

Правовая природа соглашений политических партий¹

С.С. Заикин,
аспирант кафедры

Вопрос о природе соглашений политических партий до сих пор остается дискуссионным. Проанализировав формирование 262 коалиционных правительств в 15 государствах Западной Европы, начиная с 1940-х годов, В. Мюллер и К. Стрем пришли к выводу, что почти 2/3 таких правительств базировались на коалиционном соглашении. При этом при формировании всех коалиционных правительств в Австрии, Люксембурге, Норвегии, Португалии, Финляндии и Швеции заключались письменные соглашения. В большинстве случаев письменные соглашения заключались в Ирландии и Исландии, в Германии же подобные соглашения имели место почти в половине случаев. В эту выборку включались государства с парламентарной формой правления и полупрезидентские республики².

Но те же В. Мюллер и К. Стрем придерживаются точки зрения, что политические соглашения юридической силы не имеют. Они отмечают, что партия-участник соглашения о формировании кабинета министров не может быть принуждена к его исполнению в рамках права, например, по решению суда. Если партия замечает, что ее партнер не выполняет свои обязательства, то у нее нет никаких инструментов, кроме политических, чтобы исправить ситуацию. Коалиционные соглашения есть соглашения именно между партиями, а конституционные субъекты, например, министры или же члены парламента, ими не связаны³.

Наибольшее внимание проблеме правовой природы соглашений политических партий уделили представители юридической науки Израиля и

¹ В настоящей научной работе 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

² См. Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe. Edited by Kaare Strøm, Wolfgang C. Muller and Tornbjörn Bergman. Oxford University Press, 2008. P. 170-171.

³ Там же. P.168.

Германии, что вполне объяснимо. В новейшей истории Израиля, например, все правительства были коалиционными и существовали на базе коалиционных соглашений, т.е. соглашений между партиями⁴. Главным образом этому способствует избирательный барьер, составляющий лишь 2% и являющийся одним из самых низких в мире. Достаточно распространены подобные соглашения и в немецкой политической системе⁵. Однако, возможно, частично из-за того, что интерес юристов к данной проблеме проявился сравнительно недавно, а частично из-за действительно сложной природы таких соглашений единое мнение до сих пор отсутствует. Дискуссионным является вопрос и о правовом режиме таких соглашений, нормами какого права – частного или публичного – они должны регулироваться и должны ли регулироваться вообще.

Можно обоснованно утверждать, что предметом политического соглашения являются вопросы осуществления государственной власти⁶, но это определение все же требует некоторой корректировки. Если быть точным, то предметом политических соглашений являются вопросы, *связанные* (курсив мой – Прим. авт.) с осуществлением государственной власти, в частности:

- возможность участия в выборах, и как конечный результат, в отправлении властных полномочий, а также порядок такого участия (соглашения о неприменении «грязных» избирательных технологий «За честные выборы»);
- особенности распределения и осуществления властных полномочий;
- определение основ государственной политики в тех или иных сферах (это в большей степени относится к соглашениям о создании правящей либо оппозиционной коалиции. Заметим, что коалиция может быть создана и в довыборный период в расчете на последующие действия после выборов).

⁴http://www.mfa.gov.il/MFA/History/Modern+History/Historic+Events/Elections_in_Israel_February_2009.htm#dayafter (Дата обращения – 15 февраля 2012 года)

⁵ Helmut Schulze-Fielitz. Coalition Agreements in the Federal Republic of Germany as Judicial Problem // Israel Law Review. Vol. 26, Number 4. P. 546.

⁶ Itzhak Zamir. Political Contracts // Israel Law Review. Vol. 26, Number 4. P. 462.

В качестве примера соглашений, предметом которых является возможность участия в выборах, выступают соглашения между политическими объединениями, направленные на создание предвыборного блока (что сегодня, к сожалению, в нашей стране невозможно). Основную цель их участников можно определить как оптимизация издержек по участию в выборах и повышение шансов на попадание в законодательный орган. Схема достаточно проста – двум или более политическим объединениям, имеющих весьма сходные программы и взгляды, разделяемые частью населения, и знающим, что с большой долей вероятности они не пройдут в законодательный орган по одиночке, выгодно создать такой блок. К этой же категории следует относить и соглашения, предусмотренные п. 1.1 ст. 26 Федерального закона «О политических партиях» (далее – Закон о политических партиях), о выдвижении совместного списка кандидатов на муниципальных выборах политической партией и общественным объединением.

Что касается особенностей в сфере распределения и осуществления властных полномочий, то они, разумеется, также могут быть конкретизированы, например, внутренний порядок выдвижения на должность главы исполнительной власти в странах с парламентарной формой правления членов той или иной партии, совместное либо раздельное голосование по конкретным вопросам, разработка проектов законодательных актов.

Наконец, целями соглашений политических партий с коммерческими и некоммерческими организациями обычно являются проведение совместных мероприятий, а также представление интересов организаций по взаимосогласованным вопросам через членов политических партий в органах государственной власти и местного самоуправления⁷. Таким образом, создается канал продвижения частных интересов через публично-властные

⁷ См., напр., Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии между партией «Единая Россия» и Союзом потребителей Российской Федерации, заключенном 22 ноября 2006 г.: <http://www.potrebitel.net/documents/agreements/index.html> (Дата обращения - 15 февраля 2012)

органы, а это, в свою очередь, также является формой влияния на осуществление государственной власти.

По мнению судьи Верховного суда Израиля А. Барака, политические соглашения являются политико-юридическим инструментом, кристаллизующим политические шаги⁸. Это утверждение наглядно показывает главную проблему рассматриваемых соглашений – соотношение политического и юридического элементов.

Израильский ученый И. Замир полагает, что наличие у соглашений политических партий юридической обязательности следует из анализа их содержания. Он делает следующий вывод: если в соглашении присутствуют, например, нормы о том, что одна партия отказывается от всех финансовых претензий, или о том, что определенный юрист будет рассматривать спор о гарантиях выполнения данного соглашения, и его решение будет окончательным, то как стороны, заключившие его, не могут иметь намерения вступить в правоотношения?⁹ В то же время Замир признает, что большинство соглашений между политическими партиями не являются юридически обязательными, и это опять же следует из их содержания и структуры¹⁰. Более того, с его точки зрения, изначально политические партии не имеют намерений заключать именно юридические соглашения. Поэтому большинство политических соглашений не несут в себе юридических элементов. Те же из них, которые можно признать юридически обязательными, Замир предлагает называть политическими контрактами. Помимо этого, некоторые положения, содержащиеся в документах чисто политического характера, также могут иметь юридический характер¹¹.

