

Саморегулирование и государственное регулирование партийной жизни: вопросы права¹

Саморегулирование партийной жизни. В сфере экономики и предпринимательства за организациями признается право не только доурегулировать и конкретизировать официальные правила поведения, но и определить самостоятельно все то, что не установлено в законодательстве². Основной идеей саморегулирования является выполнение лицами, действующими на экономическом рынке, правил и стандартов, которые исходят не от государства, а от самих этих лиц и ими же разрабатываются³. Саморегулируемые организации утверждают стандарты и правила предпринимательской и (или) профессиональной деятельности, включающие меры дисциплинарного воздействия в отношении членов этой организации⁴. Результатом саморегулирования с точки зрения права являются разработанные организациями акты: стандарты доступа на рынок, положения о бонусной системе в организации, социальная отчетность бизнеса, кодексы профессиональной этики и другие.

Саморегулирование осуществляется любыми общественными институтами, в том числе и такими публичными корпорациями как политические партии. Самостоятельное принятие и исполнение правил поведения свойственно субъектам профессиональных сообществ, функционирующих в зонах однородных общественных отношений. Следовательно, саморегулирование может осуществляться не только на экономическом рынке, но и на рынке политическом. Саморегулирование

¹ Статья подготовлена в ходе работы научно-учебной группы 2012 г. над темой: «Антимонопольное регулирование политической конкуренции» (грант № 12-05-0006) при поддержке Научного фонда НИУ ВШЭ.

² См.: *Кашанина Т.В.* Корпоративное право: Учебник. – М.: Высшая школа, 2006. С.203.

³ См.: *Долинская В.В.* Частноправовые формы и методы экономического саморегулирования // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2009. № 2. С.22.

⁴ См.: *Тихомиров Ю.А.* Право и экономическое саморегулирование // Там же. С.4.

партийной жизни происходит в формах разработки и реализации уставов, решений руководящих органов партий, а также политических соглашений. Аргументацию относительно признания за политическим соглашением статуса акта саморегулирования можно позаимствовать у цивилистов. Законодательство о саморегулируемых организациях закладывает определенную тенденцию в понимание саморегулирования (Федеральный закон «О саморегулируемых организациях», Федеральный закон «Об аудиторской деятельности», Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и другие). Эта деятельность характеризует межкоммуникационные отношения коммерческих организаций, работу профессионального сообщества в целом. Однако локальное регулирование в организации, принятие внутриорганизационных решений, а также договорный процесс также могут расцениваться в качестве саморегулируемой деятельности. Отмечается, что договоры между лицами частного права являются формой экономического саморегулирования. Договорный процесс по определенным параметрам схож с процессом правотворчества. Кроме того, государство с помощью договора решает социально-экономические задачи: через внутренние свойства самой договорной формы или через (последствия) результаты его заключения и исполнения⁵.

В соответствии с Соглашением «За политическую культуру на выборах», подписанным региональными отделениями политических партий в Ленинградской области осенью 2007 г. партии-участницы взяли на себя обязательства отказаться от использования недостойных и незаконных методов ведения предвыборной агитации и любых форм манипулирования сознанием избирателей, среди которых массовые выбросы компромата, распространение непроверенных и бездоказательных данных о конкурентах, подкуп избирателей. Партии в период избирательной компании при общении с избирателями обязались быть честными и открытыми, исполнять

⁵ См.: *Долинская В.В.* Указ.соч. С.23, 24.

обещанное, опираясь на реальные возможности, не препятствовать свободному волеизъявлению граждан, высказыванию ими своего мнения. Партии обязались помнить, что политика – это не борьба на уничтожение противника, а состязание, в котором побеждает здравый смысл. Целью сторон соглашения явилась объективная оценка программ кандидатов и их деятельности. Партии обратились к СМИ с призывом: при освещении выборов быть честными и объективными, действовать взвешенно и беспристрастно, не допускать дискриминации в отношении какого-либо избирательного объединения и кандидата. При этом журналистские материалы не должны носить односторонний и тенденциозный характер, что, однако, не умаляет общепризнанных принципов свободы выражения мнения, а также непредвзятого комментирования и критики⁶. Хотя это соглашение в большей мере представляют собой акт о намерениях (а не конкретные нормы), в нем в виде принципов сформулированы желаемые модели поведения участников выборов.

