

Многопартийность как одна из правовых гарантий свободы общественного мнения*

Ерыгина Виктория Ивановна,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Юридического института
Белгородского государственного университета,
кандидат исторических наук
erygina@list.ru

В статье рассматривается роль политических партий в формировании общественного мнения и придании ему определенных правовых рамок, гарантии свободы выражения общественного мнения через свободу деятельности партий, степень соответствия между общественным мнением и его парламентским выражением и факторы, влияющие на деформацию общественного мнения.

Ключевые слова: политические партии, общественное мнение, гарантии, парламент, выборы.

In clause the role of political parties in formation of public opinion and giving to it certain legal frameworks, guarantees of freedom of expression of public opinion through freedom of activity of parties, a degree of conformity between public opinion and its parliamentary expression and the factors influencing deformation of public opinion is considered.

Key words: political parties, public opinion, guarantees, parliament, elections.

В демократическом государстве существует неоднородное общество, состоящее из отдельных личностей, групп, имеющих свои взгляды, мировоззрения, оценки окружающего мира и событий, интересы, потребности, и ни одна идеология, концепция не может иметь приоритет или быть обязательной для всех. Гарантией стабильности, устойчивого баланса разных интересов и свободы выражения общественного мнения является право в целом и закрепленные в Конституции Российской Федерации такие инструменты, принципы и признаки демократического государства, как идеологическое и политическое многообразие, многопартийность.

Политические партии предназначены выполнять теоретико-идеологическую функцию и быть посредником между гражданским обществом и государством, так как они научно обобщают, систематизируют, обосновывают, оформляют интересы населения в виде заявлений, политических программ, доктрин и доносят их до власти. Представители победивших на выборах партий, войдя во власть, прилагают усилия к реализации партийных программ в ходе законотворческой деятельности, инициируя законопроекты.

Формирование общественного мнения является одной из основных целей политической партии, установленных в Законе «О политических партиях»¹. И хотя в Законе не указано, по каким параметрам и какими методами политическая партия формирует общественное мнение, но из юридической логики Закона следует, что общественное мнение формируется в соответствии с целями и задачами партии, утвержденными в ее программе и уставе².

Следовательно, гарантиями для реализации свободы общественного мнения будут являться свобода деятельности политических партий, их самоуправление, запрет органам государственной власти и их должностным лицам вмешиваться в деятельность партий. Еще одной гарантией многопартийности, свободы деятельности политических партий, их равенства перед законом является ч. 4 ст. 3 Конституции РФ, предусматривающая, что «никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону». Эти гарантии свободы общественного мнения действуют в случае его выражения политической партией как коллективным субъектом права. Если же партию представить как объединение граждан, то, соответственно, гарантией их участия в партии будет являться норма ст. 29 Конституции РФ, обеспечивающая каждому свободу мысли и слова, но одновременно запрещающая пропаганду или агитацию, возбуждающую социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, социальное, расовое, национальное, религиозное или языковое превосходство.

Под общественным мнением мы понимаем отношение общества по какому-либо вопросу или событию и разделяем позицию юриста начала XX в., профессора Московского университета В.М. Хвостова, который выделил два признака в определении общественного мнения: во-первых, солидарность отношения группы лиц к известному вопросу, а во-вторых, сознание с их стороны этой солидарности, что «придает каждому индивиду сильную уверенность в своей правоте и раз-

* ERYGINA V.I. MULTI-COMMITMENT TO THE PARTY AS ONE OF THE LAWFUL GUARANTEES OF THE FREEDOM OF THE PUBLIC OPINION

¹ О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 02.10.2012 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (03.10.2012 г.).

² Вологина Э.А., Петрова О.Ю. Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации: монография. Волгоград, 2010. С. 60–61.

