В.В.Лапаева,
доктор юридических наук

РОЛЬ ПРАВА В РАЗВИТИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

Основные тенденции политического развития

Главным вектором политического развития России в последние десять с лишним лет был переход от административно-командной системы, основанной на всевластии КПСС, к правовому государству с присущим ему разделением властей, к политическому плюрализму с характерной для него политической конкуренцией и к многопартийности, конституирующим признаком которой является наличие реальной политической оппозиции, эффективно влияющей на политику, проводимую органами государственной власти. При всех проблемах, срывах и потрясениях, пережитых страной за этот промежуток ее истории, общее направление политического процесса до недавнего времени сохранялось. Однако последние парламентские выборы и все послевыборное развитие политической системы показали, что в ситуации произошел качественный перелом и движение пошло вспять – к монополии одной партии и сращиванию исполнительной и законодательной власти.

Исходным пунктом той деформации политической системы, которую мы наблюдаем, стала реализованная властью модель номенклатурной приватизации, в результате которой вместо обещанных Б.Ельциным миллионов собственников сформировалась узкая прослойка крупных собственников, получивших практически даром основные богатства страны. Неправовая природа осуществленной в стране приватизации (неправовая не только из-за многочисленных нарушений действовавшего на тот момент законодательства, но, прежде всего, в силу неправового характера самого законодательства, не соответствующего правовому принципу формального равенства всех членов постсоциалистического общества на равную долю в

общенародной собственности[1]) обусловила нелегитимность собственности и формирующегося на ее основе общественного устройства, лишила власть реальной общественной поддержки, а простых людей – стимулов к труду. В сложившихся условиях новая политическая «элита», не находя опоры в обществе, была вынуждена (чтобы сохранить избранный ею курс реформ, а главное – контроль над властью и собственностью) создать себе квазиобщественную поддержку из чиновников, объединив их в так называемые партии власти, а точнее, в партии исполнительной власти.

Оправдываясь перед обеспокоенной общественностью, власть устами обслуживающих ее политтехнологов ссылалась при этом на усиление антиконституционных, антидемократических тенденций в развитии российской многопартийности. Действительно, подобные тенденции к середине 90-х годов набирали весьма опасные обороты. Одна из причин такого положения дел – недооценка органами власти роли и значения права как средства обеспечения свободного развития и нормального политического структурирования гражданского общества, их неготовность к трудной и кропотливой работе по укреплению правовых начал социально-политической жизни. В то время как чиновники, депутаты, представители бизнеса и криминальных структур увлеченно делили власть и собственность, стихийный характер политической самоорганизации гражданского общества привел к заметному усилению деструктивных тенденций в развитии российской многопартийности. Тем не менее ситуация вполне поддавалась правовой корректировке. Для нормализации процессов в этой сфере необходимо было законодательно закрепить общие для всех политических партий и движений четкие и достаточно жесткие рамки конституционно-правового развития, гарантируя при этом максимально благоприятные возможности для свободного политического структурирования общества и равные условия для честной конкуренции различных политических сил, ориентированных на принципы парламентаризма и конституционализма. Только такой правовой по своей сути подход способен

[1] Подробнее см.: *Нерсесянц В.С.* Национальная идея России во всемирно-историческом прогрессе равенства, свободы и справедливости. Манифест о цивилизме. М., 2001; *Он же.* Философия права. М., 2001. С.106 – 132.

был уменьшить опасную степень отчуждения между властью и обществом, ввести социальные конфликты в парламентское русло и выиграть время для выработки общественного согласия по главному вопросу, без решения которого страна не сможет двигаться по пути реформ, – справедливому преобразованию общенародной собственности и легитимации постсоциалистических форм частной собственности.

Однако вместо того чтобы внедрять в сферу политических отношений честные правовые правила игры, укреплять правовые формы и нормы поведения субъектов политического действия, формируя таким образом социальную базу либерально-демократического обновления всех сфер общественной жизни, исполнительная власть при поддержке доминирующих в парламенте партийных фракций, вооружившись лозунгом «управляемой демократии», начала выстраивать политическое пространство под свои бюрократические интересы. На мой взгляд, именно молчаливым соглашением между государственной и партийной бюрократией о формировании такой коллективной партийной монополии объясняется то обстоятельство, что ни одна влиятельная политическая партия не возражала против широкого участия чиновников, замещающих государственные должности категории «А» (руководителей органов исполнительной власти, министров и т. д.), в выборах в представительные органы власти, нарушающего не только конституционный принцип разделения властей, но и текущее законодательство. Обычные в этом случае ссылки наших политиков на западный опыт свидетельствуют, скорее, о лукавстве, чем о непонимании сути дела. Ведь совершенно ясно, что на Западе партии сначала приходят к власти на выборах, а потом из своих рядов формируют исполнительную власть. У нас же чиновники, попавшие во власть без участия общества, используя полученный таким образом административный ресурс, формируют из своих рядов квазипартию, чтобы влиять на законодательную власть. Это принципиально разные модели участия чиновников в политике.

