблюдать равенство в межпартийной конкуренции».

<sup>52</sup> СПИ, постановление от 2 октября 2001 года, *Мартинес и Де Голль против Европейского парламента*, дело T-222/99, T-327/99 и T-329/99, пункт 202.

правительства и администрации (исполнительной власти), иногда также именуемый парламентским надзором, расследованием или контролем.<sup>53</sup>

117. В конституционной теории надзор проводится парламентом как институтом. В реальности же это прежде всего функция оппозиции, которая служит гарантией принципа разделения властей, являющегося неотъемлемой частью конституционной теории. Реальными соперниками являются не парламент и правительство, а оппозиция и правящая партия (или партии). Иногда процесс надзора может проходить в атмосфере парламентского консенсуса. Но чаще – это процесс политической полемики, когда оппозиция атакует министров правительства, а депутаты от правящей партии защищают их. Когда парламентский надзор приводит к выявлению ошибок и провалов, это может привести либо к привлечению к ответственности министров, что является наиболее драматичным исходом, либо к попытке парламента решить проблему путем принятия нового законодательства, внесения поправок в бюджет или другими способами. Вопросы надзора часто привлекают интерес общественности, а деятельность оппозиции сопровождается и дополняется средствами массовой информации.

118. Эффективный надзор требует, чтобы парламент обладал полномочиями расследовать действия правительства и администрации, затребовав соответствующую информацию и документы, созывая слушания, создавая комиссии по расследованию и т. д. В большинстве парламентов есть специальные постоянные комитеты по надзору и контролю, а во многих странах существуют также органы внешнего контроля, подчиняющиеся непосредственно парламенту, например, парламентские омбудсмены, аудиторы и пр.<sup>54</sup> В Соединенном Королевстве министры правительства и премьер-министр регулярно вызываются в парламент на «час вопросов». Существуют парламентские комитеты, занимающиеся как общими вопросами (такими как права человека), так и работой основных государственных ведомств. Все эти комитеты обычно возглавляются членами парламента от оппозиции.

119. Главной проблемой (и парадоксом) надзора в парламентских системах является то, что правительство обычно может рассчитывать на поддержку большинства членов того самого института, который по конституции обязан его контролировать и требовать от

---

<sup>53</sup> Хотя эта основная функция является общей для всех демократических парламентов, в них применяется различная терминология. В некоторых парламентах, например, в Скандинавии, используется понятие «парламентский контроль», но слово «контроль» - «*control*» здесь применяется в более узком смысле, нежели в английском языке, и означает только (или в основном) контроль и расследование по результатам свершившегося факта (но не оценка ожидаемых последствий). В Конгрессе США применяется термин «надзор» - «*oversight*» (или «надзор конгресса»), который часто используется в международной литературе по этому вопросу, иногда также как «законодательный надзор». В Соединенном Королевстве такая же функция, по крайней мере, частично обозначается как парламентская «проверка» - «*scrutiny*». Термин «парламентский контроль» может обозначать множество различных действий (проверять, анализировать, изучать, обсуждать, одобрять, оспаривать, осуждать, влиять), см. Грегори «Парламентский контроль и использование английского языка», Парламентские дела 1990 г., стр. 75. Функция парламентского «контроля» тесно связана с концепциями ответственности и подотчетности министров.

<sup>54</sup> Первоначально появившаяся в Швеции должность «омбудсмена» для рассмотрения жалоб на администрацию в наше время была скопирована большинством европейских стран (а также ЕС), и сейчас в большинстве систем - это парламентское учреждение, подчиняющееся непосредственно парламенту. Что касается проверки деятельности правительства и администрации, в Европе существуют различные традиции, в некоторых странах есть специальные «Счетные палаты», в других - «Генеральные аудиторы», которые могут по конституции принадлежать либо к законодательной, либо к исполнительной ветви власти. И все же во многих странах аудиторские учреждения прямо или косвенно связаны с парламентом, подчиняясь непосредственно ему как неотъемлемая часть системы парламентского надзора. В таких системах часто очень важно, насколько аудиторское учреждение зависит или не зависит от парламентского большинства, и в какой степени парламентское меньшинство может попросить или поручить ему разобраться в конкретных случаях. В некоторых странах существуют также специальные внешние парламентские органы для надзора за секретными службами (в других это делается в рамках исполнительной власти и/или самим парламентом через специальные комитеты).

него отчета. А это большинство часто нисколько не заинтересовано в поднятии политически острых и чувствительных тем. По этой причине часто считается, что права парламентской оппозиции и меньшинств имеют особое значение для осуществления функции надзора (контроля и надзора по свершившемуся факту).

120. В большинстве парламентов основным элементом функции надзора является право любого депутата задавать вопросы министрам, а также выдвигать предложения и высказывать критику. Это, однако, является низкоинтенсивной формой надзора. При этом обеспечивается определенный уровень контроля в той степени, в которой надзор осуществляется с помощью установленных процедур, которые большинство не может обойти. Если, например, существуют процедуры, требующие, чтобы правительство докладывало парламенту по тем или иным вопросам, или когда отчеты генерального аудитора и омбудсмана подлежат парламентскому контролю, это может дать оппозиции возможность обратиться к ошибкам и провалам правительства, и парламентское большинство не сможет это легко заблокировать. В открытом обществе правящей фракции большинства также бывает непросто отвергнуть требования проведения парламентских расследований по вопросам, ставшим достоянием публики. Это, однако, зависит от политической культуры и силы независимых СМИ.

