

## Противопоставление правящих и оппозиционных партий в регламентах нижних палат российского и французского парламентов

**Аннотация.** *Сравниваются возможности, предоставляемые фракциям и партийным группам Регламентами Государственной Думы РФ и Национального собрания Франции для обеспечения противостояния оппозиции большинству и устанавливаемые для этой цели запреты. Отмечается, что помимо достижения этой цели авторы данных Регламентов стремятся добиться максимально полного выражения всех существующих позиций, и эти цели могут требовать разных мер.*

*Определенное сходство рассматриваемых Регламентов обеспечивает принадлежность обоих государств к многопартийной системе. В то же время на основе сравнительного анализа текста Регламентов с обращением к данным о практике их реализации делается вывод о том, что во французском Регламенте предоставляется больше, чем в российском, гарантий борьбы оппозиции против большинства в регулировании порядка деятельности парламента, но при регулировании порядка формирования парламентских групп акцент, напротив, делается на обеспечение выражения всех имеющихся позиций. Данная разница объясняется прежде всего историческими особенностями парламентаризма в рассматриваемых странах, а также выбираемым подходом к правовому регулированию. Кроме того, логично предположить, что, не устанавливая то или иное требование, автор Регламента просто предполагает, что желаемое положение будет достигнуто и без него.*

**Ключевые слова:** *партийная система, парламентская оппозиция, фракции, партийные группы, группы меньшинства, оппозиционные группы, Национальное собрание Франции, Государственная Дума, парламентский контроль.*

**DOI: 10.17803/1994-1471.2018.87.2.144-150**

**П**равовое положение правящих и оппозиционных партий в российском и французском парламентах является результатом реформирования ранее сложившейся системы. Конечно, следует принимать во внимание, что российские фракции были введены сверху, а во Франции «логика законодательного процесса обусловила появление парла-

---

© Кокотова М. А., 2018

\* Кокотова Мария Александровна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета  
km231089@yandex.ru  
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Толмачева, д. 13, кв. 32

ментских групп задолго до их официального признания»<sup>1</sup>. Однако и во Франции современное положение вещей существует не так давно. Новые гарантии свободы оппозиции были предоставлены в результате конституционной реформы 2008 г., целью которой было приближение французских конституционных институтов к европейским стандартам<sup>2</sup>.

Россия и Франция относятся к странам, в которых существует многопартийность и, следовательно, может существовать оппозиция. Сходна также принадлежность данных стран к многопартийной, а не двухпартийной системе (многопартийной системе с двумя доминирующими партиями) или, в соответствии с классификацией, приводимой С. В. Васильевой (с точки зрения сложившихся традиций взаимодействия большинства и меньшинства с государством), с кооперационной традицией (для государств с двухпартийной системой по этой классификации характерна конфронтационная традиция)<sup>3</sup>.

Как известно, если в странах с двухпартийной системой (США, Великобритания), борются две крупные, близкие по числу набранных на выборах голосов партии — оппозиционная и правящая, то в многопартийной системе роль оппозиционной выполняют сразу несколько партий. Существование «многопартийной» парламентской оппозиции позволяет выразить больше позиций, но делает ее более рассредоточенной и, соответственно, сильной только при условии объединения оппозиционных партий. «Переменя многие черты английской конституции, французы не установили того постоянного дуализма

организованного общественного мнения, которое существует у нас с конца семнадцатого столетия», — отмечал С. Лоу<sup>4</sup>.

Сравнивая организационное оформление парламентской оппозиции в нижней палате российского и французского парламентов, можно заключить, что во Франции «рассредоточенность» оппозиции выражена даже более полно. Как известно, в Государственной Думе создаются фракции, которые могут представлять только одну партию (в соответствии с ч. 1 ст. 16 ее Регламента<sup>5</sup> «фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе»). Выход из состава фракции влечет прекращение полномочий депутата.