⁸HCJ 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 (Дата обращения - 15 февраля 2012)

⁹ Itzhak Zamir. Political Contracts // Israel Law Review. Vol. 26, Number 4. P. 467. В то же время именно положение Соглашения между партией «Ликуд» и парламентской фракцией «За продвижение сионизма» 1990 года о финансовых претензиях было в центре дела *Zerzevsky v. Prime Minister (1991) 45 (i) P.D. 479*, одного из ключевых дел в практике Верховного суда Израиля в практике, касающейся вопросов политических соглашений. Оно было признано судом противоречащим основам публичной политики и общественным интересам, и, как следствие, недействительным.

¹⁰ Там же. P. 467.

¹¹ Там же. P. 468-469.

Проводя параллель с гражданским правом (а она более чем уместна), необходимо указать, что, например, ст. 432 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) говорит, что договор считается заключенным, если между сторонами достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Существенными же признаются условия о предмете, условия, названные таковыми в нормативно-правовых актах, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение¹². При этом в категорию «достижение согласия» входит и добровольность действий обеих (всех) сторон договора, достижение баланса прав и обязанностей, а также их ясность и определенность.

В качестве признака договора выделяется также законодательное обеспечение, придающее им юридическую силу¹³. К сожалению, государства, где существует какое-либо регулирование (прямое или косвенное), касающееся соглашений политических партий, составляют меньшинство. Помимо собственно положения п. 1.1 ст. 26 Федерального закона «О политических партиях» о возможности заключения на муниципальных выборах соглашения между партией и общественным объединением о выдвижении совместного списка кандидатов можно привести пример Кении. В новом законе о политических партиях, принятом летом 2011 года, содержатся нормы о государственной регистрации коалиционных соглашений, а также требования, предъявляемые к содержанию подобных соглашений¹⁴. Но это достаточно редкий пример правового регулирования рассматриваемой проблемы вообще и правового закрепления тех самых «существенных» и «необходимых» условий в частности. А как быть, если вовсе отсутствуют какие-либо нормы на этот счет? Думается, что в той же

¹² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года №51-ФЗ (в редакции Федерального закона от 30 ноября 2011 года №363-ФЗ). Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ), 05.12.1994, №32, с. 3301.

¹³ См. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: Монографический учебник. – М.: Эксмо, 2008. С. 278.

¹⁴ См. Article 10 «Coalitions»; Third Schedule «Basic Requirements for Coalition Agreements». Political Parties Act, №11 of 2011. Date of assent: 27th of August, 2011. Commencement: 1st of November, 2011. Published by the National Council for Law Reporting with the Authority of the Attorney-General. www.kenyalaw.org

Западной Европе или в Израиле соответствие требованиям законодательства можно было бы интерпретировать как соответствие соглашения положениям нормативным актам конституционного характера¹⁵ и, как увидим далее, общественным, публичным интересам¹⁶.

Но, пожалуй, специфика предмета подобных соглашений является главной сложностью при их анализе. Допустим, в коалиционном соглашении закреплено обязательство одной партии выдвинуть конкретную кандидатуру на пост главы правительства или спикера парламента, а у других партий (партии) есть корреспондирующее обязательство проголосовать за эту кандидатуру. Но происходит следующее – первая партия по каким-либо причинам не смогла выдвинуть кандидата, или, наоборот, партии (партия) не поддержала выдвинутую кандидатуру. Налицо нарушение обязательства, но юридического ли? «Виновная» сторона скорее будет обращаться к политическим аргументам – неприятие данного кандидата, изменение расстановки сил внутри коалиции и т.д. Другой пример – определение в том же коалиционном соглашении обязанности одной партии поддержать законодательную инициативу второй партии по конкретному вопросу. Допустим, законопроект был разработан и дошел до стадии голосования, но партия, у которой есть обязательство поддержать его, этого не делает, скажем, воздерживается, или вообще голосует против. Есть ли у «пострадавшей» стороны возможность в этом случае защитить свои интересы и принудить к исполнению соглашения? Ведь законопроект может быть не поддержан и по объективным причинам – неготовность общества, значительные расходы бюджета; могут быть снова использованы и аргументы чисто политического характера (хотя последнее обстоятельство, в принципе, указывает на слабость коалиции как таковой). И как суд будет оценивать готовность или неготовность общества, ведь это, по сути, вопрос политический.

¹⁵ Употребление именно такого термина обусловлено отсутствием в Израиле консолидированной конституции, ее роль выполняют 10 основных законов.

¹⁶ Ср., например, положение ст. 169 ГК РФ: «Сделка, совершенная с целью, заведомо противной основам правопорядка или нравственности, ничтожна».

Иными словами, непосредственными предметами и целями соглашений политических партий зачастую становятся вопросы, имеющие преимущественно или исключительно политическое содержание. В свою очередь, данный факт делает весьма затруднительным доказывание наличия у этих соглашений юридической силы. По-видимому, именно по этой причине среди научного сообщества и сформировалось устойчивое мнение, что соглашения политических партий не имеют юридической силы. Наиболее весомые аргументы в поддержку данного мнения еще будут приведены далее.

Признаком юридической силы можно считать и возможность судебной защиты, однако, как будет показано ниже, в случае с политическими соглашениями этот признак может и не работать.

Касаясь проблемы применимого права (если соглашение все же можно считать политическим контрактом), Замир указывает, что в данном случае можно, например, изучать намерение сторон, выраженное в свободном акте согласия заключить договор. Но как мы узнаем о таком намерении? Ясно, что здесь можно полагаться либо на факты, либо на предположения. Поскольку факты в таких случаях установить достаточно тяжело, приходится ограничиваться предположениями, поэтому наиболее естественным допущением будет такое: «если стороны хотят придать соглашению юридическую силу, для его регулирования они выберут действующий и самый известный закон. В свою очередь этот закон либо применим ко всем остальным видам гражданско-правовых или административных договоров, либо это специальный закон, содержащий нормы как частного, так и публичного права»¹⁷.

Но зачем строить догадки? Абсолютно верно замечание И. Замира – «закон может установить юридические рамки регулирования конкретного вида контрактов, не обращая внимания на волевой аспект и, как следствие,

¹⁷ Itzhak Zamir. Указ.соч. Р. 482.

намерения сторон»¹⁸. Если, допустим, соглашения политических партий подпадают под действие публичного права, то какие нормы их регулируют? Выявив недостаточность применения лишь одной системы права – частной или публичной – израильский ученый приходит к выводу, что, как и в случае с административными договорами, для политических соглашений приемлемо смешанное регулирование. При этом «оно должно основываться все же на нормах частного договорного права, дабы, в частности, не «открывать» каждый раз новый тип договоров. Исключения из общего режима, которые носят публично-правовой характер, должны устанавливаться специальными законами»¹⁹.