121. В большинстве парламентов остается проблема, связанная с тем, что для осуществления более интенсивного парламентского контроля в отношении конкретных случаев, то есть для инициирования расследований, требования предоставить информацию, созыва слушаний и других важных шагов требуется принятие решения большинством голосов, что фактически означает согласие правительственной фракции.

122. Поэтому в некоторых политических системах парламентской оппозиции, обычно в форме определенного квалифицированного меньшинства, предоставлены не только права на участие в процедурах, но и законные полномочия принимать решения относительно инициирования расследований, требования информации, учреждения специальных комитетов или комиссий и т. п. Это не является общеевропейской традицией. Есть много парламентов, где такие инструменты отсутствуют, а в тех парламентах, где они есть, они регулируются по-разному. Однако есть важные примеры. Одним из старейших и наиболее известных является статья 44 Конституции Германии, дающая 1/4 членов Бундестага право требовать создания комиссии по расследованию.<sup>55</sup> Другие примеры включают статью 115 Конституции Финляндии, в соответствии с которой десять депутатов парламента вправе требовать от Конституционного комитета начать расследование действий государственного министра, а также недавно внесенные изменения в регламент норвежского парламента, предоставляющие 1/3 членов Комитета по конституционному контролю право инициировать расследования и созывать слушания. Согласно статье 76 Конституции «бывшей югославской Республики Македония», предложение о создании комиссии по расследованию может быть представлено двадцатью парламентариями (из 120).

---

<sup>55</sup> Статья 44 (1) гласит, что «Бундестаг имеет право, а, в случае предложения одной четверти своих членов, и обязанность учредить комитет по расследованию, который должен получить необходимые свидетельства в ходе публичных слушаний». Казалось бы, аналогичное положение содержится в правилах Европейского парламента, в статье 226 Договора о функционировании Европейского союза (ранее в статье 193 ДЕС), в которой говорится, что «в ходе своей деятельности Европейский парламента может, по запросу четверти составляющих его парламентариев, создать временный Комитет по расследованию для расследования, без ущерба для полномочий, предоставленных Договорами другим институтам или органам, предполагаемых нарушений или неправомерных действий в осуществлении законодательства Союза...». Однако здесь имеется решающее различие, поскольку запрос 1/4 депутатов Европарламента не означает, что ЕП обязан начать расследование, поскольку это еще должно решаться на пленарном заседании простым большинством голосов. Таким образом, в отличие от статьи 44 Конституции Германии, статья 226 ДФЕС не предназначена для предоставления прав меньшинству.

123. В своей Резолюции 1601 (2008) Парламентская ассамблея, руководствуясь примерами систем, предоставляющих специальные надзорные полномочия парламентским меньшинствам, рекомендует предоставлять квалифицированное меньшинству в 1/4 парламентариев юридические полномочия требовать принятия следующих мер:

- Созвать пленарное заседание (2.2.5)
- Провести обсуждение по конкретному вопросу (2.2.7)
- Создать «комиссию по расследованию или парламентскую информационную миссию и стать ее членами» (2.2.8)
- Созвать внеочередное заседание (2.3.2)
- Провести слушания в комитете (2.5.4)

124. Венецианская комиссия в принципе поддерживает идею предоставления квалифицированным меньшинствам специальных полномочий по расследованию в рамках надзорной функции парламента. В то же время следует отметить, что для этого нет единой европейской традиции, что такие правила по-прежнему относительно редки и что порог в 1/4, рекомендованный Ассамблеей, в большинстве политических систем будет сочтен слишком низким. Такие правила должны быть тщательно адаптированы к национальным конституционным и политическим традициям и контексту.

#### 5.4 Право блокировать или откладывать принятие решений большинства

125. Другое и, возможно, самое важное право оппозиции (меньшинства) – это право парламентского меньшинства блокировать или откладывать некоторые особо важные решения большинства. Это ярчайший пример «негативных полномочий», которые предоставляют не только защиту интересов меньшинств в парламенте, но и являются гарантией соблюдения интересов представляемых ими групп, действуя как защита от того, что иногда называют «тиранией большинства».

126. Основным и широко распространенным из этих прав является право парламентского меньшинства блокировать внесение конституционной поправки. Во всех европейских странах для внесения конституционной поправки предусмотрены особые требования, наиболее распространенным из которых является наличие квалифицированного большинства голосов в парламенте. В 2009 году в своем «Докладе о конституционных поправках» Венецианская комиссия рассмотрела положения о внесении поправок в конституции всех государств-членов Совета Европы и установила, что наиболее распространенным требованием является наличие для этого голосов большинства в 2/3 членов парламента, хотя есть также примеры в 3/5, 3/4, 4/5 и 5/6.<sup>56</sup> При оценке этих положений Венецианская комиссия, среди прочего, подчеркнула, что:

94. Основная цель и результат требования *квалифицированного большинства* состоит в том, чтобы (i) обеспечить широкий политический консенсус (и тем самым укрепить легитимность и долговечность поправки) и (ii) защитить интересы и права политической оппозиции и меньшинств. Такое требование фактически дает меньшинству (определенного размера) право вето в отношении принятия конституционной поправки.