Победа «Единства», лишь на один процент уступившего КПРФ в борьбе за голоса избирателей, переломила складывавшуюся в преддверии выборов тенденцию к усилению левого фланга за счет намечавшегося тактического союза КПРФ и блока «Отечество – Вся Россия» (ОВР) и обеспечила принципиально новую расстановку сил в нижней палате парламента.

Разделение властей как фактор правовой стабильности политической системы

Победители хорошо понимают, что им нельзя почивать на лаврах. Их задача на ближайшие пять лет – пока срабатывает фактор общественной поддержки президента – обеспечить так называемую преемственность власти. Поэтому они проявили такую большую заинтересованность в обеспечении конституционного большинства для фракции «Единая Россия» в Государственной Думе. Их не устраивает даже семипроцентная планка при выборах по партийным спискам в Государственную Думу, и уже обсуждаются варианты с десятью и даже двенадцатью процентами. Высказываются даже предложения о запрете на создание избирательных блоков. Далее они будут формировать контролируемую квазиоппозицию, чтобы создать видимость двухпартийной системы американского образца вопреки всем особенностям и реалиям нынешней российской социально-политической жизни. Особое внимание они уделят тому, чтобы партизировать госаппарат, подчинить его влиянию партии власти и обеспечить таким образом нерушимую смычку исполнительной и законодательной властей.

После парламентских выборов 2003 г. можно с уверенностью сказать, что в стране сегодня нет политических сил, способных противостоять монопольной поступи «партии власти». Левая оппозиция, которая при всех своих недостатках до недавнего времени создавала противовес проправительственным партиям, не позволяя политическому процессу выходить слишком далеко за рамки правового пространства, утратила (полагаю, что временно) рычаги влияния на ситуацию. Что же касается представителей правого фланга политического спектра, то они сейчас группируются на уровне комитетов и клубов (очень напоминающих клубные «партии знати», распространенные в Англии в XVIII в.), из которых в лучшем случае вырастет несколько небольших партий, конкурирующих друг с другом за общий электорат. Однако ситуация не безнадежна. Да, мы переживаем кризис многопартийности. Но за последние десять лет в основание пирамиды формирующейся правовой государственности России удалось заложить судебную ветвь власти, включив ее в систему сдержек и противовесов, препятствующих узурпации всей государственной власти одной из ее ветвей. Это позволяет

рассчитывать на то, что правовая конструкция власти сможет удержать равновесие.

Основанием для таких надежд является то обстоятельство, что Конституция РФ, выстроившая систему сдержек и противовесов между ветвями власти, наделила судебную власть важными инструментами корректировки дефектов действующего законодательства. Прежде всего, следует отметить то обстоятельство, что ст. 46 Конституции Российской Федерации закрепила возможность судебного обжалования решений органов государственной власти и должностных лиц (в том числе и решений, имеющих нормативный характер). Это конституционно-правовое положение получило свое развитие в ст. 125 Конституции, предоставившей Конституционному Суду полномочия по проверке конституционности законов на основании жалоб граждан и запросов судов, а также в нормах ГПК РФ о праве граждан (физических лиц) и организаций на оспаривание законности нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан. Инициативу по проверке конституционности федеральных законов и ряда иных нормативных актов могут также проявлять органы и должностные лица государственной власти, а по оспариванию законности нормативных актов – органы и должностные лица государственной власти и местного самоуправления, считающие, что нормативным актом нарушена их компетенция. При этом на основании решения судов акты или отдельные положения законов могут быть признаны утратившими силу (если Конституционный Суд пришел к выводу об их неконституционности), либо недействующими (если суд общей юрисдикции, реализуя функцию нормоконтроля, счел что оспариваемый нормативный правовой акт противоречит нормативному акту, имеющему большую юридическую силу).