Говоря о судебной защите соглашений политических партий, И. Замир сначала возвращается к проблеме их исполнения. При этом он проводит параллель с некоторыми положениями израильского законодательства: «... исполнимость, безусловно, является важной частью правовых норм, однако она не играет существенной роли для самого их существования. Нормы имеют практическую ценность и значение, даже если к их исполнению нельзя принудить через суд... Например, закон... возлагает определенные обязательства на Президента страны, однако предоставляет ему судебный иммунитет в отношении любых вопросов, касающихся его функций... Даже договор добровольной передачи прав на торговую марку, приза или титула на имущество имеет юридические последствия, хотя, согласно закону..., такие действия не могут быть предметом рассмотрения в суде»²⁰. Точно так же, по мнению И. Замира, обстоит дело и с соглашениями политических партий (уточним: те из них, которые являются юридически обязательными) – они способны вызывать последствия юридического характера, а также имеют практическое значение, независимо от того, может ли суд обеспечить их исполнение²¹.

¹⁸ Itzhak Zamir. P. 483.

¹⁹ Там же. P. 490.

²⁰ Там же.

²¹ Там же. P. 491.

И в то же время, по признанию И. Замира, проблема судебной защиты рассматриваемых соглашений является их ахиллесовой пятой²². В самом деле, может ли суд принудить «виновную» сторону к голосованию за конкретного человека, принятию конкретного закона или проведению определенного курса в политике? Ведь суд при этом будет вынужден рассматривать вопросы политического характера, особенно это касается политического курса. Конечно, суд может подойти к проблеме с формальной точки зрения – есть соглашение, следовательно, есть и определенные обязательства, и они должны быть исполнены. А если этот курс или даже конкретное политическое решение противоречат общественным интересам? Так или иначе, главным «оценщиком» всех шагов любых политических субъектов выступают избиратели, голосующие за или против на очередных выборах. Что же касается суда, то, по мнению И. Замира, для него лучшим выходом будет принятие решения о правах и обязанностях сторон, но не о совершении определенных действий. Разумеется, что в конкретных случаях судебный орган имеет право и признать соглашение недействительным²³.

Судья А. Барак придерживается позиции, что политические соглашения должны быть урегулированы нормами публичного права исходя из их предмета – осуществления государственной власти, тем самым отвергая природу таких соглашений как контрактов между частными лицами. С его точки зрения совершенно необязательно, чтобы участники политического соглашения ясно выражали свое намерение вступать в договорные отношения. Более того, во мнении по делу *Rubin v. Berger (1987) 41 (i) P.D. 73* он отметил, что если оставить политические соглашения вне правового регулирования, то может возникнуть опасность того, что партии будут отступать от правил, закрепленных в них, а это, в свою очередь, подорвет доверие общества к институтам государства, и это необходимо

²² Itzhak Zamir. Указ. соч. Р. 491.

²³ Там же. Р. 491-492.

предупредить²⁴. Впрочем, Давид Крецмер, еще один представитель израильской юридической науки, считает подобные аргументы не слишком состоятельными по следующим причинам. Во-первых, существуют нормы политического характера, которые могут препятствовать нарушению соглашений. Эти нормы вытекают из тесной взаимосвязи партий между собой (партии большинства нуждаются в поддержке более мелких партий, а те, в свою очередь, будут всячески стараться оправдать доверие «большого парня», так как он в противном случае найдет другого партнера по коалиции), а также из узости политического рынка. Иными словами, все его участники – на виду, поэтому любое отклоняющееся поведение будет заметно и повлечет за собой серьезные репутационные издержки²⁵.

Во-вторых, по мнению Д. Крецмера, «невыполнение конкретными партиями своих договорных обязательств скорее подрывает как раз их авторитет в глазах общества, нежели авторитет институтов государственной власти. Наконец, в-третьих, недоверие к институтам государства является одним из основных постулатов либерально-демократической философии. Более того, многие изменения в законодательстве как раз и представляют собой последствия недоверия и разочарования общества (Крецмер приводит пример с введением в Израиле прямых выборов премьер-министра – Прим. авт.). Поэтому суду вовсе необязательно всегда защищать институты государственной власти, предупреждать подобное недоверие»²⁶.

Безусловно, что в политической среде существуют свои нормы и принципы, по которым действуют политические субъекты, и зачастую эти нормы оказываются гораздо эффективнее, нежели положения законов. При юридическом закреплении и обеспечении тех или иных общественных отношений законодатель, прежде всего, должен исходить из эффективности и реальной возможности их урегулирования с помощью права (то есть всегда должен быть мысленно готов ответить на вопрос «Зачем?»). В этом плане

²⁴ Цит. по David Kretzmer. Political Agreements – a critical introduction // Israel Law Review. Vol. 26, Number 4. P. 415-416.

²⁵ David Kretzmer. Указ. соч. P. 418.

²⁶ Там же. P. 420-422.

соглашения политических партий действительно трудноуловимы, тем не менее, определенные их виды все же юридически обязательны и, более того, закреплены в законодательстве. Относительно же аргументов Д. Крецмера об утрате авторитета политических партий и о перманентном недоверии к государственной власти можно сказать, что они носят скорее социологический и психологический характер, особенно первый из них. Конечно, с одной стороны необходимо различать конкретную личность или объединение и государственный институт, но с другой стороны, всегда необходимо помнить о единстве формы (института в данном случае) и содержания. К сожалению, общество очень часто проецирует неудачи и ошибки правящей партии или определенного лица именно на государственный институт, государственные органы, что в совокупности с несовершенством законодательства приводит к утрате доверия к власти в целом. В этой связи нельзя согласиться и с утверждением Д. Крецмера о якобы изначально присущем либеральной парадигме недоверии к властным институтам. Да, одним из основных принципов классического либерализма является концепция «государства-ночного сторожа», но ведь это не означает недоверия к нему. Более того, разработанная в рамках той же либеральной парадигмы концепция правового государства, а правовое государство предполагает как раз взаимное доверие личности и властных институтов. Личность поручает государству охрану и защиту своих прав как наиболее эффективному инструменту, и, следовательно, доверяет ему. Поэтому государство и, соответственно, право, не может вообще устраниваться от регулирования данных вопросов. Очень важны слова А. Барака: «обязанность выполнять публичные обещания вытекает из принципа честности государственной власти. В свою очередь, этот принцип основывается на принципе разумности. Уклонение от исполнения соглашения неразумно... Власть, неуважительно относящаяся к соглашениям, теряет доверие общества»²⁷. Но здесь мы вновь вынуждены констатировать, что прекрасный

²⁷ Цит. по David Kretzmer. Political Agreements – a critical introduction // Israel Law Review. Vol. 26, Number 4.