вивает в нем особую степень настойчивости в отстаивании и проведении на практике своего воззрения»³. В.М. Хвостов был одним из первых ученых в России, который с позиции социологии права попытался показать связь общественного мнения и политических партий и значение последних в политической жизни народа. В своей работе «Общественное мнение и политические партии» мыслитель приводит противоположные мнения о деятельности политических партий и выясняет причины и основания негативного отношения к ним. Одно из таких обвинений в адрес партий заключается в том, что они нередко «фальсифицируют» народное мнение и вводят правительство в заблуждение. Настоящей проверкой мнения страны о партии служат выборы, которые позволяют сверить ожидания партии с действительным общественным мнением о них. В ответ на обвинения против партий Хвостов приводит доводы в их поддержку: 1) только в оживленной деятельности и борьбе интересов «лежит источник благосостояния и культурного прогресса. И чем разнообразнее вкусы, стремления и воззрения индивидов, тем полнее и богаче содержанием будет народная жизнь»; 2) «борьба единичных волей и компромисс между ними — это единственный известный нам на деле процесс, в котором складывается народная воля, в виде господствующего течения. Поэтому борьба партий есть только одно из проявлений неизбежной в данном случае борьбы»; 3) «не партии виноваты во лжи, но виноваты в этом те более общие причины, которые вообще делают общество лживым»⁴. Среди наиболее серьезных недостатков партийной системы Хвостов выделяет два: во-первых, придание шаблонного характера политической мысли, препятствующее развитию и проявлению свободной мысли, так как каждая партия имеет свои догматы, составляющие ее политическое credo; во-вторых, низкий профессиональный и культурный уровень депутатов от партий, так как партии выдвигают на политические посты преимущественно лиц более покладистых, относительно которых не возникает сомнения, что они будут пользоваться своей властью в духе и по указаниям партии⁵. Но все эти недостатки партийной системы тем менее возможны в демократических государствах, чем выше стоит уровень народной массы и чем интенсивнее течет народная жизнь. «Только широкое и правильно поставленное образование масс, подкрепляемое воспитательным влиянием политического опыта, может быть действительным лекарством против вредного партийного доктринерства». Отсюда вытекает вывод, что политические партии являются не только полезными, но и совершенно неизбежными учреждениями, особенно среди лиц, следящих за политикой, «так как получился бы полный хаос различных и разрозненных мнений и требований, в котором разобраться не было бы никакой возможности. Партии и политические организации вносят систему в это дело и упорядочивают ход политической жизни, борьбы различных убеждений

и противоположных интересов»⁶. Количество же партий, по мнению Хвостова, будет зависеть от тех интересов, которые имеет народ, чем они важнее и крупнее, тем сплоченнее будут партии и тем большему контролю масс будет подлежать их деятельность, чем разнообразнее эти интересы, тем легче ожидать возникновения более дробных партий и появления профессиональных политиков⁷.

Наличие большого количества партий свидетельствует о расколе общественного мнения, его поляризации. Важно, чтобы сторонники противоположных мнений слышали своих противников, оппонентов, так как «отстраняясь от инакомыслящих, люди теряют свою ... способность правильно оценивать воззрения окружающих»⁸. Реальной площадкой для высказывания и учета общественного мнения являются парламенты, в которых в ходе обсуждения законопроектов депутаты, как представители различных групп общественного мнения, вынуждены прибегать к компромиссу. А принятый ими закон как раз и является плодом соглашения между представителями разных групп общественного мнения. В этой связи уместно высказывание Ж.-Ж. Руссо, подметившего связь между правом и общественным мнением: «Подобно тому, как архитектор, прежде чем построить большое здание, изучает и зондирует почву, чтобы узнать, может ли она выдержать тяжесть здания, так и мудрый законодатель не начинает с написания хороших законов, а исследует предварительно, сможет ли народ, для которого он эти законы предназначает, вынести их»⁹.