<sup>56</sup> См. «Доклад о конституционных поправках», принятый в декабре 2009 года, CDL-AD(2010)001. Требование квалифицированного большинства в парламенте обычно дополняется еще одним или несколькими препятствиями, такими как определенная временная задержка или проведение всенародного референдума. В своих окончательных выводах Венецианская комиссия в пункте 241 заявила, что «Хорошая процедура внесения поправок обычно включает (i) квалифицированное большинство в парламенте, которое не должно быть слишком завышенным, и (ii) определенную временную задержку, которая обеспечивает период для обсуждения и размышления».

127. Требование квалифицированного большинства для внесения поправок в конституцию обычно служит для защиты интересов парламентской оппозиции (а также может дать ей определенные рычаги для переговоров по другим вопросам) до тех пор, пока у правящей партии (или партий) нет подавляющего большинства, достаточного для внесения таких поправок самостоятельно. Это часть более широкой системы косвенной защиты интересов политических меньшинств.

128. Некоторые конституции требуют квалифицированного большинства для некоторых других имеющих особое значение парламентских решений, помимо внесения поправок в конституцию. Одним из примеров, о котором говорилось выше, является требование в некоторых парламентах наличия квалифицированного большинства для внесения изменений в регламент. Другим примером является требование квалифицированного большинства для парламентских решений, связанных с передачей части национального суверенитета международным организациям. Такое требование можно найти, в частности, в статье 93 Конституции Норвегии, в которой говорится, что такие решения требуют большинства в 3/4, и в статье 20 Конституции Дании, где такие решения требуют либо парламентского большинства в 5/6, либо вынесения на всенародный референдум (также с жесткими требованиями). В конституциях Латвии, Польши и Словении также предусмотрено требование наличия большинства в 2/3 для подобных решений.<sup>57</sup>

129. В некоторых конституциях предусмотрены положения, по которым квалифицированное меньшинство имеет право не блокировать, а *откладывать* решения большинства. Примером может служить статья 41 (3) Конституции Дании, в которой квалифицированное меньшинство в 2/5 имеет право требовать отложить на срок до 12 дней третье и последнее слушание по законодательному предложению, что предоставляет оппозиции время для организации общественного обсуждения. Более радикальным положением является статья 42 той же конституции, которая дает квалифицированному меньшинству в 1/3 право требовать, чтобы закон, одобренный парламентом, был вынесен на общенародный референдум до его принятия. Такое право было использовано лишь один раз (в 1963 году), но его наличие, как считается, имеет определенный политический эффект. Третий пример – статья 12 Главы 2 Конституции Швеции, в соответствии с которой квалифицированное меньшинство из более чем одной шестой присутствующих и голосующих депутатов получает возможность, с некоторыми исключениями, установить двенадцатимесячную отсрочку в отношении принятия законопроектов, затрагивающих основные права и свободы, перечисленные во 2-ой Главе.

130. Венецианская комиссия делает вывод о том, что требования квалифицированного большинства (и соответствующие права квалифицированных меньшинств) представляют собой важный инструмент для принятия некоторых важнейших парламентских решений, в частности конституционных поправок, однако в прочих случаях его следует использовать весьма осторожно, с тем, чтобы не допустить нарушения основного принципа законного правления большинства.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> См. статью 90 Конституции Латвии, статью 68 Конституции Польши и статью 3а Конституции Словении.

<sup>58</sup> Печально известный исторический пример того, как право вето меньшинства может пойти слишком далеко – это право вето, которое имел любой польский дворянин в национальном собрании (сейме) Польши в XVII и XVIII веках. Это привело к серьезным политическим проблемам, а позже – к появлению выражения «польский парламент» (в шведском и норвежском языках *Polsk riksdag*, в датском *Polsk rigsdag*, в немецком *Polnischer Reichstag*) как термина, описывающего собрание, на котором невозможно принять никаких реальных решений.



## 5.5 Проверка на соответствие конституции законов и прочих актов парламента

131. Правила в отношении проверки на соответствие конституции законов (и прочих актов парламента) различаются в государствах-членах Совета Европы – с различными вариантами, в частности, в отношении того, когда можно проводить такую проверку (до или после принятия), какие институты вправе запросить проверку, какие институты ее проводят, критерии и глубина проверки и по ряду других факторов.<sup>59</sup>

132. Однако широко распространенная в Европе модель заключается в том, что парламентское меньшинство может требовать проверки на соответствие конституции (как правило, Конституционным судом)<sup>60</sup> законов до или после их принятия. Это право дает оппозиции (определенного размера) возможность подвергнуть законы и другие акты парламентского большинства проверке в независимом судебном органе. Такое полномочие само по себе может дать меньшинству определенный политический рычаг, а также может замедлить принятие или введение в действие нового законодательства (принимаемого по инициативе большинства). Поможет ли это реально предотвратить принятие того или иного закона, зависит от содержания закона, строгости конституции и от воли, состава и традиций национального конституционного суда.