Кроме того, опираясь на норму ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, суды общей юрисдикции во всех необходимых случаях могут применять Конституцию как акт прямого действия. При обнаружении неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции примененный или подлежащий применению по конкретному делу закон, суд, исходя из положений ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, обращается в Конституционный Суд с запро-

сом о конституционности этого закона[1]. Аналогичным образом суд может применять в качестве норм прямого действия общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах и международных договорах Российской Федерации, поскольку, согласно ч. 4. ст. 15 Конституции РФ, эти нормы и принципы являются составной частью правовой системы Российской Федерации.

Таким образом, судебная система, осуществляя контроль за конституционностью и законностью нормативных актов, получила возможность исправлять опасные перекосы законодательной системы, обусловленные экспансией в эту сферу со стороны исполнительной власти. Реализуя эту возможность, суды уже внесли важный вклад в формирование правовых основ политической системы страны, существенно укрепив правовые границы политического процесса. В качестве примера можно, в частности, сослаться на правовую позицию Конституционного Суда по поводу конституционности заградительного барьера при выборах в Государственную Думу по партийным спискам.

Надо признать, что возможности правосудия в формировании правовых основ политической системы используются еще весьма робко и недостаточно. Здесь сказываются и традиционное игнорирование роли права в политической жизни страны, и недоверие общества к судебной системе, и уже сложившаяся у наших политиков и политтехнологов привычка подменять реальное политическое действие, требующее больших усилий и квалифицированного правового сопровождения (потому что любой серьезный политический конфликт – это спор о праве), разного рода пиар-акциями. Весьма показательно в этом плане то обстоятельство, что хотя после прошедших в декабре 2003 г. парламент-

---

[1] Такую трактовку данной нормы Конституции РФ дал Пленум Верховного Суда РФ в своем Постановлении от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия». Правда, в юридической литературе существует и иная (заслуживающая внимания) точка зрения. Так, по мнению И.Л.Петрухина, суды общей юрисдикции должны обращаться с запросом в Конституционный Суд не только в случаях неопределенности в вопросе о конституционности того или иного закона, но и во всех случаях применения ими Конституции РФ как акта прямого действия. См.: Судебная система. М., 2003. С. 93.

ских выборов одной из главных тем для обсуждения среди политологов и социологов, а также в кругах правой и левой политической оппозиции стал вопрос о наличии в политической жизни страны заметных тенденций к монополизации политического и парламентского процессов, правовые аспекты этой проблемы не стали предметом сколько-нибудь серьезного анализа.

Исключение составили общественные слушания по теме «О недопустимости монополии на власть в Государственной Думе», организованные Независимым институтом выборов и Фондом развития федерализма в феврале 2004 г. Главным предметом обсуждения стало то обстоятельство, что фракция партии «Единая Россия», добиваясь конституционного большинства в Государственной Думе, расширила свой состав за счет депутатов, прошедших в Думу при поддержке других политических партий и избирательных объединений. Это привлекло внимание к правовым аспектам порядка формирования депутатских объединений, который позволяет депутатам, выдвинутым избирательными объединениями, входить в состав фракций, созданных на основе других партий и избирательных блоков. Речь идет о норме п. 5 ст. 16 Регламента Государственной Думы, согласно которому депутаты, «не вошедшие ни в одно из депутатских объединений при их регистрации либо выбывшие из депутатского объединения, в дальнейшем могут войти в любое из них при согласии депутатского объединения». На слушаниях, в частности, обсуждалась инициатива депутата В.Рыжкова по обращению в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности процитированной нормы Регламента. На мой взгляд, эта идея имеет серьезные правовые основания. Остановимся подробнее на правовом анализе данной ситуации, поскольку здесь фокусируются наиболее актуальные проблемы современной политической жизни, связанные с опасностью монополизации власти одной политической силой, подавления политической конкуренции и политической оппозиции, сращивания законодательной и исполнительной ветвей власти.

