

Политические партии как субъекты соглашений в конституционном праве¹

Заикин С.С.

Аспекты организации и функционирования института политических партий всегда были и остаются в центре внимания юристов-конституционалистов. Главную роль в этом играет особое положение политических партий как механизма взаимодействия между обществом и государством, как инструмента осуществления государственной власти. И то же время все еще существуют сферы, связанные с деятельностью политических партий, которые мало изучены юридической наукой либо вовсе не были предметом исследования. Речь здесь идет о различного рода соглашениях, заключаемых политическими партиями между собой, а также с другими субъектами.

Право политических партий на вступление в различные соглашения в публичной сфере носит своего рода естественный характер. Политические отношения невозможны без взаимодействия, следовательно, абсолютно нормально применение договора как способа их регулирования. Договорное начало может выступить в роли механизма разрешения патовой ситуации, когда партии, чьи взгляды порой сильно отличаются, все же идут на то, чтобы создать коалицию ради нормального функционирования институтов государственной власти.

Возможно, что недостаточное внимание к рассматриваемому вопросу обусловлено господством мнения, что в конституционном праве главным методом регулирования является властный, или императивный. Но ведь сама конституция как акт представляет собой договор между обществом и государством. Договорное начало может присутствовать во взаимоотношениях между федерацией и ее субъектами, распространены

¹ В настоящем докладе использованы результаты, полученные в ходе реализации проекта «Антимонопольное регулирование политической конкуренции», выполненного в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2012 году, грант № 12-05-0006

соглашения между органами государственной власти и т.д. Другое дело, что в силу трудности определения природы соглашений политических партий, специфичности их предмета, а также сложностям, возникающим при их правовом регулировании, они пока мало исследованы.

Право политических партий на заключение соглашений имеет и законодательную основу. В п.1 ст. 26 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее – Закон о политических партиях) указано, что партии могут создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица. Но на сегодняшний день данное положение практически не функционирует. Это обусловлено исчезновением в 2005 году из избирательного законодательства и с политической арены предвыборных избирательных блоков. Можно по-разному оценивать последствия этих изменений, но, думается, что они являются существенным ограничением права политических партий вступать в соглашения, и, соответственно, ограничением права граждан на объединение и на участие в управлении государством. Следует заметить, что избирательные блоки в свое время показывали достаточно неплохие результаты на парламентских выборах, так, на выборах в Государственную Думу 2003 года блок «Родина» занял четвертое место, получив 37 депутатских мандатов².

Указанная выше норма позволяет также политическим партиям заключать соглашения о создании политической коалиции в Государственной Думе. К сожалению, в силу как политических, так и юридических причин подобное развитие событий в России вряд ли возможно. С одной стороны значительную роль играют сильные позиции «партии власти», а также неспособность других политических сил договориться между собой, что, впрочем, было характерно и для более

² Постановление Центральной избирательной комиссии от 19 декабря 2003 года №71/615-4 «Об установлении общих результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва». <http://gd2003.cikrf.ru/gd2003/document-615>

ранних времен³. С другой стороны, закрепленная в самой Конституции конструкция взаимоотношений между тремя высшими органами государственной власти не способствует этому, так как последнее слово в вопросах формирования Правительства и удаления его в отставку остается за Президентом.

Таким образом, формирование коалиции в сложившихся политико-юридических условиях представляется чрезвычайно затруднительным, особенно коалиции большинства, оппозиционной действующему Президенту. Но, как ни парадоксально, подобная ситуация может оказаться весьма полезной для конституционно-правовой практики, прежде всего, для развития переговорных навыков между различными конституционно-правовыми субъектами.

Еще одним видом соглашений политических партий, получившим признание законодателя, являются соглашения политических партий и общественных объединений о выдвижении совместного списка кандидатов на муниципальных выборах. Это положение было введено в Закон о политических партиях в апреле 2009 года. Такое соглашение заключается в письменной форме, и в нем предусматривается обязанность политической партии включать в список кандидатов на указанных выборах включать в эти списки кандидатуры, предложенные общественным объединением, а также основания, по которым она вправе не включать в список кандидатов ту или иную предложенную кандидатуру. В соглашении также предусматривается порядок выдвижения общественным объединением кандидатур для включения в список кандидатов, и указывается срок действия соглашения.

К сожалению, об этих соглашениях отсутствуют какие-либо сведения, они не публикуются. Конечно, можно утверждать, что их просто пока еще

³ Проведенный М.А. Красновым и И.Г. Шаблинским анализ результатов выборов в Государственную Думу первого – третьего созывов, показывает, что «парламентское большинство на основе коалиций теоретически было достижимым, но требовало создания настолько политически разнородных сил (порой до степени взаимной ненависти), что оставалось исключительно теоретическим допущением». См. *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М: Институт права и публичной политики, 2008. С. 201.