133. Численность квалифицированного меньшинства, требуемая для запроса проверки законов на соответствие конституции, различается в разных странах. В некоторых парламентах это 1/3 от всех членов (Австрия, Словения) или 1/4 (Германия),<sup>61</sup> или 1/5 (Албания, Болгария, Литва, Словакия и Турция). В других странах – это фиксированное число, например, во Франции (60 депутатов или 60 сенаторов), в Польше (50 депутатов или 30 сенаторов) или в Испании (50 депутатов или 50 сенаторов).

134. В некоторых странах оппозиция традиционно направляет большое число парламентских актов для проверки на соответствие конституции. Один из примеров этого – Франция, где низкий порог в 60 депутатов Национального собрания из 577 (или в 60 сенаторов из 348) привел к практике, при которой любой сколь-нибудь важный или вызывающий противоречия законодательный акт скорее всего будет передан в Конституционный совет, который таким образом в значительной степени функционирует как институт по оценке возражений парламентской оппозиции.

## 5.6 Защита меньшинств от преследований и злоупотреблений

135. До сих пор мы говорили о том, какие (позитивные) права и компетенции предоставляются или могут быть предоставлены парламентской оппозиции или меньшинствам. Однако оценка правового статуса оппозиции в демократическом парламенте не будет полной, если она не коснется также положений относительно *особой правовой защиты* парламентского меньшинства от преследований и злоупотреблений со стороны большинства. Здесь существует довольно распространенная европейская традиция, которая обеспечивает особую формальную защиту:

---

<sup>59</sup> В некоторых странах такой проверки вообще не существует, кроме как самим парламентом, например, в Нидерландах. Если парламент Нидерландов придет к заключению, иногда вопреки мнению Государственного совета, что тот или иной законопроект соответствует Конституции, и примет его, то это решение является непреложным, если только суд не сочтет, что оно находится в противоречии с каким-либо международным обязательством прямого действия.

<sup>60</sup> В Швеции предварительная проверка на соответствие конституции законопроектов осуществляется специальным «Советом по законодательству» по просьбе парламентского комитета или не менее, чем 5 его членов.

<sup>61</sup> По Конституции Германии требование составляло 1/3, но затем оно было изменено на 1/4, тем самым усилив права меньшинств.

- политических партий (от запрета и роспуска);
- отдельных парламентариев («парламентский иммунитет»).

136. Эти нормы не относятся исключительно к оппозиции, но охватывают все политические партии и парламентариев. Однако они функционируют в первую очередь как защита меньшинств против злоупотреблений со стороны политического большинства, как в правительстве, так и в парламенте.<sup>62</sup> Оба вида этих норм ранее были подробно рассмотрены Венецианской комиссией, и мы отсылаем вас к «Докладу о режиме парламентского иммунитета» 1996 года и к «Руководящим принципам относительно запрета и роспуска политических партий и аналогичных мер» 1999 года, которые были затем уточнены в докладе Комиссии от 2009 года о запрете политических партий в Турции.<sup>63</sup>

137. Специальная защита от запрета (оппозиционных) партий гарантируется как на европейском уровне, так и во многих странах на национальном уровне. В соответствии со статьей 11 ЕКПЧ Суд признал особый характер и демократические функции политических партий и заявил, что они должны пользоваться особой защитой и могут быть запрещены лишь в исключительных случаях и с соблюдением строгих критериев. Дополняя это ссылкой на европейские демократические стандарты, Венецианская комиссия в своих руководящих принципах по этому вопросу постановила, что политические партии могут быть законным образом запрещены только в том случае, если они прибегают к насилию или угрожают им. Это, естественно, относится ко всем политическим партиям как внутри, так и вне парламента.

138. Особая защита отдельных парламентариев в форме положений о «парламентском иммунитете» как таковая не регулируется на европейском уровне.<sup>64</sup> Тем не менее, она столь широко распространена на национальном конституционном уровне, что ее можно назвать общей парламентской традицией, которая проходит от понятия о неприкосновенности представителей (трибунов) в Римской Республике через британский Билль о правах 1689 года и Французскую революцию до современных парламентов.

139. Сегодня правила относительно парламентского иммунитета депутатов встречаются в различных формах в парламентах всех государств-членов Совета Европы, и обычно они регулируются непосредственно конституциями. Эти нормы могут служить как для коллективной защиты парламента как института (от действий исполнительной власти), так и для защиты отдельных депутатов от действий исполнительной власти и парламентского большинства.

---

<sup>62</sup> В 2008 году прокурор Турции возбудил дело о запрете Партии справедливости и развития, которая тогда представляла правящее большинство, и лишь одного голоса в Конституционном суде не хватило для принятия этого решения. Помимо этого, в современной европейской истории демократических политических партий нет примеров, когда парламентское большинство находилось бы под угрозой запрета. На практике – это проблема оппозиции и меньшинств.

