

**Материалы к семинару научно-учебной группы
«Правовой анализ и моделирование политической конкуренции»
26 ноября 2012 г.**

«Уполномоченные регуляторы политической конкуренции и их компетенция: избирательные комиссии, органы юстиции, институты саморегулирования?»

***Васильева С.В.* Злоупотребление политической партией своим доминирующим положением / Российская Конституция: нормы и жизнь. Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып. 6. – М: ТЕИС, 2011. – С. 45-46.**

В сфере политической конкуренции есть и уполномоченные регуляторы: избирательные комиссии, которые, к примеру, следят за процедурой выборов, а также за предоставлением равного доступа партий к СМИ, и Конституционный Суд РФ, который, в частности, может признать норму закона, ограничивающую политическую конкуренцию, несоответствующей Конституции РФ. И хотя полномочия этих органов в рассматриваемой сфере не исключительны, определённый порядок на политическом рынке они наводят. Вместе с тем практика выборов и взаимодействие органов в системе власти показывает, что принимаемых комиссиями и Судом мер явно недостаточно.

Президент РФ в силу своих полномочий по стабилизации системы власти (ст. 80 Конституции РФ) мог бы также стать регулятором политической конкуренции. Однако его позиции в общественно-политической системе весьма противоречивы. Помимо того, что он призван обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов, он зачастую сам выступает активной стороной политической конкуренции: может быть членом политической партии и не прекращать своего членства в ней в период осуществления полномочий (ст. 10 Федерального закона «О политических партиях»), может быть председателем партии, не будучи её членом (таким был Президент РФ В.В. Путин), может нести в себе имидж сторонника определённой партии (в частности, Д.А. Медведев назначил председателя партии «Единая Россия» В.В. Путина Председателем Правительства РФ; фото действующего Президента РФ расположено в качестве «лица партии» на её Интернет-страничке). Президент РФ также становится номером «один» в федеральном списке кандидатов «Единой

России» на выборах Государственной Думы 2011 г.¹. Регуляторы же политической конкуренции должны обладать таким непреложным свойством как нейтральность, чего в статусе Президента РФ нет.

Горский А.В. Использование экономического подхода в правовом ограничении доминирования политической партии / Сборник конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний, выполненных студентами, аспирантами и преподавателями высших учебных заведений Российской Федерации в 2011/2012 учебном году. – М.: РЦОИТ, 2012. – С. 83-87.

На наш взгляд, общим направлением совершенствования правового регулирования является стимулирование политической конкуренции. Для достижения этой цели на политическом рынке необходимо существование, используя понятийный аппарат антимонопольного законодательства, неких *регуляторов*, способных при помощи установленных для них Конституцией полномочий оказывать положительное влияние на политическую конкуренцию. Такими регуляторами, по нашему мнению, могут выступать: парламент, как представительный орган народа; Президент, как гарант Конституции; и Конституционный Суд, как орган конституционной юстиции, призванный охранять конституционный строй государства. Рассмотрим их более подробно.

Злоупотребления правом (одной из форм которых является злоупотребление доминирующей партией своим положением) существуют именно там, где необходимые правила отсутствуют, либо, наоборот, многовариантность предписаний обуславливает формальную возможность неконституционного выбора, в том числе бездействия² (например, как отмечалось ранее, возможность доминирующей партии игнорировать инициативы других парламентских партий при принятии законов). Так как современное российское законодательство содержит недостаточно правил, обеспечивающих политическую конкуренцию, представляется, что восполнение данного пробела является задачей парламента как представительного и законодательного органа государственной власти.

¹ См.: Бочарова С., Смиров С., Артемьев А. От перемены мест в тандеме рейтинг не меняется // Газета.ру. 2011. 30 сентября / http://www.gazeta.ru/politics/elections2011/2011/09/29_a_3784842.shtml (дата обращения: 30 сентября 2011 г.).

² См.: Крусс В.И. Теория конституционного правоупотребления. М.: Норма, 2007. С. 668.