Правосудие как фактор совершенствования политической системы

Главной интригой последних выборов в Государственную Думу был вопрос о том, сможет ли фракция «Единой России» получить

конституционное большинство в нижней палате парламента. По результатам выборов эта планка не была достигнута партией. Более того, «Единая Россия» немного не дотянула и до простого большинства. В федеральном избирательном округе партия провела 120 депутатов по списку и еще 105 кандидатов, выдвинутых и поддержанных «Единой Россией», победили в одномандатных округах. Таким образом, в общей сложности партия получила 223 мандата, т. е. менее половины от общей численности депутатского корпуса. Однако после выборов к фракции «Единая Россия» присоединилось большинство депутатов, избранных в одномандатных округах без поддержки какого-либо избирательного объединения, либо выдвинутых и поддержанных другими избирательными объединениями. В числе последних оказались 24 депутата, выдвинутых другими политическими партиями, а также один депутат, прошедший по федеральному списку избирательного блока «Родина». В результате численность фракции достигла 306 человек, что составляет более двух третей от общей численности депутатского корпуса[1].

Прежде всего, следует иметь в виду, что в теоретическом плане проблема возможности для депутата отказаться в своей парламентской деятельности от той политической линии, которая была заявлена им на выборах, должна рассматриваться в контексте соотношения таких конституционно-правовых принципов, как принцип независимости парламентария и принцип народного суверенитета. Согласно конституционно-правовой доктрине, принцип независимости депутата является лишь одним из средств реализации принципа народного суверенитета, осуществляемого путем парламентского представительства интересов народа. Поэтому независимость депутата не должна наносить ущерб народному суверенитету. Под независимостью депутата понимается его независимость от различных форм группового давления – партийного, корпоративного, регионального, местнического и т. п. Но отсюда вовсе не следует, что депутат независим от политической воли избравшего его народа, что он может игнорировать волю народа в ущерб принципу народного суверенитета (а именно это, по сути дела, и произошло в процессе формирования депутатских объединений в Государственной Думе).

---

[1] Подсчеты осуществлены Независимым институтом выборов на основе соответствующих протоколов ЦИК России. См.: www.vibory.ru.

Важно подчеркнуть, что обязанность депутата учитывать в своей деятельности волю граждан вовсе не означает, что он связан конкретными тезисами своей предвыборной политической платформы, должен голосовать согласно указаниям партии или решением фракции и т. п. Более того, в соответствии с общепринятой конституционно-правовой доктриной и распространенной парламентской практикой депутат, как правило, может даже выйти из фракции и из партии, не утратив своего мандата, если считает, что они перестали выражать политическую волю народа должным образом. Но в таком случае он обязан своей деятельностью доказать, что сам он лучше, чем партия, понимает суть данной воли. А это, как минимум, предполагает, что «партийный депутат» не примкнет к фракции партии, выдвигавшей иную политическую альтернативу, за которую его избиратели не голосовали на выборах.

Принципиальным является то обстоятельство, что речь идет о взаимосвязи между депутатами и избирателями, выстроенной на основе их общей политико-партийной позиции, а вовсе не о зависимости депутата от партии. Предлагаемый запрет для депутатов, выдвинутых и поддержанных на выборах политическими партиями, вступать во фракцию, созданную на основе другой партии, нельзя рассматривать как элемент юридической конструкции императивного партийного мандата[1]. Эта конструкция (включающая в себя возможность отзыва депутата партией и, соответственно, предполагающая жесткую привязанность депутата к фракции, вплоть до запрета покидать ее) ориентирована на подчинение депутата самой партии как организации, имеющей собственные партикулярные (корпоративно-групповые) интересы, а не на волю избирателей, выражаемую и реализуемую с помощью партии. Кроме того, линия аргументации, связанная с обоснованием введения императивного партийного мандата (эта идея прозвучала в некоторых выступлениях на общественных слуша-

[1] Именно в таком контексте рассматривалось в Думе 3 марта 2004 г. предложение В.В.Жириновского о внесении поправки в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которой депутат, присоединившийся к фракции другой партии, лишается мандата. Поправка была отклонена. См.: *Шкель Т.* Партбилет для премьера // Российская газета. 2004. 4 марта.

ниях), не соответствует конституционно-правовым положениям о том, что Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – это представительный орган страны, представляющий интересы всего российского народа.

С учетом сказанного, можно сделать вывод, что правовой статус депутатов должен быть выстроен таким образом, чтобы, с одной стороны, обеспечить независимость депутатов от партикулярного давления, с другой – способствовать реализации политической воли народа, выраженной путем голосования за депутатов как сторонников определенной партийно-политической позиции. Какими способами правовой регуляции решается данная задача, зависит от конкретно-исторической ситуации, степени развитости парламентаризма, общего состояния правовой системы и тенденций развития политико-правовой практики той или иной страны. В условиях давно сложившихся демократий при формировании правового статуса депутатов акцент делается на законодательном закреплении принципа их независимости. Что же касается соответствия парламентской деятельности депутата, заявленной им на выборах политической позиции (что является в данном случае формой реализации политической воли народа), то это обеспечивается, главным образом, надлежащей организацией политической и парламентской практики.