принцип осуществления государственной власти, столь же прекрасно и емко выраженный израильским судьей, не всегда применим к соглашениям политических партий, и «виной» тому все же многочисленные факторы политического характера.

Сам Д. Крецмер придерживается позиции, что соглашения политических партий не являются юридическими документами, следовательно, не могут быть урегулированы правом. Но в то же время он делает крайне важный вывод: «даже если политическое соглашение не создает юридических обязательств, оно все равно может подлежать рассмотрению в суде. Например, третьим лицом может быть подан иск о вынесении судебного запрета на осуществление партиями тех или иных действий, предусмотренных соглашением, так как подобные действия являются противозаконными, противоречат морали или общественным интересам»²⁸. Судебная проверка рассматриваемых соглашений необходима в силу их общественной значимости и их влияния на осуществление государственной власти. Отсюда вытекает и обязанность публиковать эти соглашения. В Израиле она была подтверждена Верховным судом в деле *Shalit v. Peres (1990) 44 (iii) P.D. 353*, где заявитель требовал обнародования коалиционного соглашения. Суд указал, что «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 коалиционного 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»²⁹.

P. 426-427.

²⁸ David Kretzmer. Political Agreements – a critical introduction // Israel Law Review. Vol. 26, Number 4. P. 411.

²⁹ 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 (Дата обращения - 15 февраля 2012)

В этом же ключе высказывалась и Нили Коэн, профессор факультета права Тель-Авивского университета: «обязанность обнародования вытекает... из того факта, что такие соглашения являются составной частью платформы политического объединения. Такие соглашения подлежат правовому регулированию... потому что общественные объединения должны действовать в соответствии с законом и конституционными принципами»³⁰.

Но до какой степени вообще может распространяться судебная проверка? И подлежат ли они судебной защите? В Израиле дискуссия вокруг данной проблемы развернулась после дела *Zerzevsky v. The Prime Minister (1991) 45 (i) P.D. 749* (далее – *Zerzevsky v. The Prime Minister*), рассмотренного Верховным судом в 1991 году. Среди вопросов, на которые должны были ответить судьи, был и вопрос о возможности рассмотрения таких соглашений в суде. В частности, судья Менахем Элон, признав, что соглашения политических партий имеют юридическую силу и подлежат правовому регулированию, указал, что они вообще не подлежат судебному рассмотрению³¹. Анализируя, например, критерий разумности, о котором говорил судья А. Барак, М. Элон утверждает, что этот критерий не может быть применен к действиям и решениям политической партии, а также к обязательствам политического характера. Следовательно, оценка подобной разумности не должна входить в компетенцию суда, так как приведет к неизбежной политизации судебной власти³². Напротив, развивая свою идею, судья А. Барак посчитал, что «уж раз судья может оценивать разумность поведения врача, пилота или государственного органа, то почему же он не может оценивать разумность действий и решений политической партии?»³³ По мнению же Д. Крецмера, такое сопоставление не может признано верным, «относительно любой профессии существуют *общие правила и нормы поведения* (здесь и далее курсив мой – Прим. авт.), которые должны

³⁰ Nili Cohen. Political Agreements // Israel Law Review. Vol. 26, Number 4. P. 521.

³¹ Asher Felix Landau. *Yosef Zerzevsky v. The Prime Minister (1991) 45 (i) P.D. 749*. A summary // Israel Law Review. Vol. 26, Number 4. P. 440.

³² Цит. по David Kretzmer. Political Agreements – a critical introduction // Israel Law Review. Vol. 26, Number 4. P. 428.

³³ Там же.

соблюдаться *всеми* членами данной профессиональной группы. В политике же различные партии преследуют различные цели, у каждой своя идеология. Более того, в отличие профессиональной деятельности, в политической деятельности нет той отправной точки нанесения ущерба, иначе говоря, деликта, наступление которого подлежит объяснению путем анализа разумности действий и решений политического субъекта»³⁴. С одной стороны, общие правила и нормы, которым обязаны следовать все политические партии и объединения, закреплены в законодательных актах, касающихся политических партий. Кроме того, существуют, например, единые европейские стандарты при проведении выборов³⁵, стандарты регулирования правового положения политических партий³⁶, затрагивающие, помимо прочего, и вопросы внутреннего устройства политической партии, порядка принятия решений, внутрипартийной демократии и т.д. Таким образом, нельзя утверждать, что для политических партий не существует единых стандартов поведения. С другой стороны, это именно юридические стандарты, что же касается политики, то, видимо, здесь Д. Крецмер прав – в той или иной ситуации, пусть даже типичной, нет какого-то единого варианта поведения, – и его позиция относится как раз к политической сфере.

Если же говорить об отсутствии деликта в делах о рассмотрении соглашений политических партий, то в данном случае все зависит от конкретного содержания соглашения и его вида.

Серьезные сомнения относительно возможности судебной защиты рассматриваемых соглашений высказывались еще одним израильским автором, Дафной Барак-Эрец. С ее точки зрения, весьма спорно то, что суд должен принимать к рассмотрению вопросы, затрагивающие политические соглашения, в частности, их соблюдение либо несоблюдение, так как неясно, что лучше – первое или второе. Кроме того, политические соглашения, по ее

³⁴ David Krezmer. Указ соч. Р. 429.

³⁵ См. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов / Руководящие принципы и пояснительный доклад. Приняты Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002). CDL-AD (2002) 23.

³⁶ См. Guidelines on Political Party Regulation by ODIHR/OSCE and Venice Commission. Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010).

мнению, все же не являются обязательными, и, соответственно, нельзя принудить к их исполнению³⁷.

Инго фон Мюнх, представитель немецкой юридической науки, также считает, что соглашения политических партий не могут быть защищены в суде (конкретно – коалиционные соглашения). Причина, по его мнению, лежит в различии норм конституционного права и правил, закрепленных в коалиционных соглашениях. Например, «Федеральный канцлер обладает дискреционными полномочиями в сфере формирования правительства, только он решает, кого бы он хотел видеть на том или ином министерском посту. На деле же эти вопросы являются предметом переговоров между участниками коалиции, и, когда соответствующий список сформирован, канцлер должен его подписать, но не в силу юридического обязательства, а будучи поставлен перед фактом»³⁸. Другой пример – определение основ политики федерального правительства. Согласно ст. 65 Основного закона ФРГ, Федеральный канцлер определяет основные направления политики и несет за них ответственность³⁹. «В пределах этих основных направлений каждый федеральный министр ведет дела своей отрасли самостоятельно под свою ответственность. Но современные коалиционные соглашения содержат множество положений, по сути ограничивающих полномочия канцлера и министров»⁴⁰.