Законотворчество предполагает осознание каждым публичным лицом, что его содействие полноценному пользованию правами каждого прямо соответствует общественно значимому интересу³, к которому можно отнести политическую конкуренцию.

Однако именно парламент становится ареной активных действий политической партии, занимающей доминирующее положение. В руках партии, злоупотребляющей своим доминирующим положением, законотворчество может осуществляться вопреки обеспечению политической конкуренции⁴. Такие действия вряд ли можно квалифицировать как правонарушение или преступление, но их необходимо характеризовать как злоупотребление правом. Видится, что противостоять чрезмерному доминированию одной политической силы способны система «сдержек и противовесов» внутри государственного механизма, а также современные ресурсы институтов непосредственной демократии и гражданского общества.

Ещё одним властным субъектом, который может выступить в качестве регулятора, является глава государства. Так, в соответствии со ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент является главой государства и гарантом Конституции. Современная российская конструкция власти (если опираться строго на конституционный текст) отводит Президенту роль нейтрального политического игрока, ставя его как бы над всей властной системой. Таким образом, у Президента, как главы государства, появляются реальные рычаги пресечения попыток доминирующей партии злоупотребить своим положением на политическом рынке. К ним относится, например, предусмотренная ч. 3 ст. 107 Конституции Российской Федерации возможность Президента отклонить принятый парламентом федеральный закон. Применение данной меры возможно в том случае, когда, по мнению Президента, парламентом был принят закон, который может привести к злоупотреблению политической партией своим доминирующим положением, в котором произошла подмена конституционных интересов интересами сугубо партийными.

Однако реалии последних лет показывают, что действующая Конституция Российской Федерации создаёт весьма обманчивую картину касательно политической природы института президентства в России. Современное законодательство фактически превращает Президента в одного из активных субъектов политического рынка, который неизбежно *сам* начинает регулировать *условия политической конкуренции*, а также «вход»

³ См.: Крусс В.И. Указ. соч. С. 676.

⁴ Там же. С. 677.

*иных субъектов на политический рынок*⁵. Таким образом, Президент может способствовать усилению доминирования одной политической партии, а также может бездействовать при явном злоупотреблении этой партией своим положением (в этой связи довольно наглядным представляется пример Мексики, где до 2000 г. президентские выборы выигрывали кандидаты от Институционно-революционной партии, что отчасти обеспечивало устойчивость политического доминирования этой партии⁶). Противопоставить связке «Президент – доминирующая партия» формально можно конституционный запрет на замещение членом политической партии должности Президента. Однако на практике глава государства не будет являться беспартийным, так как его политические воззрения, идейные пристрастия и ценностные предпочтения никуда не денутся⁷. Таким образом, «борьба» Президента с злоупотреблениями доминирующей партии выглядит номинальной.

Наиболее действенным, по нашему мнению, институтом является Конституционный Суд Российской Федерации. Вследствие ограниченности нормативных возможностей обеспечения противодействия злоупотреблению политической партией доминирующим положением, исключительное значение получает интерпретационная практика высшего органа конституционной юстиции.

В соответствии со ст. 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд может проверять законы на предмет соответствия положениям Конституции. Признание Конституционным Судом закона неконституционным обеспечивает искомое нормативное противодействие злоупотреблению партией доминирующим положением, так как, по мнению В.И. Крусса, любая нормативная ситуация, позволяющая кому-либо безответственно злоупотреблять своими правами, свидетельствует, что тем самым неизбежно нарушаются связанные с подобным неконституционным позиционированием права других лиц и конституционный порядок в целом, что недопустимо⁸. В этой связи Конституционный Суд выступает политически незаинтересованным в фактической легализации злоупотребления доминирующей партией субъектом.

⁵ См.: *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008. С. 220.

⁶ См.: *Коргунюк Ю.Г.* Как проигрывают доминирующие партии, или чему учит мексиканский опыт // *Полития.* 2010. № 2. С. 172-174; *Гельман В.Я.* Перспективы доминирующей партии в России // *Pro et Contra.* 2006. № 4. С. 63-65.