<sup>63</sup> См. Доклад о режиме парламентского иммунитета, CDL-INF(96)7, одобренный в июне 1996 года; Руководящие принципы относительно запрета и ликвидации политических партий и аналогичных мер, CDL-INF(2000)001, одобренные в декабре 1999 года; и Заключение по конституционным и правовым положениям, касающимся запрета политических партий в Турции», одобрено в марте 2009 года, CDL-AD(2009)006.

<sup>64</sup> Хотя парламентский иммунитет как таковой не регулируется или не защищается ЕКПЧ, существует ряд дел, при рассмотрении которых ЕСПЧ пришлось дать оценку национальным нормам парламентской неприкосновенности в соотношении с основными правами, закрепленными в Конвенции, а именно, в ее статье 6. В некоторые из этих дел Суд включил сравнительные обзоры и высказал замечания относительно института национального парламентского иммунитета, см. в частности, дела *А. против Соединенного Королевства*; *Кордова (№ 1)*; *Кордова (№ 2)* и *Цалкицис, С.Г.И.Л. и Кофферати против Италии*, № 46967/07, постановление от 24 февраля 2009 года и *Карт против Турции* № 89175/05, постановление от 3 декабря 2009 года.

140. Доклад Венецианской комиссии от 1996 года «О режиме парламентского иммунитета» основан на полном сравнительном анализе таких норм во всех европейских странах.<sup>65</sup> В этом докладе Комиссия определяет два основных взаимодополняющих вида иммунитета:

- парламентское освобождение от ответственности (свобода слова);
- парламентская неприкосновенность (свобода от ареста).

141. Из них положение о парламентском освобождении от ответственности в виде особой защиты свободы слова депутатов является достаточно сходным и не оспаривается в большинстве европейских стран, хотя время от времени и возникают дискуссии о том, насколько далеко может заходить такое освобождение от ответственности, в частности, в связи с расистскими высказываниями. Как отмечалось Венецианской комиссией в 1996 году, такие нормы представляют собой не только защиту от действий исполнительной власти и преследований со стороны частных лиц, но и дают «дополнительную уверенность парламентариям, когда они выступают против мнения большинства, представленного в парламенте». Как представители своих избирателей, депутаты из числа меньшинств могут высказывать свое мнение, даже если оно кардинально противоречит мнению большинства.<sup>66</sup>

142. Иммунитет в форме парламентской неприкосновенности (против гражданского и/или уголовного преследования) представляет собой гораздо более сложный и противоречивый вопрос, и в европейских странах существует большое разнообразие норм – от систем с очень широким иммунитетом против всех видов преследования до стран, вовсе не имеющих такой особой защиты депутатов. Задача состоит в том, чтобы найти баланс, при котором законные интересы оппозиции были бы защищены, и в то же время уважалось верховенство права и не чинилось излишних препятствий отправлению правосудия. Если парламентская свобода от ареста будет заходить слишком далеко, это может использоваться для того, чтобы избежать правосудия, что в наше время превратилось в проблему в ряде европейских стран.

143. Парламентский иммунитет может служить важным элементом демократии, но иногда его нужно увязывать с другими основными принципами. Это было предметом разбирательства с точки зрения ЕКПЧ в нескольких делах, в частности, в недавнем деле *Карт против Турции* в 2009 году, где Суд, среди прочего, постановил:

Суд ранее признал, что давняя практика предоставления государствами различной степени иммунитета парламентариям преследует законные цели защиты свободы слова в парламенте и сохранения разделения полномочий между законодательной и судебной властями (...). Различные формы парламентского иммунитета могут действительно служить защите эффективной политической демократии, являющейся одним из фундаментальных элементов системы Конвенции, особенно там, где они защищают автономию законодательной власти и парламентскую оппозицию.

144. В своем докладе от 1996 года Венецианская комиссия указывала, что «в некоторых странах наблюдается тенденция к попытке урегулировать в законодательстве условия снятия парламентского иммунитета, то есть к попытке определить, насколько это возможно, четкие объективные критерии. Эта тенденция вызвана заботой о более

<sup>65</sup> См. Доклад о режиме парламентского иммунитета, CDL-INF (96) 7, одобренный в июне 1996 года.

<sup>66</sup> В некоторых странах парламентское освобождение от ответственности является абсолютным. В других могут быть различные варианты, либо оно может быть отменено по решению самого парламента, но для этого требуется решение квалифицированного большинства, что в какой-то мере все же может служить защитой для оппозиции.

строгом применении принципов верховенства права и требованием защиты основных свобод».

145. Венецианская комиссия в целом поддерживает основной принцип, согласно которому в целях осуществления законных оппозиционных функций парламентского меньшинства должна существовать особая правовая защита, как в форме защиты от запрета партий, так и в форме парламентского иммунитета для отдельных депутатов. Однако это не должно выходить за пределы, необходимые для защиты интересов законной политической оппозиции меньшинств, и не должно использоваться в качестве инструмента препятствия правосудию.