Наконец, ч. 1 ст. 38 Основного закона ФРГ закрепляет, что депутаты Бундестага не связаны наказами и указаниями и подчиняются лишь своей совести⁴¹. «На самом же деле в коалиционных соглашениях могут содержаться правила, предписывающие членам парламента голосовать строго в соответствии с избранной партией линией по тому или иному

³⁷ См. Daphne Barak-Erez. Judicial Review of Politics: The Israeli Case // Journal of Law and Society, Vol. 29, №4, December 2002. P. 629.

³⁸ Ingo von Munch. A German Perspective of Legal and Political Problems of Coalition Government // Victoria University of Wellington Law Review, Vol. 27, 1999. // <http://www.austlii.edu.au/au/journals/VUWLR/1999/27.html> (Дата обращения - 15 февраля 2012)

³⁹ Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / [сост. сб., пер., авт введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков]. – 5-е изд., перераб и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 135.

⁴⁰ Ingo von Munch. Указ. соч.

⁴¹ Конституции зарубежных государств... С. 128.

вопросу»⁴². Но далее Мюнх ставит вопрос – как быть, если положения соглашения противоречат конституции? Сам ученый отвечает на него следующим образом: разделять правовую и политическую сферы. Разумеется, никакое политическое соглашение не может отменять или изменять полномочия канцлера, федеральных министров, Федерального правительства и членов парламента. При этом, однако, указанные субъекты вынуждены претворять в жизнь те политические договоренности, которые выработаны при формировании коалиции, так как это в их же политических интересах. Однако это не означает отказа от каких-либо властных полномочий, но лишь усмотрение, необходимое, или, по крайней мере, полезное для того, чтобы соблюдать линию своей политической партии⁴³.

Вопрос о проблемах, связанных с возможностью рассмотрения их в суде затронула и Нили Коэн. Она принадлежит к той группе ученых, которые считают, что анализируемые соглашения не являются юридически обязательными, более того, по ее мнению, это соглашения вообще без какой-либо обязательной силы, политические партии ничем не ограничены в своем желании выйти из них или не соблюдать их положения⁴⁴. Но затем она уточняет: «неюридический характер политических соглашений вовсе не означает, что стороны могут вести себя так, как будто никакого правового регулирования нет. Это лишь подразумевает, что пострадавшая сторона не может обратиться в суд с иском о ненадлежащем исполнении либо о неисполнении договора. Предмет рассмотрения здесь иной – законность и конституционность осуществления публичной власти в рамках конкретного политического соглашения»⁴⁵. В качестве аргументов Коэн приводит довольно обширную практику Верховного суда Израиля. Например, в деле *Albaz v. Minister for Religious Affairs (1964) 18 (iv)* (далее – *Albaz v. Minister for Religious Affairs*) рассматривалась ситуация, когда министр назначал членов совета по делам религии, исходя из договоренностей, закрепленных в

⁴² Ingo von Munch. Указ. соч.

⁴³ См. Ingo von Munch. Указ. соч.

⁴⁴ См. Nili Cohen. Political Agreements // Israel Law Review. Vol. 26, Number 4. P. 519.

⁴⁵ Nili Cohen. Указ. соч. P. 525.

соглашении между двумя политическими партиями. Представителям третьей партии было отказано в назначении. Суд анализировал не само соглашение, но проблему, может ли быть свобода усмотрения (по сути, составная часть полномочий) министра «скорректирована» политическим соглашением, и признал, что в данном случае имело место злоупотребление полномочиями⁴⁶. В центре дела *Zo'abi v. Abu Rabia (1981) 35 (ii)* было соглашение между депутатами Кнессета о ротации – через определенный срок один парламентарий покидал свой пост, на его место приходил второй, следующий из партийного списка, затем третий и т.д. «Первая смена» прошла благополучно, однако второй депутат отказался освободить свое место в пользу третьего. Первый, который выполнил условия соглашения, обратился в суд, но тот признал, что поскольку сам выход из состава депутатского корпуса был произведен в соответствии с требованиями законодательства, то никакого нарушения прав первого парламентария не было⁴⁷.

Наконец, в деле *Nathanson v. Mayor of Holon (1992) 46 (ii) P.D. 194* (далее – *Nathanson v. Mayor of Holon*), похожем на дело *Zo'abi v. Abu Rabia*, кандидаты в депутаты городского совета, принадлежащие к одной партии, перед выборами подписали соглашение, согласно которому по прошествии половины срока пребывания на посту депутата происходит ротация членов совета. В соответствии с соглашением каждый кандидат подписал специальное «письмо об отставке». Когда пришло время ротации, депутаты отказались уходить со своих постов. Лидер партии отослал их «письма об отставке» мэру города, а совет подтвердил факт выхода депутатов из своего состава. Суд признал выход недействительным, так как желание, выраженное в письмах, не являлось волей именно депутатов, но членов партии, которым только предстояло стать депутатами. Исходя из этого, суд пришел к выводу,

⁴⁶ См. Nili Cohen. Указ. соч. Р. 525.

⁴⁷ Там же.

что процедура выхода депутата из состава совета противоречит законодательству⁴⁸.

В самом деле, напрямую во всех трех спорах проблема соглашений политических партий не рассматривалась. Возможно, что Верховный суд Израиля просто действительно не желал глубоко уходить в политическую сферу. Но представляется, что, например, если в деле *Albaz v. Minister for Religious Affairs* было признано, по сути, что нормативно-правовой акт (ясно, что властные полномочия закреплены нормативно) не может быть изменен соглашением между партиями (что естественно – см. выше позицию И. фон Мюнха), то следующим шагом должно было стать признание соответствующего положения соглашения противоречащим закону и недействительным. Любопытно и второе дело, где суд, пусть опять же и косвенно, но подтвердил соответствие соглашения закону. Наконец, в третьем деле, *Nathanson v. Mayor of Holon*, суду, с нашей точки зрения, надлежало исследовать вопрос о правомерности существования «писем об отставке» и положения соглашения, о котором в них говорится. Но заметим, что зачастую соглашения политических партий могут быть проверены судом как раз косвенно. О сущности этой косвенности речь еще пойдет ниже.

Относительно природы рассматриваемых соглашений присутствует и третий подход – гражданско-правовой. Наиболее последовательно его отстаивает Габриэла Шалев, профессор договорного права Еврейского университета в Иерусалиме. С ее точки зрения, «политические соглашения создают *правовые* рамки для взаимных обязательств индивидов или политических объединений, и отражают основы взаимоотношений между этими субъектами»⁴⁹. Она утверждает, что политические соглашения есть договоры в понимании частного права, так как в них присутствует автономия воли сторон, а также намерение создать именно правовые договорные отношения. Являясь продуктом взаимной воли политических партий, эти

⁴⁸ См. Nili Cohen. Указ. соч. Р. 528.