⁷ См.: *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Указ. соч. С. 222.

⁸ См.: *Крусс В.И.* Указ. соч. С. 710-711.

Видится, что помимо рассмотренных властных институтов, в качестве регулятора политической конкуренции, способного предупреждать и пресекать злоупотребление доминирующей партией своим положением, может выступать Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

В большинстве современных государств наряду с избирателями главными субъектами избирательного процесса выступают политические партии. Одной из основных форм юридической институционализации политических партий является избирательное законодательство⁹. Поэтому закрепление в избирательном законодательстве помимо прочего положений о регулировании политического доминирования и контроля за ним видится логичным. В роли властного регулятора, призванного контролировать поведение доминирующей партии, может выступать ЦИК России – в некоторой степени арбитр, независимый и беспристрастный организатор конкурентной политической борьбы.

В свете вышесказанного обозначим возможные направления совершенствования деятельности ЦИК России в этой сфере.

Первое. Центральная избирательная комиссия России могла бы устанавливать доминирующее положение политической партии, которая обладала более 40% депутатских мандатов в парламенте в течение двух созывов подряд и на следующих выборах не утратила этой позиции. Доминирующее положение партии подтверждается выдачей свидетельства. С одной стороны, это будет формальной констатацией стабильной поддержки избирателями данной партии. С другой, документальное оформление политического доминирования позволит усилить контроль за доминирующей политической партией со стороны, в первую очередь, ЦИК России и Конституционного Суда Российской Федерации. В экономике хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение, побуждают раскрывать определённого рода информацию: сведения о торговой политике и политике ценообразования¹⁰. Было бы разумным установить достаточно высокие требования и к публичности деятельности доминирующей партии, в частности, к размещению обязательной информации на сайте политической партии.

Второе. Представляется необходимым наделить Центральную избирательную комиссию России полномочием проведения экспертизы

⁹ См.: Автономов А.С., Веденеев Ю.А., Луговой В.В. Сравнительное избирательное право: Учебное пособие. М.: Норма, 2003. С. 86.

¹⁰ См.: Борзова М. Торговые и коммерческие политики фармацевтических компаний: антимонопольные риски // Корпоративный юрист. 2011. № 5. С. 9.

проектов федеральных законов о выборах и партиях в связи с изменением (дополнением) порядка их участия в выборах, а также освещения предвыборной агитации через средства массовой информации. На наш взгляд, эта мера позволит в некоторой степени пресекать попытки доминирующей партии злоупотребить своим положением в законодательном процессе путём принятия законов, усиливающих её политический потенциал. По аналогии с Общественной палатой Российской Федерации заключения ЦИК России по результатам экспертизы подлежат обязательному рассмотрению на пленарных заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (п. 2 ст. 19 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»¹¹).

Третье. Центральная избирательная комиссия России может быть наделена полномочием по выдаче обязательных для исполнения предписаний о недопущении действий доминирующей партии, которые могут являться препятствием для возникновения политической конкуренции, либо могут привести к её ограничению, устранению. Такие действия возможны, например, в ходе предвыборной кампании, когда доминирующая партия непропорционально использует средства массовой информации и иные средства агитации, тем самым ограничивая политическую конкуренцию. В связи с этим, во-первых, необходимо распространить действие Федерального закона «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами»¹² и на непарламентские партии. Во-вторых, в ст. 5 этого Федерального закона важно было бы зафиксировать прямую возможность политической партий обжаловать в ЦИК России нарушения гарантий равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами как в выборный, так и в межвыборные периоды. При этом следовало бы установить и особенности процедуры рассмотрения таких жалоб.

Наделение Центральной избирательной комиссии России дополнительными полномочиями усилит её роль независимого регулятора политической конкуренции.

¹¹ Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в ред. от 06.12.2011) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

¹² Федеральный закон от 12.05.2009 № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2392.