нет, как можно и рассуждать о причинах этого, главной из которых, видимо, является нежелание как общественных объединений, так и политических партий вступать во взаимодействие друг с другом. И все же представляется, что весьма полезно было бы ввести институт таких соглашений не столько на муниципальном уровне, сколько на уровне субъектов федерации и на общенациональном уровне. Это могло бы дать толчок к обогащению общественно-политических идей и, как следствие, к развитию принципов политического плюрализма и политической конкуренции.

Что же касается формально-юридической стороны таких соглашений, то, во-первых, они должны подлежать регистрации в соответствующей территориальной избирательной комиссии, во-вторых, обязательно должны публиковаться. Причем последнее относится ко всем типам соглашений политических партий. Как указал Верховный суд Израиля в деле *Shalit v. Peres (1990) 44 (iii) P.D. 353*: «демократический процесс требует постоянного контакта между избирателями и избранными депутатами, поэтому как весь избирательный корпус, так и любой избиратель имеют право на получение соответствующей информации, дабы сделать объективный выбор при голосовании. Помимо этого, обнародование... соглашения... необходимо для публичной оценки их содержания, в том числе и для того, чтобы проверить, соответствуют ли они закону, для поддержания уверенности общества в эффективном управлении»⁴. И, наконец, такие соглашения должны быть объектом внимания суда, при этом предметом рассмотрения могут быть основания, по которым политическая партия отказала во включении в список тому или иному кандидату от общественного объединения.

Наконец, помимо описанных соглашений существуют достаточно многочисленные соглашения «За честные выборы», предметом которых являются взаимные обязательства сторон по недопущению в предвыборной

⁴ HCJ 1601/90. Advocate Meshulam Shalit v. M.K. Shimon Peres & Others. // http://elyon1.court.gov.il/files_eng/90/010/016/z01/90016010.z01.pdf

борьбе различного рода «грязных» избирательных технологий, а также соглашения между политическими партиями и коммерческими и некоммерческими организациями. Последние заключаются главным образом с целью формирования каналов продвижения частных интересов – в обязанности сторон входит проведение совместных мероприятий, а также представление интересов организаций по взаимосогласованным вопросам через членов политических партий в органах государственной власти и местного самоуправления. К сожалению, значительная часть соглашений остается в неформальной сфере, причем в основном из-за своей формы и характера – это соглашения ad hoc, заключаемые устно, зачастую спонтанно, по какому-либо вопросу, требующему оперативного решения, в частности, голосование по конкретной мере, законопроекту или кандидатуре.

Последние события в общественно-политической жизни России позволяют говорить, что для распространения соглашений политических партий постепенно накапливается достаточная база. Например, по результатам последних выборов в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, состоявшихся 4 декабря 2011 года, сложилась достаточно интересная ситуация. 20 мест из 50 заняли представители партии «Единая Россия», соответственно, остальные 30 мест распределились между партией «Справедливая Россия», КПРФ, партией «Яблоко» и ЛДПР⁵. При таком соотношении мандатов для получения большинства и принятия решений необходимы коалиционные действия, но они могут развиваться по двум сценариям – либо «Единая Россия» вынуждена будет искать себе партнера по коалиции, либо остальные партии смогут договориться между собой и образовать большинство.

Представляется, что потенциал политических партий как субъектов договорного процесса в конституционном праве подлежит более подробному исследованию. В ограничении права политических партий вступать в

⁵ <http://www.assembly.spb.ru/manage/page/?tid=633200002&nd=458321333>

соглашения, как и во всех остальных случаях, государство должно проявлять соразмерность. В противном случае партии будут вынуждены переносить свои отношения в неформальную сферу, что опять же нежелательно, так как формирует негативный образ самих политических сил и, как следствие, представительных (законодательных) органов, органов государственной власти. В то же время сами соглашения должны подлежать судебной проверке, а в определенных случаях и судебной защите (это зависит от конкретного вида соглашения).

Следует также заметить, что уже сейчас необходима детализация законодательства относительно вопроса заключения соглашений политических партий – определение предмета и существенных условий соглашения, конкретных инструментов их защиты, механизмов разрешения споров, роли суда. Такая необходимость обусловлена и воспитательным характером подобных соглашений как инструмента повышения договорной, а, следовательно, политической и правовой культуры. И все это следует из признания политических партий субъектами соглашений в конституционном праве.