⁴⁹ Gabriela Shalev. Political Agreements // Israel Law Review. Vol. 26, Number 4. P. 443

соглашения юридически обязательными, и их стороны связаны их положениями⁵⁰.

Разумеется, воля играет важнейшую роль среди составных элементов договора. Более того, если помнить, что договор есть разновидность сделки, то «основу сделок составляет, действительно, воля. Именно она создает сделку, и поэтому-то сделка считается волевым актом... В силу отмеченной причины возникновения сделки определение ее смысла, установление добровольности и др. должны связываться по общему правилу именно с волей»⁵¹. Но свободное выражение двух (или более) волей политических партий еще не означает, что соглашение, которое будет заключено, должно регулироваться гражданским правом. Другое дело, что соглашение политических партий – вид договора, не нашедший пока отражения в законодательстве – свобода договора, распространяющаяся и на соглашения политических партий, выражается, в том числе, «в предоставлении сторонам возможности заключать любой договор, как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами. Таким образом, стороны могут в необходимых случаях самостоятельно создавать любые модели договоров, не противоречащие действующему законодательству»⁵². Однако снова приходится вспоминать о специфике предмета данных соглашений, и, поэтому, верной представляется все же позиция Н. Коэн. С ее точки зрения, нельзя относить соглашения политических партий к сфере частного, договорного права – «предметом политического соглашения является отправление публичной власти. Между тем публичную власть как объект нельзя «продать», а ее передача ограничена. Орган публичной власти не может отчуждать эту власть в обмен на экономическую выгоду. Но частное право как раз и регулирует отношения по поводу перемещения экономических и финансовых благ. В политическом соглашении не может быть каких-либо правил, регулирующих возмещение убытков в случае

⁵⁰ См. Gabriela Shalev. Указ. соч. Р. 452 - 453.

⁵¹ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая. Общие положения – М.: Статут, 1997. <http://lib.rus.ec/b/66584/read> (Дата обращения - 15 февраля 2012)

⁵² Там же.

неисполнения либо ненадлежащего исполнения обязательств, так публичная власть не покупается за деньги. Кроме того, такое положение означало бы конфликт интересов между обязанностью действовать ради достижения общественного блага и партийными либо личными интересами. Зная о том, что он или его партия может понести убытки, представитель государственной власти может действовать в ущерб интересам общества»⁵³. Помимо этого, запрет на различного рода денежные выплаты и компенсации делают невозможным применение положений о заранее оцененных убытках, о залоге или любых иных способах обеспечения обязательств либо возмещения вреда⁵⁴.

Другое дело, что к соглашениям политических партий действительно можно применять некоторые категории и правила, выработанные в частном праве. Это, по мнению Г. Шалев, дает ряд методологических преимуществ, например, те положения, которые противоречат закону или общественному порядку, ограничивают дискреционные полномочия органов государственной власти, и, соответственно, признанные недействительными, могут быть «отделены» от остального содержания соглашения. Таким образом, законные положения могут быть исполнены. Применение договорного права также позволит избежать чрезмерного судебного вмешательства в политические вопросы в силу того, что в отношении политических соглашений будет действовать принцип свободы воли сторон. Нормы же публичного права должны применяться в данном случае в дополнение к нормам частного, но при этом первые носят специальный характер, и коллизию законодательства необходимо разрешать в их пользу⁵⁵. Это совпадает с рассмотренной выше позицией И. Замира, хотя он не утверждает, что соглашения политических партий должны подлежать частноправовому регулированию.

⁵³ Nili Cohen. Указ. соч. Р. 512-515.

⁵⁴ См. Nili Cohen. Указ. соч. Р. 515-516.

⁵⁵ См. Gabriela Shalev. Указ. соч. Р. 454 - 457.

Исходя из того, что напрямую положения гражданского законодательства к соглашениям политических партий неприменимы, в том числе в силу их предмета, то представляется сомнительным утверждение Г. Шалев о том, что при нарушении обязательств по таким соглашениям вполне применимы возмещение убытков, расторжение, деклараторное судебное решение⁵⁶.

В немецкой доктрине также отсутствует единство по вопросу природы соглашений политических партий и их рассмотрения в суде. Но в целом и подходы, и аргументация по обеим рассматриваемым проблемам совпадают с теми, которые применяются в дискуссии израильских ученых. Вот как пишет, например, Хельмут Шульце-Филиц: «сторонники контрактного подхода в рамках частного права обосновывают его тем, что политические партии, как любые объединения, могут заключать между собой договоры. Те ученые, которые отстаивают позицию, согласно которой такие соглашения должны регулироваться и изучаться в рамках публичного права, обращают внимание на содержание соглашений. Поскольку положения, содержащиеся в них, затрагивают такие вопросы, как выборы Федерального канцлера, взаимодействие фракций в парламенте и т.д., то такие соглашения являются предметом публичного права»⁵⁷.

Проведенный Х. Шульце-Филицем анализ немецкого гражданского, административного и конституционного процессуального законодательства показывает, что в силу положений о неподведомственности и ненадлежащем заявителе либо ответчике политические соглашения не могут быть защищены в судебном порядке⁵⁸. Следовательно, снова возникают большие сомнения в юридической силе таких соглашений. Кроме того, по его мнению, «если законодательно потребовать от участников коалиции заключать соглашения в форме письменного юридического документа, это может

⁵⁶ См. Gabriela Shalev. Указ. соч. Р. 459.

⁵⁷ См. Helmut Schulze-Fielitz. Указ. соч. Р. 553.

⁵⁸ Там же. Р. 555-556.

вызвать обратный эффект – политические партии будут стараться избегать заключения соглашений по существенным вопросам»⁵⁹.

Какой же подход к природе и статусу соглашений политических партий является наиболее эффективным и может быть применен, в частности, в России? Ю.А. Тихомиров выделяет в группе публично-правовых договоров так называемые программно-политические договоры⁶⁰. Думается, что анализируемые соглашения вполне подпадают под такую категорию. Сам Ю.А. Тихомиров соглашения политических партий не рассматривает, а концентрирует внимание на межгосударственных и внутригосударственных договорах, впрочем, приводя в пример программно-политических договоров российский Договор об общественном согласии 1994 года, участниками которого были и политические партии⁶¹.

Соглашения политических партий обладают большинством признаков *правовых* договоров – в них присутствует свободное волеизъявление сторон и их формальное равенство, согласие по всем существенным аспектам договора, эквивалентный характер. Последнее достаточно легко проиллюстрировать – например, голосование в обмен на должность в коалиционных соглашениях.