Во французском парламенте создаются группы, которые формируются вначале легислатуры на основании волеизъявления самих депутатов (абз. 1, 2 ст. 19 Регламента Национального собрания Франции<sup>6</sup>) и, соответственно, могут включать членов разных партий. Переход из одной группы в другую не запрещен, о нем лишь нужно уведомить руководство палаты, но установлен запрет одновременно входить более чем в одну группу (абз. 6 ст. 19 Регламента Национального собрания).

Отдельного внимания заслуживает то, что статус групп, не представляющих большинство депутатов, дифференцируется. Для получения статуса оппозиционной необходимо волеизъявление создателей группы в момент ее фор-

<sup>1</sup> Керимов А. Д. Парламентское право Франции. М., 1998. С. 113.

<sup>2</sup> В рамках этой реформы были введены также должность защитника прав (аналог российского уполномоченного по правам человека), последующий конституционный контроль по обращениям граждан (см.: Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de la modernisation des institutions du V<sup>e</sup> Respublique // JORF n°0171 du 24 juillet 2008. P. 11890 texte n°2).

<sup>3</sup> Васильева С. В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М., 2010. С. 130—132.

<sup>4</sup> Лоу С. Государственный строй Англии / под ред. Б. Э. Нольде; пер. В. И. Браудо; авт. предисл. М. М. Ковалевский. СПб., 1908. С. 103.

<sup>5</sup> Введен постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

<sup>6</sup> Règlement de l'Assemblée Nationale du 3 juin 1959 // URL : [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement\\_2015\\_01.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_2015_01.pdf) (дата обращения: 3 марта 2017 г.)

мирования или позже (абз. 2 ст. 19 Регламента Национального собрания), причем от этого статуса можно также в любой момент отказаться (абз. 3 ст. 19 Регламента Национального собрания). Группы, не заявившие о себе как об оппозиционных, имеют статус групп меньшинства. Правда, статус групп меньшинства и оппозиционных сходен, только у оппозиционных несколько больше полномочий по участию в осуществлении парламентского контроля.

Логично, что несоответствие кадрового состава групп кадровому составу партий может вести к образованию несколько групп большинства. В то же время группы могут не относиться себя ни к большинству, ни к оппозиции. Такой порядок формирования можно объяснить историческими особенностями возникновения партий как объединений депутатов, создаваемых в ходе деятельности парламента. Как пишет М. Дюверже, «парламентские группы обычно появлялись раньше избирательных комитетов: ведь политические ассамблеи существовали еще до всяких выборов. Парламентские же объединения с равным успехом зарождаются в лоне как автократических, так и выборных палат: действительно, борьба “группировок” обычно обнаруживается во всех наследственных или кооптируемых ассамблеях... Разумеется, группировка — это еще не парламентская группа; между ними существуют все те различия, что отделяют стихийное от организованного. Но последнее вышло из первого путем более или менее быстрой эволюции»<sup>7</sup>. Поскольку группировки возникли ранее партий, логично, что они по традиции формируются не по принципу партийной принадлежности.

Таким образом, Регламент не содержит гарантий стабильности и, в каком-то смысле, существования оппозиции. Конечно, использование диспозитивного метода правового регулирования может указывать не только на то, что приемлем любой вариант поведения, но и на то, что, по мнению создателя нормы, неприемлемые

варианты маловероятны или невозможны. Решая депутатам свободно переходить из одной группы в другую, а группам — менять свой статус, французский Регламент вряд ли предполагает возможность полного отсутствия оппозиции. Скорее, расчет идет на то, что такой порядок позволит в большей степени выразить существующие позиции по всем вопросам, а поскольку эти позиции вряд ли совпадут, то и оппозиция будет всегда, и она будет в большей степени, чем при двухпартийной системе, отражать реальное соотношение «веса» различных взглядов.