## **6. Обязанности оппозиции**

146. При анализе прав и полномочий парламентской оппозиции необходимо также задаться вопросом, могут ли и должны ли эти права сопровождаться и определенными обязанностями.

147. Основной обязанностью политической оппозиции является осуществление ее функций в рамках закона, в том числе национальной конституции, обычного гражданского и уголовного права и парламентского регламента. Оппозиционные партии могут выступать за изменения в законодательстве, но до тех пор, пока эти изменения не будут приняты, они обязаны, как и все остальные, соблюдать закон. С учетом различных вариантов парламентского иммунитета оппозиция может быть привлечена к ответственности за любую незаконную деятельность, как и любая другая организация или физическое лицо. Большинство парламентов также предусматривают внутренние дисциплинарные санкции для партийных групп и депутатов, нарушающих регламент, и это оправдано, если санкции законно обоснованы и пропорциональны. Во многих странах существуют специальные нормы относительно запрета политических партий, и Венецианская комиссия признала, что такие нормы могут быть законными, если политическая (оппозиционная) партия использует или угрожает использовать насильственные и недемократические методы для подрыва демократического режима.<sup>67</sup>

148. Помимо очевидной обязанности уважать закон, трудно установить какие-либо особые правовые обязательства для оппозиции. Однако нередко принято говорить об определенных «обязанностях» или «сферах ответственности» оппозиции, которые вытекают из понятия «лояльной» оппозиции и которые имеют политический и моральный характер. Основная идея заключается в том, что политическая оппозиция должна осуществляться конструктивно, что соответствует законной функции оппозиции, заключающейся среди прочего в том, чтобы представлять реальные политические альтернативы и контролировать действия исполнительной власти (см. Раздел 3).<sup>68</sup>

149. В хорошо функционирующей парламентской демократии существует баланс между большинством и меньшинством, что создает определенную форму взаимодействия, обеспечивающего эффективное, демократическое и законное управление. Такую ситуацию нельзя считать само собой разумеющейся, и есть ряд стран в Европе, где можно наблюдать совсем иную картину. Существует по меньшей мере две основные

---

<sup>67</sup> См. «Руководящие принципы относительно запрета и роспуска политических партий и аналогичных мер», принятые Венецианской комиссией в декабре 1999 года, CDL-INF(2000)001 и «Заключение о конституционных и правовых положениях, касающихся запрета политических партий в Турции», принятое в марте 2009 года, CDL-AD(2009)006.

<sup>68</sup> Грань между тем, что является конструктивным, а что – нет, сама по себе может быть спорной, и «решительная оппозиция» какой-либо группы легко может восприниматься другой группой как «безответственная обструкция», как пишет Филипп Лонди, см. «Парламенты в современном мире» (Дартмут, 1989) стр. 93

формы злоупотребления или нарушения функции оппозиции. Это когда оппозиция полностью блокирует эффективную работу правительства и/или парламента, либо когда она не предлагает никаких альтернатив действиям правительства и/или предложениям парламентского большинства и поэтому практически не участвует в политических дебатах.

150. Такие негативные последствия как правило не являются следствием несовершенства правовых норм, регулирующих работу парламента и деятельность оппозиции. Это связано с более глубокими проблемами политической культуры страны. Предпосылкой эффективной работы оппозиции в демократической системе является то, что в парламенте должны быть представлены различные мировоззрения и различные политические точки зрения, существующие в обществе. Если у кандидатов и партий отсутствует определенное политическое лицо, трудно наладить конструктивный диалог относительно различных вариантов политического выбора. Такая безликая партийная система может либо привести к политике конфронтации с оппозицией, выступающей в качестве постоянного противника любого политического шага, либо к фиктивной оппозиции, не предлагающей никаких альтернатив. Такие проблемы не могут быть решены лишь изменением законодательства, к ним необходимо подходить, углубляясь в корень проблемы. Однако создание качественной правовой базы, на основе которой парламентская политика может развиваться и становиться более зрелой, никогда не является плохой идеей и часто может внести существенный вклад в создание демократически здоровой национальной политической культуры.

151. Венецианская комиссия считает, что существует определенная связь между предоставлением формальных прав оппозиции и ожиданием в ответ определенной степени конструктивности и ответственности. В тех системах, где положение парламентской оппозиции покоится главным образом на политических традициях и обычаях (и на подразумеваемом самоограничении большинства), вопрос о юридических правах и полномочиях оппозиции, возможно, не столь уж важен, поскольку любое злоупотребление со стороны оппозиции может быть преодолено парламентским большинством. Но в той мере, в какой оппозиции (меньшинству) предоставляются официальные законные права, это может повлечь за собой определенные моральные (неправовые) обязательства. Если, к примеру, четверть парламентариев вправе созывать публичные слушания или создавать парламентскую комиссию по расследованию, то им следует это делать лишь по важным случаям, когда имеются реальные признаки нарушений, а не использовать это в качестве инструмента для того, чтобы по каждому поводу донимать правительство и чинить препятствия законному правлению большинства.