Большое значение в демократическом государстве придавал силе общественного мнения М.Я. Острогорский. Он называет его «регулирующей силой всего управления», «силой социального запугивания» власти, которая всегда стремится к концентрации в руках меньшинства. «Функция масс в демократии заключается не в том, чтобы управлять, а в том, чтобы запугивать управителей»¹⁰. И чем более образованны и сознательны массы населения, тем более они способны высказывать свое общественное мнение по поводу политической жизни в стране. Гарантиями свободы общественного мнения являются все политические свободы: свобода печати, право собраний, право ассоциаций, всеобщее избирательное право, которые одновременно выступают в качестве форм или орудий власти социального запугивания, защитой членов государства против злоупотребления силой. Острогорский также разграничивает репрессивную и предупредительную власть общественного мнения, и, если последняя не может проявить себя, тогда власть социального запугивания сводится лишь к народному гневу, которого надо бояться, который приводит к ослаблению власти и уменьшению могущества демократического режима¹¹. Для того чтобы организовать политическую деятельность граждан, возбудить их индивидуальную энергию, создается партийная система, при которой граждане выбирают партию, предоставляя ей все полномочия, а она, в свою очередь, дает им желаемый импульс¹².

³ Хвостов В.М. Общественное мнение и политические партии. М., 1906. С. 5–6.

⁴ Там же. С. 53–54.

⁵ Там же. С. 43–45.

⁶ Там же. С. 59.

⁷ Хвостов В.М. Указ. соч. С. 62.

⁸ Нозль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М., 1996. С. 179.

⁹ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М., 1938. С. 37.

¹⁰ Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М., 1997. С. 552.

¹¹ Там же. С. 553.

¹² Там же. С. 550.

Однако здесь возникает еще одна проблема, заключающаяся в грубом давлении общественного мнения на человека, имеющего свое мнение, и нужно быть героем для того, чтобы противопоставить себя толпе. Большая же часть населения боится грубой силы общественного мнения и является ослабленной и униженной. Те же, кто облечен властью, в демократии проявляет трусость вдвойне, так как их судьба зависит от «человека с улицы». Они стараются ему нравиться, унижаясь до него, а из боязни просчитаться они их расценивают, возможно, ниже и приспособляются к этому. «Всякий, кто облечен частицей государственной власти, или тот, кто к ней стремится, этим самым уже лишается человеческого достоинства»¹³. В советский период российской истории действовала именно такая система управления, основанная на деспотизме общественного мнения. При такой системе отсутствует свобода, и общественное мнение определяется предрассудками и чувствами, застывшими в традициях. Такая система управления государством ассоциируется у Острогорского с внутрипартийной жизнью, которая представляет собой «длительную школу рабского подчинения». «Она прежде всего учит гражданина, что для него нет спасения вне постоянной партии, и подготавливает его ко всякого рода отречениям и смирению. Те, которые не рассчитывают на политическую карьеру, пассивно усваивают эти уроки, между тем как те, которые добиваются общественных постов, изучают их как науку или как искусство, и к концу учения их душа исковеркана и приучена ко всякого рода извивам, подобно телу акробата»¹⁴.

Противоположным такому управлению является управление, основанное на свободе общественного мнения, которое определяется, прежде всего, разумом, утверждаемым в дискуссиях. Но членство в партиях не позволяет дискутировать. «Хотя гражданин и пользуется полным правом говорить и писать, однако ему затыкают рот, объявляя, что его мнение является оскорблением чести партии, ее славного знамени и угрозой «регулярности»»¹⁵. Таким образом, условное понятие партии препятствует образованию новых политических группировок, замораживая общественное мнение.

Тем не менее Острогорский признает, что возрастающая сложность социальной жизни требует создания партий или группировок граждан во имя политических целей. Они необходимы везде, где граждане имеют право и обязаны выражать свои мнения и действовать, но нужно, чтобы партия перестала быть орудием тирании и коррупции. Разрешить этот вопрос Острогорский предлагает путем создания вместо постоянных партий временных группировок, которые бы свободно организовывались и реорганизовывались в зависимости от изменяющихся проблем жизни и вызываемых этими проблемами изменениями в общественном мнении. Это заставит граждан принимать более активное участие в управлении и с большей сознательностью выполнять свои гражданские обязанности. «Вместо того чтобы