В соответствии с Регламентом Национального собрания Франции группа должна включать не менее 15 депутатов (абз. 1, 7 ст. 19). Регламент Государственной Думы не устанавливает требования к численному составу фракции в целом, он определяется числом мандатов, полученных партией, которая формирует эту фракцию.

Впрочем, фактический численный состав фракций Государственной Думы и парламентских групп Национального собрания, например действующего в настоящее время созыва, не так уж сильно различается. Наиболее многочисленная в Государственной Думе фракция — политической партии «Единая Россия» — включает 343 депутата, а крупнейшая группа Национального собрания — социалисты, экологи и республиканцы — 288 парламентариев. От нее немного отстает группа республиканцев — 199 членов. Все остальные группы в обеих палатах значительно меньше. В Государственной Думе фракция Коммунистической партии РФ включает 42 члена; Либерально-демократической партии России — 39; партии «Справедливая Россия» — 23. В Национальном собрании группа «Союз демократов и независимых» — это 27 членов; группа радикалов, республиканцев, демократов и прогрессистов — 18; группа левых демократов и республиканцев — 15<sup>8</sup>.

Выполнение оппозицией своей роли обеспечивается не только самим фактом ее существо-

<sup>7</sup> Дюверже М. Политические партии / пер. с фр. М., 2005. С. 22—23.

<sup>8</sup> См.: сайт Государственной Думы. URL: <http://www.duma.gov.ru/structure/factions/> (дата обращения: 3 января 2016 г.); сайт Национального собрания Франции (Assemblée Nationale). URL: [http://www2.assemblee-nationale.fr/instances/liste/groupes\\_politiques/effectif](http://www2.assemblee-nationale.fr/instances/liste/groupes_politiques/effectif) (дата обращения: 3 января 2016 г.).

вания, но и предоставлением дополнительных прав на участие в деятельности парламента, и здесь французский Регламент идет дальше российского. Как в Государственной Думе, так и в Национальном собрании обеспечивается возможность высказывания позиций всех имеющих фракций. Однако французский Регламент также компенсирует преимущества партии, имеющей большинство голосов, установлением дополнительных возможностей для иных партий. В Национальном собрании Франции один день заседаний в месяц отводится на повестку оппозиционных групп и групп меньшинства (абз. 5 ст. 48 Конституции Франции), они могут прикладывать свои соображения к докладам комиссий (абз. 7 ст. 86 Регламента Национального собрания). Правда, при этом следует учитывать, что предложения депутатов в целом находятся не в самом выгодном положении. Во Франции институционализировано особое положение правительства: оно вправе потребовать не голосовать за поправки, которые не обсуждались на заседании (п. 3 ст. 100 Регламента Национального собрания), рассмотреть законопроект в ускоренной процедуре (ч. 1 ст. 102 Регламента Национального собрания)<sup>9</sup>.

Вероятно, причиной закрепления данной нормы стало предположение о том, что мнение оппозиции, возможно, будет не учтено в докладе. В то же время наличие представителей всех групп в комитетах как их право высказываться в ходе заседания, предусмотренное в обоих Регламентах, также направлено на достижение этой цели.

Конечно, нет возможности установить формальные критерии, обеспечивающие учет всех разумных и ценных предложений, поэтому защиту мнений оппозиции можно объяснить тем, что у ценных мнений членов партии большинства больше шансов быть учтенными. Однако, думается, мнения оппозиции ценны и независимо от их обоснованности, для выявления и поддержания противостояния, ограничивающего партию большинства.

Противостояние не сводят к конфликту оппозиции и большинства, ведь очевидно, что в ходе дискуссии расхождения могут возникнуть не только между оппозицией и большинством, но и между любыми депутатами. В ходе заседания предусмотрено обязательное выступление по поправкам, наряду с их автором (или одним из них), представителями комиссии, рассматривавшей проект и готовившей мнение, и правительством, носителем противоположного мнения (абз. 7 ст. 100 Регламента Национального собрания).