152. Идея об общей моральной и политической обязанности всех партий, представленных в парламенте, вносить конструктивный и лояльный вклад в политические процессы, особенно важна в тех странах, где демократические структуры являются относительно новыми и еще не успели достаточно укорениться. Это также особенно важно в системах, где различные политические партии контролируют различные государственные институты, например, в периоды «совместного правления» в президентских и частично президентских системах или в двухпалатных парламентах, когда палаты контролируются разными партиями. В таких случаях необходима сдержанность, чтобы в национальных интересах не затруднять работу правительства в угоду узким партийным интересам.

153. В своем Кодексе надлежащей практики в области политических партий от 2009 года Венецианская комиссия указала на важность соблюдения баланса между правами и обязанностями оппозиционных партий:

53. [...] Функция оппозиции подразумевает тщательный надзор, контроль и проверку действий и политики властей и должностных лиц. Однако принцип надлежащего управления требует, чтобы оппозиционные (а также и правящие) партии воздерживались от практики, которая могла бы помешать демократическим дебатам и, в конечном итоге, подорвать доверие граждан к политикам и партиям.<sup>69</sup>

154. В пояснительном докладе к Кодексу Венецианская комиссия далее уточнила, каким образом надлежащие практики ответственной и конструктивной работы в оппозиции могут быть закреплены в уставах партий:

Главная задача партий, находящихся в оппозиции, это ответственный и конструктивный контроль и критика, а также требование отчета от правящего большинства, поскольку граждане должны знать, что и зачем делает правительство, ибо власть в конечном итоге принадлежит им. Эти задачи косвенным образом находят отражение, признаются и регулируются в уставах некоторых партий, что представляет собой надлежащую практику в данной сфере. В качестве примера можно привести, внутренние правила партии, устанавливающие обязательства партийной парламентской группы предоставлять отчеты с тем, чтобы партия могла оценить выполнение задач своей парламентской группой по наблюдению за деятельностью правительства или же по поддержке осуществления партийных политических проектов, когда партия является правящей.

155. Кроме того, некоторые партии демонстрируют прекрасные модели организационных структур, способствующих активной и обоснованной деятельности партии в оппозиции путем проведения постоянной работы в определенных областях политики, которые составляют (теневую) программу партии, в результате чего партийный механизм продолжает функционировать в качестве альтернативного (теневого) правительства, всегда готового сменить партию, находящуюся у власти. Примеры таких организационных структур можно найти в Испании – в организации секторов и секретариатов Испанской социалистической рабочей партии, исполнительных секретариатов в рамках Народной партии и органов Объединенных левых сил, а также постоянных комитетов по разработке политики Партии зеленых Ирландии.

156. В 2007 году на Форуме Совета Европы «За будущее демократии» в докладе по теме «Роль и обязанности оппозиции» докладчики отмечали, что:

10. В интересах как большинства, так и оппозиции помнить, что никто не находится у власти или в оппозиции вечно, и что большинство рано или поздно окажется в оппозиции, и наоборот. Поэтому в интересах большинства – не принимать решения прежде, чем оппозиция сможет тщательно изучить предложения и выдвинуть свои альтернативы. Оппозиция, в свою очередь, не должна воспринимать свою роль как простой механизм торможения и обязана вносить свой существенный вклад в процесс принятия решений.<sup>70</sup>

157. Важность баланса между правами и обязанностями также находит свое отражение в последнем абзаце Резолюции 1601 (2008), где Парламентская ассамблея, весьма подробно осветив вопрос о правах оппозиции, резюмирует:

---

<sup>69</sup> См. CDL-AD(2009)021.

<sup>70</sup> См. Выводы основных докладчиков (Гросс, Уитмор и Таршис) на Форуме Совета Европы «За будущее демократии», состоявшемся в Стокгольме/Сигтуне в июне 2007 года, пункт 10.

5. Политической оппозиции в парламенте следует проявлять политическую зрелость, осуществлять ответственную и конструктивную оппозиционную деятельность в духе взаимного уважения и использовать свои права в целях повышения эффективности работы парламента в целом

158. Исходя из этого, Венецианская комиссия заключает, что чем больше формальных прав и полномочий предоставляется оппозиции (меньшинству) в рамках конституционной и парламентской системы, тем серьезнее обязанность той же оппозиции не злоупотреблять этими полномочиями и вести свою деятельность в соответствии с системой и идеей законного и эффективного демократического правления большинства. Этот вопрос, однако, не может регулироваться юридически или восприниматься в качестве формальной «обязанности», а скорее должен рассматриваться как политическое и моральное обязательство.

## **7. Заключение и выводы**

159. Сегодня демократия в Европе сильнее, чем когда-либо раньше в ее истории. После окончания Второй мировой войны демократические политические структуры и традиции Западной Европы усовершенствовались и консолидировались, а в течение двух последних десятилетий распространились и на Центральную и Восточную Европу. С политической точки зрения Европа достигла достаточно продвинутой фазы демократического развития. С точки зрения права основные демократические принципы достаточным образом защищены как в национальных конституциях, так и в общеевропейских правовых системах, таких как ЕКПЧ и законодательство ЕС.