заранее давать общее согласие всем решениям одной-единственной организации по поводу всех политических проблем, которые только могут возникнуть, гражданин будет иметь возможность и должен будет высказываться по существу каждого крупного вопроса, по которому расходится общественное мнение, и будет чаще прислушиваться к голосу своей совести... Новый политический метод дает возможность гражданину подчинить свое «я», оставаясь человеком... Новый метод дает возможность мнениям одновременно выявиться с большей свободой и утвердиться с большей искренностью». «Восстановление свободы мнений в политических проблемах не замедлит улучшить нравы политиков»¹⁶. Сегодня актуально звучат слова Острогорского, так как вместо семи политических партий, участвующих в конкурентной борьбе за власть, имеющих определенное политическое наследие и свой электорат, в Российской Федерации появились новые партии, призванные быть средоточиями выражения общественного мнения населения и способами решения конкретных задач. Теперь акценты в политике должны перемещаться с контроля власти за всеми процессами управления обществом на активизацию собственного участия граждан в самоорганизации, самоуправлении, большую сознательность в выполнении гражданских обязанностей. Соответственно, кандидаты или депутаты должны оказывать в более тесных отношениях со своими избирателями и более ответственными перед ними, так как они сами лично, а не партии будут бороться за определенную цель, представительство их интересов во власти.

Следует прислушаться к мнению Острогорского, который предлагал вместо классической теории разделения властей, разъединяющей власти, для сохранения обоюдной независимости и ответственности законодательной и исполнительной властей поставить их лицом к лицу, под наблюдение такого могучего судьи, каким является общественное мнение. Оно является главной пружиной представительного режима, оно является светом, освещающим деятельность правителей, публичностью, сопровождающей все их поступки и действия. Общественное мнение, будучи условием хорошего функционирования представительного режима, будет способствовать сотрудничеству властей и введению индивидуальной ответственности министров¹⁷.

Известный французский политолог М. Дюверже поднимал проблему тождества между политическими воззрениями нации и парламента, смысл которой заключается в том, чтобы измерить степень точности представительства, т.е. степень соответствия между общественным мнением и его парламентским выражением. Он вообще усомнился в подлинности классической теории представительства, которая пришла на смену теории народного суверенитета. В Российской Федерации исследованием репрезентативности занимались Ф.Т. Алескерев, В.В. Платонов, В.В. Маклаков, М.А. Котегова¹⁸ и др.

Главную роль в формировании общественного мнения и придании ему определенных правовых рамок

¹³ Там же. С. 555–556.

¹⁴ Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М., 1997. С. 557.

¹⁵ Там же. С. 558.

¹⁶ Там же. С. 572.

¹⁷ Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М., 1997. С. 606–607.

¹⁸ Алескерев Ф.Т., Платонов В.В. Система пропорционального представительства и индексы представительности парламента. М., 2003; Маклаков В.В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран. М., 1987; Он же. Избирательное право стран-членов Европейского сообщества. М., 1992; Он же. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. М., 2006; Котегова М.А. Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт. Ижевск, 2007.

играют политические партии. Сама система партий является производной от структуры общественного мнения в стране, и, наоборот, общественное мнение является следствием развития партийной системы. Решающее значение в формировании системы партий имеет избирательная система¹⁹, так как именно в ходе выборов можно определить «избирательный» вес партии, т.е. поддержку ее на выборах, измеряемую процентами голосов, поданных за ее кандидатов (список кандидатов), и «парламентский вес» — количество мест в законодательном органе власти. Однако количество голосов на выборах — это не само общественное мнение, а один из способов его выражения. Среди факторов, приводящих к несовпадению общественного мнения и итогов голосования можно назвать следующие:

1. В ходе выборов бывают ситуации, когда избиратель вынужден по различным обстоятельствам голосовать не за ту партию, которой он всегда симпатизировал, а за ту, которая есть в бюллетене, например, из-за не участия его партии в выборах, а также отсутствия графы «против всех».

2. Деформация общественного мнения выражается и в том, что, голосуя за любую другую партию, кроме партии власти, тем самым избиратели выражают недоверие не только этой партии, но и власти в целом. Это так называемое протестное голосование, которое привело к потере партией «ЕДИНАЯ РОССИЯ» количества голосов избирателей и, соответственно, мест в парламенте на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ шестого созыва в декабре 2011 г. по сравнению с выборами в Государственную Думу пятого созыва в 2007 г.