Как уже указывалось выше, главные проблемы возникают при решении вопроса о законодательном обеспечении данных соглашений, а также о взаимной ответственности сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение принятых обязательств. Поэтому при отсутствии законодательного закрепления к соглашениям политических партий необходимо применять принцип «что не запрещено, то разрешено» во взаимосвязи с подходом, согласно которому такие соглашения должны соответствовать нормам конституционного права. Установление законодательного регулирования, которое в большинстве случаев будет все же носить рамочный характер, благоприятно повлияет на развитие данного

⁵⁹ Helmut Schulze-Fielitz. Указ. соч. Р. 556.

⁶⁰ Ю.А. Тихомиров. Указ. соч. С. 285.

⁶¹ Там же.

явления. Заключение соглашений политических партий, несомненно, способствует повышению договорной культуры, и, как следствие, политико-правовой культуры в современном обществе. В то же время такое регулирование должно быть взвешенным, и эта проблема связана как раз со сложной природой обязательств, порождаемых этими соглашениями.

Безусловно, что обязательства юридического характера будут присутствовать в соглашениях о выдвижении совместных списков кандидатов, о создании предвыборных блоков, в соглашениях «За честные выборы», а также в соглашениях политических партий с другими субъектами общественных отношений. Иногда стороны могут сами указать на наличие юридической силы соглашения⁶².

Что же касается коалиционных соглашений, то с ними приходится быть максимально осторожными, так как в них присутствуют обязательства политического характера. Эти обязательства могут быть не исполнены, как указывалось выше, и по объективным причинам, и в силу политических соображений. Соответственно, они не могут быть защищены в суде, но все равно могут быть подвергнуты судебной проверке. При этом положения соглашения, скажем, о конкретных мерах в той или иной сфере – политической, экономической, социальной, – о решениях, которые должны быть приняты по тому или иному, если они облечены в форму нормативно-правового акта, будут также предметом судебной проверки, но косвенной. Эта косвенная проверка осуществляется органом конституционного правосудия, когда он решает спор о соответствии того или акта конституции. Другое дело, что для коалиционных соглашений можно установить некие общие требования. Так, согласно нормам того же Закона о политических партиях Кении 2011 года, коалиционное соглашение должно содержать сведения о партиях, которые его заключили, об общей структуре коалиции, в том числе о руководящих органах, о порядке разрешения споров между

⁶² См. п. 4.9 Соглашения о сотрудничестве и взаимодействии между партией «Единая Россия» и Союзом потребителей Российской Федерации, заключенном 22 ноября 2006 г.: <http://www.potrebitel.net/documents/agreements/index.html> (Дата обращения - 15 февраля 2012)

участниками коалиции, о принципах распределения позиций, политических «ролей», об ответственности сторон и т.д.⁶³ При этом никаких конкретных условий выстраивания внутренних взаимоотношений не закрепляется. Возможно, это действительно верный путь, так как, во-первых, должен соблюдаться баланс между государственным регулированием и независимостью и самостоятельностью организации в решении своих внутренних вопросов, во-вторых, должна соблюдаться презумпция правомерного поведения участников правового общения, в том числе, правомерности внутренних правил.

Общее же правило в отношении соглашений политических партий все же следующее – если они не отражены в законодательстве, то необходимо анализировать каждое конкретное соглашение, но исходя при этом из того, что оно все же содержит обязательства юридического характера. Конечно, многие соглашения остаются вне правового регулирования – значительная часть коалиционных соглашений и вытекающие из них соглашения о распределении мест в комитетах и комиссиях законодательного органа, о назначении конкретного лица на ту или иную должность и т.д., но все-таки на это существуют объективные причины.

Соглашения политических партий в силу своего предмета принадлежат сфере публичного права, поэтому применять к ним положения гражданского законодательства не следует. Тем более что законодатель в ст. 2 ГК РФ, определяя предмет регулирования гражданского законодательства, делает акцент именно на имущественные отношения⁶⁴. Однако, как уже было указано выше, к ним могут применяться отдельные правила, концепции и категории.

Сделанные выводы можно проиллюстрировать на примере соглашений между политическими партиями и иными общественными объединениями,

⁶³ См. Third Schedule «Basic Requirements for Coalition Agreements». Political Parties Act, №11 of 2011. Date of assent: 27th of August, 2011. Commencement: 1st of November, 2011. Published by the National Council for Law Reporting with the Authority of the Attorney-General. www.kenyalaw.org

⁶⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года №51-ФЗ (в редакции Федерального закона от 30 ноября 2011 года №363-ФЗ). СЗ РФ, 05.12.1994, №32, с. 3301.

целью которых является участие в выборах, о выдвижении совместного списка кандидатов на выборах в представительный орган муниципального образования. К сожалению, информации о заключении соглашений между политическими партиями и общественными объединениями на местном уровне о выдвижении единого списка кандидатов на выборах представительного органа местного самоуправления нет. Поэтому сейчас же складывается ситуация, когда о таких соглашениях, точнее, об их отсутствии, можно узнать лишь из отрывочных сообщений в прессе. Например, на 21 апреля 2010 года, т.е. спустя год после введения в Закон о политических партиях соответствующей нормы, в Томской области не было зарегистрировано ни одного соглашения⁶⁵. Можно также предположить, что таких соглашений пока просто нет, и тому могут быть различные причины. В связи с этим предлагаемый ниже анализ примерной схемы самого соглашения, а также возможностей его судебной проверки и защиты представляется значимым с практической точки зрения.

Требования закона определяют некоторые аспекты содержания такого документа: обязанность партии либо ее региональных отделений включать предложенные общественным объединением кандидатуры, основания, по которым партия может отказать во включении, а также порядок предложения этих кандидатур общественным объединением. Представляется, что в соглашение могут быть также включены правила о разрешении споров и о санкциях. Но главным моментом при анализе таких соглашений является тот факт, что признание самой возможности их заключения и закрепление некоторых элементов его содержания в законодательстве все же позволяют их сторонам апеллировать к судебным органам при возникновении разногласий или неисполнении (ненадлежащем исполнении) своих обязательств.

⁶⁵ <http://www.70rus.org/more/887/> (Дата обращения - 15 февраля 2012)

Если у партии существует обязанность включить кандидатуры, выдвинутые общественным объединением, то у последнего возникает соответствующее право. Это право может быть нарушено в части либо тех оснований, по которым кандидатам отказано во включении в список, либо в части процедуры принятия решений по данному вопросу. Впрочем, при разработке самого соглашения может быть сделана оговорка о том, что такая процедура осуществляется в соответствии с требованиями устава партии.