В конечном итоге основными факторами, обеспечивающими приверженность депутата заявленной им на выборах политической позиции, является уровень развития партийной системы, в рамках которой исторически сложился достаточно устойчивый баланс различных политических сил, наличие сильной и самостоятельной политической оппозиции как в обществе, так и в парламенте, эффективные механизмы сдержек и противовесов в системе взаимодействия различных ветвей власти и т. п. В России же в настоящее время все названные факторы фактически отсутствуют. Если до выборов в Государственную Думу 2003 г. еще можно было говорить о наличии в рамках политической системы нескольких политических центров притяжения, удерживающих «партийных» депутатов в сфере своего влияния, то после выборов стало ясно, что этот баланс нарушен.

Очевидно, что в столь различных общественно-политических условиях одна и та же модель правового регулирования парла-

ментских процедур, предполагающая отсутствие запрета на смену депутатами своей «партийной принадлежности», будет действовать по-разному. Если в рамках парламентской практики сложившихся демократий данная правовая конструкция не только не ведет к злоупотреблению принципом независимости депутата но и, в конечном итоге, способствует более полной реализации воли избирателей, то у нас ситуация совершенно иная: принцип независимости депутата используется для того, чтобы с помощью административного ресурса существенно изменить послевыборное соотношение политических сил в парламенте, искажая, таким образом, итоги выборов и ущемляя волю избирателей.

Ожидаемое избирателями подтверждение «партийными» депутатами-одномандатниками в ходе парламентской деятельности заявленной ими на выборах политической позиции могло быть обеспечено либо путем создания депутатской группы на основе соответствующей политической платформы, либо независимым голосованием депутатов, если им не удалось сформировать депутатскую группу. В данной связи следует отметить, что создание такой депутатской группы существенно затруднялось тем обстоятельством, что необходимая для этого численность была предусмотрительно повышена решением думского большинства с 35 до 55 человек практически сразу же после избрания нового состава Думы (соответствующие изменения в Регламент были внесены уже 29 декабря 2003 г.). Тем не менее у этих депутатов оставалась возможность независимого голосования в соответствии с той партийной позицией, с которой они шли на выборы. Отказавшись от этой возможности и вступив во фракцию «Единая Россия», депутаты произвольно распорядились полученными от народа мандатами в своих личных интересах, нарушив волеизъявление избирателей, которые голосовали за них как за представителей других политических партий и избирательных блоков.

Таким образом, можно сказать, что депутаты, поменявшие свою партийно-политическую ориентацию, проигнорировали волю народа, который избрал их с учетом их партийной позиции, и не оправдали его доверие, отказавшись от следования этой воле в процессе своей парламентской деятельности.

Изложенная выше аргументация, обосновывающая неконституционность п. 5 ст. 16 Регламента, в равной мере относится как к депутатам, прошедшим в Думу по спискам политических пар-

тий в федеральном округе, так и к депутатам, выдвинутым партиями в одномандатных округах. Будут ли развиваться события по этому пути, принципиального значения не имеет. Главное, что норма Регламента допускает такую возможность, а сложившаяся политическая практика не имеет внутренних механизмов, способных этому противодействовать.

Таким образом, мы имеем дело с очевидным нарушением избирательных прав граждан, и есть серьезные основания для опасений, что этими нарушениями дело не ограничится. В сложившейся ситуации важно иметь в виду, что при всех недостатках выстроенной к настоящему времени конструкции государственной власти, допускающей такого рода нарушения прав граждан, эта конструкция содержит определенные механизмы правовой корректировки системы политических отношений. Эти правозащитные механизмы являются составной частью закрепленной в Конституции Российской Федерации системы разделения властей. И принципиально важно, что они могут быть реально задействованы, потому что в стране уже есть независимая судебная власть, а значит, есть возможность защиты нарушенных политических прав граждан в судах общей юрисдикции и в Конституционном Суде РФ. Но для эффективной деятельности наших судов необходимы общественная поддержка и правовая активность заинтересованных политических субъектов. Вопрос лишь в том, есть ли у общества ресурсы для подобной гражданской активности.