3. Голосование за партию редко означает поддержку избирателями программы и деятельности партии, оно скорее ассоциируется с конкретной личностью или лидером партии, или кандидатом от этой партии.

4. В условиях многопартийной системы возможно голосование за партии со сходным названием по ошибке, что также приводит к деформации общественного мнения.

Деформации общественного мнения определяются видом избирательной системы. Наиболее адекватно отражает мнение избирателей пропорциональная система, так как она основана на принципе совпадения поданных за партию голосов и количеством полученных ею мест в парламенте. При этом пропорциональная система формирования Государственной Думы ФС РФ предусматривает, что в совокупности за списки канди-

датов от политических партий при условии, что их было не менее двух, должно быть подано более 60% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, а на региональном уровне за списки кандидатов должно быть подано в сумме не менее 50% голосов избирателей.

Однако заградительный барьер прохождения партий в парламент может существенно препятствовать реализации общественного мнения избирателей. И те шаги, которые были сделаны в направлении смягчения действия этого барьера для партий и избирателей (возможность партиям, набравшим более 5% голосов, но менее 7% иметь своих 1–2 представителей в Государственной Думе или снижение барьера до 5%) не решают проблемы, так как для того, чтобы мнение общества было услышано, необходимо вообще убрать заградительные барьеры, что в условиях президентской республики никак не повлияет на устойчивость государственной власти. Законодателям надо быть последовательными до конца, раз они позволили партиям свободно создаваться, надо дать им возможность участвовать свободно в выборах, имея при этом хоть небольшие результаты в виде мест в федеральном парламенте, а тем более в региональных законодательных собраниях. Метод распределения депутатских мандатов, предусмотренный Федеральным законом № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», благоприятствует большим сильным партиям, «имеющим тенденцию быть сверхпредставленными в ущерб малым, обреченным на заниженное представительство». К еще большим деформациям общественного мнения приводит мажоритарная избирательная система, так как, по мнению Дюверже, существует та же закономерность: партия, имеющая больше голосов, чем ее ближайший соперник, оказывается в принципе сверхпредставленной по отношению к нему. При данной системе выборов большое количество голосов избирателей не учитывается или «пропадает». А при низкой явке избирателей вообще ставится под сомнение легитимность власти. Увеличение количества партий или введение полностью пропорциональной системы выборов не решают проблему адекватности представительства. В качестве аргумента данного утверждения приведем результаты «электоральной выбраковки» партий и блоков на парламентских выборах 1993–2011 гг.

	Количество партий и общественных объединений, обладавших правом участия в выборах	Количество партий и общественных объединений, принявших участие в выборах	Преодолели 5–7%-ный барьер
Выборы в Государственную Думу ФС РФ 1-го созыва 1993 г.	94	13	8
Выборы в Государственную Думу ФС РФ 2-го созыва 1995 г.	273	43	4
Выборы в Государственную Думу ФС РФ 3-го созыва 1999 г.	139	26	6
Выборы в Государственную Думу ФС РФ 4-го созыва 2003 г.	41	23	4
Выборы в Государственную Думу ФС РФ 5-го созыва 2007 г.	14	11	4
Выборы в Государственную Думу ФС РФ 6-го созыва 2011 г.	7	7	4

¹⁹ Дюверже М. Политические партии / пер. с франц. М.: Академический Проект, 2002. С. 450.