160. Однако формальная и юридическая институционализация демократии – это непрерывный процесс, требующий постоянного совершенствования. Что касается регулирования роли и функций политической оппозиции в целом – и парламентской оппозиции в частности – юридически оно еще не достигло той же стадии развития, что и политически. Существует очень мало общеевропейских норм и стандартов, которые бы защищали парламентскую оппозицию и меньшинства как таковые, и во многих национальных конституционных системах эти вопросы адекватным образом не регулируются.

161. Венецианская комиссия приходит к выводу о том, что европейская демократия сейчас достигла того уровня, когда было бы уместно и интересно исследовать пути и средства, с помощью которых роль парламентской оппозиции могла бы лучше формально регулироваться и защищаться. При условии, что будет соблюден надлежащий баланс между демократическим правлением большинства и законными интересами меньшинства, такая институционализация должна способствовать улучшению парламентских процедур и укреплению демократической устойчивости национальных политических систем.

162. Исходя из этого, Венецианская комиссия приветствует и одобряет резолюцию 1601 (2008) Парламентской ассамблеи как инновационный инструмент мягкого права, стимулирующий разработку юридических норм в отношении прав и полномочий парламентской оппозиции в государствах-членах Совета Европы.

163. Венецианская комиссия также приветствует отмеченную Ассамблеей тенденцию, заключающуюся в том, что во многих европейских странах проявляется все больший интерес к изучению роли и функций парламентской оппозиции и меньшинств, и готова, если потребуется, принять участие в этих процессах.

164. Венецианская комиссия считает, что, хотя нет и не может быть единой европейской модели детального регулирования прав парламентской оппозиции и меньшинств, все же существует общая европейская традиция и культура толерантной и либеральной парламентской политики, которая как правило предоставляет оппозиции широкое пространство для маневра. Демократическая парламентская система предполагает этику самоограничения со стороны большинства в том, что касается прав и интересов меньшинств. Не все возможные преимущества должны использоваться, да они и не используются в зрелых парламентских системах.

165. В парламентах, где существует такая политическая культура, часто с «неписаными» парламентскими традициями, потребность в правовых гарантиях для оппозиции и меньшинств не так велика. В новых демократиях, не имеющих таких демократических традиций, потребность в формальных правилах, защищающих оппозицию, часто может быть сильнее.

166. Венецианская комиссия также хотела бы указать на различие между прямой и косвенной (явной и неявной) правовой защитой интересов политической (и парламентской) оппозиции, а также между защитой в широком и более узком смысле. В большинстве государств-членов Совета Европы существует лишь несколько (а иногда и вообще отсутствуют) правовые положения, прямым и явным образом регулирующие права и интересы парламентской оппозиции меньшинств. Вместе с тем существует ряд правовых положений как на европейском, так и на национальном уровне, которые в более широком смысле – неявно или косвенно – служат для защиты интересов (парламентской) оппозиции. Таким образом, эти интересы юридически намного лучше защищены, чем это может показаться на первый взгляд.

167. На уровне ЕСПЧ элементарная защита парламентской оппозиции гарантируется основными правами на свободные и справедливые выборы, свободу выражения мнений, свободу собраний и рядом других основных принципов. В большинстве европейских стран эти права защищены также и на национальном конституционном уровне. В какой-то мере конституционная защита распространяется также и на другие вопросы, более непосредственно связанные с парламентскими меньшинствами, например, на вопрос парламентского иммунитета.

168. Более четкое и подробное правовое регулирование прав парламентской оппозиции и меньшинств обычно относится к отдельным депутатам, партийным группам (фракциям) или к квалифицированному меньшинству. Венецианская комиссия считает, что в большинстве случаев регулирование в такой форме – лучше, чем предоставление прав «оппозиции» как таковой, поскольку «оппозиция» – это сложное понятие, внутри которого имеются серьезные различия между партиями и между различными национальными традициями.

169. Венецианская комиссия считает, что существуют определенные категории прав парламентской оппозиции и меньшинств, которые имеют особое значение и должны в целом признаваться. Это: (i) процедурные права участия, (ii) особые права по надзору и контролю за действиями правительства, (iii) право вето или задержки в отношении определенных решений фундаментального характера, (iv) право требовать проведения проверки актов на соответствие конституции, и (v) защита от преследований и злоупотреблений.

170. По каждой из этих категорий национальная конституционная система должна предусматривать и гарантировать парламентским меньшинствам определенный уровень правовой и фактической защиты.



CDL-AD(2010)025

171. Деятельность Венецианской комиссии основана на идее о том, что демократию можно и нужно поощрять и защищать «через право». В этом отношении юридическое признание определенных прав парламентской оппозиции и меньшинств является одним из ключевых вопросов. В то же время важнейшим элементом обеспечения действенной парламентской демократии является толерантная и зрелая политическая традиция и культура, при которой правящая фракция не злоупотребляет своей властью для подавления оппозиции, а оппозиция со своей стороны активно и конструктивно участвует в политических процессах.