Предоставление оппозиции права на выступление на заседаниях парламента обеспечивает ее права. Однако наличие данного права вряд ли позволяет ей действительно влиять на принимаемое решение и ограничивать власть партии большинства, если, конечно, не принимать в расчет возможность многочисленными выступлениями тянуть время для того, чтобы одобряемый большинством законопроект просто не успели рассмотреть.

Влияние оппозиции на власть в большей степени обеспечивается ее участием в осуществлении парламентского контроля, который в данном случае выступает не только как механизм сдержек и противовесов в системе разделения властей, но и как способ борьбы меньшинства с большинством. Французский Регламент предоставляет дополнительные гарантии оппозиционным группам и группам меньшинства во время правительственного часа (абз. 4 ст. 133 Регламента Национального собрания). Преимущественное право выступить имеют представители фракций (ч. 2 ст. 154.3 Регламента Государственной Думы).

Российский Регламент устанавливает также гарантии, связанные с продолжительностью выступлений парламентариев. Конечно, данная мера прежде всего направлена на предотвращение затягивания законодательного процесса. Парламентская процедура принятия властных решений предполагает большие временные затраты, кроме того, участники процесса склонны

<sup>9</sup> О большой роли правительства в работе парламента говорит, например, Г. Гаркассон (см.: *Garkassonne G. Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé? // La Constitution de la Ve République: réflexions pour un cinquantenaire.* Paris, 2008. P. 101).

выступать с заявлениями, которые не всегда относятся к делу и не способствуют достижению конечного результата.

Однако данная процедура обеспечивает возможность выступления не только для депутатов, которые первыми «прорвались» к микрофону. Помимо этого, в рассматриваемых Регламентах установлены дополнительные гарантии прав оппозиции: в Государственной Думе представителям фракций для выступления предоставляется до 7 минут, другим депутатам — до 3 минут (ч. 5 ст. 118 Регламента Государственной Думы). Во французский Регламент также были внесены поправки, предоставившие дополнительные гарантии для оппозиции. Устанавливается время на рассмотрение каждого законопроекта, и оно делится между группами пропорционально их численности (абз. 2 ст. 49 Регламента Национального собрания). Не закреплены конкретные цифры, но указано, что минимальное время выступления, предоставляемое оппозиции, должно быть больше минимума для большинства. 60 % дополнительного времени отводится оппозиции, соответственно 40 % — всем остальным (абз. 6 ст. 49 Регламента Национального собрания).

Половина вопросов, задаваемых правительству на заседаниях парламента за неделю, исходит от оппозиции (абз. 2 ст. 133 Регламента Национального собрания). Для их вопросов отводится одно заседание в месяц.

Регламент Государственной Думы устанавливает преимущество фракций в том, чтобы задавать не только устные, но и письменные вопросы. Они направляются фракциями, перечень утверждается Советом Государственной Думы (ч. 1 и 3 ст. 154.2 Регламента). Французский же Регламент предоставляет это право депутатам, парламентские группы могут лишь обращать внимание правительства на то, что вопрос был оставлен без ответа (абз. 7 ст. 135.1 Регламента Национального собрания).

В данных положениях закреплены сходные гарантии: право выступления, его время, од-

нако французский Регламент предоставляет оппозиции несколько больше гарантий. Для российского Регламента недопустимой является ситуация, когда вся оппозиция или одна из оппозиционных фракций не получит слова, для французского Регламента — также ситуация, когда большинство вопросов будет исходить от партийных групп большинства. Кроме того, аналогия здесь несколько условная в силу того, что во французском Регламенте речь идет об оппозиции, тогда как российский Регламент предоставляет права всем фракциям, т.е. в том числе и большинству. Конечно, рассматриваемые положения могут обеспечить одинаковый результат, особенно с учетом того, что партия большинства — это одна фракция, а оппозиция представлена сразу несколькими. Тем не менее данный подход в большей степени направлен на обеспечение разнообразия взглядов, чем противостояния оппозиции и большинства.