Таким образом, если спор об отказе во включении в избирательный список тех или иных кандидатов рассматривается в судебном порядке, то оценке судом подлежат, во-первых, те основания, на которых партия вправе отказать во включении в список, во-вторых, их интерпретация сторонами соглашения при осуществлении указанной процедуры. Здесь возможны следующие варианты. Стороны при разработке соглашения, прежде всего, могут прямо ссылаться на нормы соответствующего законодательства или копировать их при установлении критериев, на основе которых может быть произведен отказ. В этом случае, скорее всего, заявитель (общественное объединение) будет обжаловать либо процедуру, либо неверное, с его точки зрения, истолкование законодательных положений уполномоченными органами или лицами политической партии. Если же партия и общественное объединение выработали критерии самостоятельно, то суду необходимо проверить их на соответствие законодательству, причем независимо от того, просит ли об этом заявитель. Наконец, при наличии в соглашении положения о том, что требования к процедуре рассмотрения вопроса о включении кандидатов в предвыборный список закреплены в уставе политической партии, то, по сути, дело о неисполнении соглашения между партией и общественным объединением превращается в спор о возможном нарушении политической партией своего же устава. Здесь может встать вопрос о пределах вмешательства государства в лице его уполномоченных органов во внутренние дела организации, а также о том, насколько такое вмешательство пропорционально ущербу, нанесенному другому лицу (в данном случае

общественному объединению) при осуществлении организацией этих внутренних дел.

В случае если суд все же установит факт нарушения соглашения со стороны политической партии (де-факто это неисполнение договора), то тогда встает вопрос, каковы будут правовые последствия. Сомнительно, чтобы в подобном случае участники установили какие-то санкции имущественного характера, несмотря на то, что действует свобода договора, и закон не запрещает этого. Конечно, общественное объединение терпит убытки, но не денежного, имущественного, а политического и репутационного характера – его представители не смогли принять участие в выборах, не смогли стать депутатами представительного органа местного самоуправления, следовательно, не смогли отразить идеи и интересы определенной группы населения (презюмируется, что эти идеи и интересы разделяют также и члены общественного объединения). В то же время можно проводить параллели с компенсацией морального вреда личности. Но каким образом оценить политические потери в денежной форме?

Наиболее верным в таком случае действительно представляется вынесение судом решения о принудительном исполнении соглашения политической партией в части включения кандидатов от общественного объединения в предвыборный список.

Можно ли считать соглашения политических партий нормативными договорами? Напомним, что нормативным договором в литературе признается «совместный правовой акт, оформление выражения согласованных обособленных волеизъявлений субъектов правотворчества, направленных на установление правовых норм»⁶⁶. На нормативный договор распространяются все упомянутые и проанализированные выше признаки договора. Кроме того, обычно выделяют следующие специфические черты данной категории договоров: «нормативные договоры заключаются в

⁶⁶ Иванов В. В. К вопросу о теории нормативного договора // Журнал российского права . 2000. № 7. Цит. по: <http://tigr.wordpress.com/2011/03/16/к-вопросу-о-теории-нормативного-догов/> (Дата обращения – 15 февраля 2012)

публичных интересах, их целевая направленность — это достижение общего блага, т.е. общественные цели здесь преобладают; нормативные договоры содержат правила поведения, имеющие юридическое значение не только (а иногда и не столько) для непосредственных участников договора, сколько иных коллективных и индивидуальных субъектов. Нормативный договор, таким образом, не замыкается внутри системы договаривающихся сторон, но имеет и внешне юридическое воздействие»⁶⁷.

Говоря о субъектах правотворчества, можно обратиться к классификации В.В. Иванова. Он выделяет три группы нормативных договоров в зависимости от субъектного состава: а) между государственными субъектами права (непосредственное государственное правотворчество); б) между государственными и негосударственными субъектами права (совместное правотворчество); в) между негосударственными субъектами права (санкционированное негосударственное правотворчество)⁶⁸. Соответственно, политические партии могут рассматриваться как негосударственные субъекты права.

На первый взгляд, соглашения политических партий заключаются исключительно в их частных интересах, для того, чтобы отстоять свои собственные позиции, усилить влияние в парламенте, улучшить свою репутацию и т.д. Но, тем не менее, в выигрыше все равно остается или, по крайней мере, должно оставаться все общество. Ведь, во-первых, процесс осуществления государственной власти, непосредственными участниками которого являются политические партии, должен происходить в интересах общества, служить защите прав и свобод граждан, повышения их благосостояния и т.д. Во-вторых, заключение и исполнение рассматриваемых соглашений повышает уровень политического плюрализма (здесь нет никакого противоречия), так как способствует обмену идеями, формирующимися в обществе. Политические партии призваны служить

⁶⁷ Демин А. В. Нормативный договор как источник административного права// Государство и право. 1998. № 2. С. 18.

⁶⁸ См. Иванов В.В. Указ. соч.

консолидации этих идей, их согласованию и применению. В конечном итоге, это также преследует общественный интерес. Поэтому можно утверждать, что на самом деле соглашения политических партий имеют своей целью общественное благо.

Однако большие сомнения вызывает нормативный характер положений, содержащихся в рассматриваемых соглашениях. Причины все те же – во многом политический характер самих положений, нежелание политических партий афишировать свои взаимоотношения, и, следовательно, отсутствие информации о соглашениях, а ведь признаком нормативности акта выступает, в том числе, официальное опубликование. Кроме того, обязательство участников соглашений «За честные выборы», например, не использовать в ходе избирательной кампании темы, технологии и приемы, разжигающие национальную и религиозную рознь, экстремизм или ксенофобию⁶⁹ вряд ли можно считать шагом к формированию соответствующего общего правила поведения. Такое *правомерное* поведение вытекает не из соглашения, а из подчинения правовому порядку, установленному ч.5 ст. 13, ч.3 ст. 19 и ч.2 ст. 29 Конституции Российской Федерации, а также положениями Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в частности, ст. 55 «Предвыборная агитация».

Вместе с тем в соглашениях политических партий встречаются положения, которые затем могут быть трансформированы в нормы позитивного права. Например, в коалиционном соглашении может быть детально расписан порядок выработки законопроекта, который является достаточно эффективным, и соответствующая норма может быть внесена в регламент представительного (законодательного) органа и даже в акт о политических партиях. В коалиционном же соглашении может содержаться и

⁶⁹ П. 6 Соглашения «За честные выборы» между тульскими региональными отделениями политических партий «Единая Россия», «Патриоты России» и «Правое дело». 28 сентября 2011 года. http://newstula.ru/fullnews_43692.html (Дата обращения - 15 февраля 2012)

такой внесудебный порядок разрешения споров между партиями, который в силу опять-таки своей эффективности может быть введен на уровне закона. Иными словами, соглашения политических партий, несмотря на значительный «вес» чисто политического элемента, обладают определенным нормотворческим потенциалом. Однако все опять-таки зависит от конкретного соглашения и от конкретного содержания того или иного положения.