Исходя из данных этой таблицы, при переходе от смешанной к полностью пропорциональной системе выборов при формировании Государственной Думы ФС РФ результаты выборов не изменились и по-прежнему не представленными в Думе оказались так называемые «малые» партии, следовательно, не учтенными остались голоса избирателей, поддерживающих их. При мажоритарной системе избранным считается тот, кто наберет большинство голосов из числа проголосовавших, а голоса, поданные за других кандидатов, не влияют на результаты выборов. По этой системе избираются как должностные лица (президент, губернаторы, мэры и т.д.), так и представительные органы субъектов федерации, муниципальных образований. Как правило, кандидаты на эти выборы выдвигают разные политические партии, но побеждают представители самой сильной крупной партии. Это подтверждают и результаты прошедших 14 октября выборов в 19 субъектов Российской Федерации. Так, в Белгородской области приняли участие в выборах губернатора 59,47% избирателей, или 713 957 из 1 200 494 человек, включенных в списки избирателей, из них за Савченко Е.С. проголосовало 554 337 избирателей, что составляет 46,17% от числа всех избирателей на территории Белгородской области. За проигравших кандидатов было подано 143 820 голосов, или 11,98% от общего числа избирателей на территории Белгородской области, следовательно, их голоса «пропали», т.е. их волеизъявление никак не учитывается при мажоритарной системе абсолютного большинства. Но зато избранный по этой системе кандидат, набравший более половины голосов избирателей (50% + 1 голос), принявших участие в голосовании, получает более весомую поддержку избирателей, которую можно расценивать как выражение мнения большинства избирателей.

Учитывая особенности российского законодательства, в котором не предусмотрены ни обязательность участия избирателей в выборах, ни минимальная доля участия избирателей, необходимая для признания выборов состоявшимися, достаточно, например, на муниципальных выборах прийти самому кандидату или кандидатам и проголосовать за себя для того, чтобы выборы были состоявшимися. В данном случае падает роль выборов и доверия к власти и возрастает сомнение в необходимости проведения избирательных процедур, в целесообразности расходов на них огромных финансовых, материальных и трудовых ресурсов. Чтобы не превращать выборы в формальную процедуру с заранее известным результатом, необходимо наполнить их реальным содержанием, сделать их объективным выражением воли народа. А начать реформу избиратель-

ной системы необходимо с установления отмененного в 2006 г. порога явки избирателей, который составлял 20% на региональных выборах, 25% — на думских, 50% — на президентских. При этом экономия на настоящих выборах (введение единого дня голосования, отмена графы «против всех», порога явки избирателей) привела к падению доверия к ее организаторам и к власти в целом. А затем потребовались новые расходы на оборудование избирательных участков веб-камерами с целью повышения уровня доверия к выборам.

Декабрьские и последующие акции протеста после выборов в Государственную Думу ФС РФ 6-го созыва под лозунгом «За честные выборы» продемонстрировали политическую активность российских граждан, разочарование значительной их части в идеалах демократии. И если общественное мнение неустойчиво, не кристаллизовано политическими партиями, оно ищет себе другие способы проявления в виде электоральных бунтов, цветных революций и т.п. Поэтому был найден разумный выход из сложившейся ситуации в стране — создание новых партий. Именно партии, как правовые институты, прошедшие процедуру регистрации, придают индивидуальным мнениям ясное выражение, обогащают, усиливают и развивают их. По словам Дюверже, «партии ведут к кристаллизации общественного мнения; они дают скелет этому бесформенному, желеобразному образованию», и, наконец, «они концентрируют тождественные мнения: сглаживают индивидуальные различия и переплавляют их в несколько крупных семейств мысли»²⁰.

В России складывается явно не демократическая ситуация, при которой партии не могут донести до власти общественное мнение, оно не учитывается в процессе определения политики государства. Данная ситуация усугубляется тем, что само общество склонно винить в разрыве между народом и властью тех, кто готовит и организует выборы — избирательные комиссии, считая, что они фальсифицируют результаты выборов под давлением и манипуляциями со стороны власти.

Поэтому будущее развитие российской демократии и парламентаризма видится в дальнейшем развитии многопартийности, в активном участии партий в избирательных кампаниях, в ходе которых будут вырабатываться платформы, способные привлечь максимум избирателей, будет происходить обработка общественного мнения, исходя из устремлений самих граждан и интересов государства в целом. И не должно быть искусственных законодательных препятствий в России на пути у тех партий, которые хотят и могут донести до власти общественное мнение, которое обязательно должно учитываться в процессе определения политики государства.