Разумеется, парламентский контроль прежде всего обеспечивает противостояние парламентского и правительственного большинства, которые могут не совпадать<sup>10</sup>, учитывая, что в России и во Франции правительство формируется главой государства (ст. 111, 112 Конституции РФ; ст. 8 Конституции Франции), а не парламентом (причем французская Конституция не требует даже согласования кандидатур министров с парламентом). И все же даже в отношениях с правительством депутаты представлены не как единое целое, представители народа, следящие за законностью деятельности назначенных «чиновников», а разделены на противопоставленные друг другу группы: большинство и оппозицию. Думается, такое противопоставление соответствует идеям конституционализма, предполагающим, что основой политического механизма является «борьба правительства с легальной оппозицией, имеющей альтернативные решения проблем и полномочия привлекать к ответу существующее правительство по всем интересующим граждан вопросам»<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Однако при их совпадении нивелируется разделение законодательной и исполнительной власти (см.: *Le Pourhiet A.-M. Droit constitutionnel. Paris, 2012. P. 404*).

<sup>11</sup> «Реформируя американское правительство» (1985) — рабочая книга «комитета по вопросам реформы конституционной системы» (с января 1981) (см.: *Бережнов А. Г. Принцип разделения властей в контек-*

Таким образом, во Франции в сфере парламентского контроля оппозиция не только уравнена в возможностях с большинством, но даже доминирует. Это доминирование обеспечивается в Национальном собрании Франции также назначением представителей оппозиции на руководящие должности. Председателем следственной комиссии должен быть член оппозиционной группы (абз. 2 ст. 143 Регламента Национального собрания). В Государственной Думе фракции лишь представляют кандидатов на руководящие должности для последующего избрания (ч. 2 ст. 22 Регламента Государственной Думы). Председателем комиссии по финансам (абз. 3 ст. 39 Регламента Национального собрания), одним из вице-председателей комитета по оценке и контролю за публичной политикой (абз. 4 ст. 146 Регламента Национального собрания), одним из двух докладчиков, назначаемых руководством комитета (абз. 3 ст. 146.3 Регламента Национального собрания) должен быть член оппозиционной группы. Обращает на себя внимание тот факт, что выбраны наиболее важные комиссии с точки зрения их роли в осуществлении парламентского контроля за деятельностью правительства, центральным вопросом для которого является формирование и исполнение бюджета. Интересно, что в Государственной Думе председателем комитета по бюджету и налогам является представитель фракции партии большинства.

Можно сказать, что в Государственной Думе в возможности определения руководящего состава комитетов оппозиция приравнена к большинству, а в Национальном собрании Франции — получила определенные преимущества перед ним. Приравнивание оппозиции к большинству при численном превосходстве

последнего означает, что фактически большинство будет сильнее.

В то же время оппозиционных групп несколько, а группа большинства — одна, но можно согласиться с тем, что у оппозиции больше оснований и случаев использовать рычаги парламентского контроля<sup>12</sup>. Кроме того, во Франции также есть права, предоставленные всем группам в равной степени (назначение докладчиков по бюджету (ст. 28, абз. 4 ст. 146 Регламента Национального собрания), их члены в руководящих органах палаты: конференции председателей (п. 1 ст. 47 Регламента Национального собрания), бюро (п. 3 ст. 10 Регламента Национального собрания). Следовательно, если в порядке формирования фракций в большей степени обеспечивается существование сильной «боеспособной» оппозиции, чем для групп, то в регулировании их деятельности, напротив, более сильны оппозиционные группы.

Таким образом, сходство правового положения оппозиции в нижних палатах российского и французского парламентов обусловлено их ориентацией на свободу мнений и предоставление свободы оппозиции, а также существованием в них многопартийной системы. В силу этого оппозиция представлена сразу несколькими партиями, причем в нижней палате французского парламента она рассредоточена даже сильнее, чем в российском. Однако в других вопросах (порядок формирования комитетов, вопросы правительству) оппозиция имеет большие права во французском парламенте. Помимо этого, при реализации этих норм возникает более существенная разница, связанная со сроком нахождения одной партии в роли правящей.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бережнов А. Г.* Принцип разделения властей в контексте теории и практики советской и современной российской государственности. Разделение властей: история и современность : спецкурс. — М., 1996.

---

сте теории и практики советской и современной российской государственности // Разделение властей: история и современность : спецкурс. М., 1996. С. 180. С. 313—334).

<sup>12</sup> *Gohin O.* Droit constitutionnel. Paris, 2010. P. 1059.

2. Васильева С. В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. — М., 2010. — 234 с.
3. Дюверже М. Политические партии / пер. с фр. — М., 2005. — 544 с.
4. Керимов А. Д. Парламентское право Франции. — М., 1998. — 171 с.
5. Лоу С. Государственный строй Англии / под ред. Б. Э. Нольде ; пер. В. И. Браудо. — СПб., 1908. — 270 с.
6. Garkassonne G. Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé? // La Constitution de la V<sup>e</sup> République: réflexions pour un cinquantenaire. — Paris, 2008. — P. 97—105.
7. Gohin O. Droit constitutionnel. — Paris, 2010. — 1497 p.
8. Le Pourhiet A.-M. Droit constitutionnel. — Paris, 2012. — 531 p.

*Материал поступил в редакцию 15 июня 2017 г.*

### **CONTRASTING THE RULING AND OPPOSITION PARTIES IN THE LOWER CHAMBERS IN THE REGULATIONS OF THE RUSSIAN AND FRENCH PARLIAMENTS**

**KOKOTOVA Maria Aleksandrovna** — PhD in Law, Senior Lecturer of the Department of Constitutional Law, the Urals State Law University  
km231089@yandex.ru  
620137, Russia, Ekaterinburg, ul. Tolmacheva, d. 13, kv. 32

**Abstract.** *The author compares the opportunities given to the fractions and groups of parties by Regulations of the State Duma of the Russian Federation and the National Assembly of France for guaranteeing the opposition to the majority and limitations set for this purpose. It is noted that in addition to achieving this goal, the authors of the regulations seek to achieve the fullest expression of all existing positions, and these objectives may require different measures.*

*A certain similarity of regulations shows that both States belong to a multi-party system. At the same time, the comparative analysis of the texts of the regulations and practical data on their implementation make it possible to conclude that French regulations provide more guarantees to the opposition in the regulation of the activities of Parliament than the Russian one. When regulating the formation of parliamentary groups, on the contrary, the emphasis is placed on ensuring the expression of all available positions. This difference is due primarily to the historical features of parliamentarism in the countries under consideration, as well as the chosen approach to legal regulation. In addition, it is logical to assume that without setting a requirement, the author of the rules simply assumes that the desired position is reached without it.*

**Keywords:** *party system, parliamentary opposition, fractions, party groups, minority opposition groups, parliamentary control, French National Assembly, State Duma, parliamentary control.*

### **REFERENCES (TRANSLITERATION)**

1. Berezhnov A. G. Princip razdeleniya vlastej v kontekste teorii i praktiki sovetskoj i sovremennoj rossijskoj gosudarstvennosti. Razdelenie vlastej: istoriya i sovremennost' : speckurs. — М., 1996.
2. Vasil'eva S. V. Konstitucionno-pravovoj status politicheskoy oppozicii. — М., 2010. — 234 с.
3. Dyuverzhe M. Politicheskie partii / per. s fr. — М., 2005. — 544 с.
4. Kerimov A. D. Parlamentskoe pravo Francii. — М., 1998. — 171 с.
5. Lou S. Gosudarstvennyj stroj Anglii / pod red. B. E'. Nol'de ; per. V. I. Braudo. — SPb., 1908. — 270 с.