В России саморегулирование в сфере заключения политических соглашений развивается по следующим направлениям: партии могут самостоятельно доурегулировать процедуру заключения и реализации политических соглашений, обозначить подходы к пониманию их содержания. В отсутствие формальных запретов следует признать допустимым заключение политических соглашений, прямо не предусмотренных законом.

Правовые основы статуса политических партий определяются в Федеральном законе «О политических партиях» и иных федеральных законах, постановлениях Центральной избирательной комиссии РФ и Конституционного Суда РФ, подзаконных актах уполномоченных и регистрирующих органов. Применительно к таким сферам партийной жизни как внутрипартийное устройство и организация «внешних» партийных

⁶ См.: *Заикин С.С.* Соглашения политических партий как способ реализации права на участие в управлении делами государства // *Российская конституция: нормы и жизнь. Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып.6.* – М.: ТЕИС, 2011. С.77.

связей в законодательстве устанавливаются общие требования к форме и содержанию партийных документов: преимущественно к уставу и программе. Государственное регулирование партийной жизни минимально вторгается в духовно-идеологическую партийную автономию. При этом принятие от имени партии или ее органа программного документа представляет собой правоотношение, регулируемое как нормами корпоративного права, так и правовыми нормами. Двухмерный характер политического облика партии позволяет оценивать ее акты на двух уровнях⁷. Первый уровень предполагает правовую оценку партийных актов, форма и содержание которых определенным образом регламентированы в законодательстве (устав, программа, предвыборные акции). Второй – правовую оценку так называемых «околоправовых» партийных актов (заявления, не предусмотренные законом партийные акции). Партийные документы не всегда порождают собственно правоотношения, а потому не все они рассматриваются в качестве правовых актов (хотя в российской традиции – признание в качестве источника права, а, следовательно, нормативного правового акта устава политической партии такой, как КПСС⁸). Стоит согласиться с тем, что партийные документы «всегда описывают лишь ничтожную часть реальности, если они вообще описывают реальность; ведь на практике им редко следуют неукоснительным образом. А с другой стороны, партии сами охотно окружают свою жизнь тайной...»⁹.

В настоящее время можно утверждать, что такие сферы партийного строительства как формирование списков кандидатов, обеспечение внутрипартийной дисциплины, ответственность членов партии перед партией, взаимоотношения между центральными органами и иными партийными структурами, порядок организации и проведения многих

⁷ См.: *Заславский С.Е.* Политические партии России: Проблемы правовой институционализации. – М.: Институт права и публичной политики. С.144, 150.

⁸ См.: *Митин Г.Н.* Уставы политических партий и решения их руководящих органов как источники конституционного права России // Конституционное и муниципальное право. 2012. Май. Вып.5. С.39.

⁹ См.: *Девюрже М.* Политические партии / Пер. с фр. Изд. 4-е. – М.: Академический проект; Трикта, 2007. С.19.

политических акций, а также политические соглашения, в большей части, отдаются на откуп саморегулирования публичным корпорациям.

Устав партии, ее программа, партийные заявления, решения руководящих органов могут рассматриваться в качестве актов саморегулирования, если их форма и содержание схематично описаны в законодательстве (или вообще не описаны), и на практике партии самостоятельно доурегулируют или урегулируют соответствующие общественные отношения. Практической потребностью современного партийного строительства является понимание правовой силы партийного документа, правовых последствий его действия и возможности судебного оспаривания (защиты). Определение меры правового и саморегулируемого начала в партийных документах – залог дальнейшей эффективной юридизации политических отношений России. Е.Г. Ясин отмечает, что у российской экономики не видно новых резервов в наращивании добычи сырья или улучшении качества кредитно-денежной политики – первая уже на максимуме, вторая – вполне компетентна. Но крупные резервы лежат совсем в иной области: «это несколько необычные для нас области доверия, права, конкуренции»¹⁰. То же самое, но учитывая специфику политических отношений, можно сказать применительно к российской политике: доверие, право, конкуренция ей необходимы.

Государственное регулирование партийной жизни. Это одна из форм конституционного ограничения свободы объединения. В литературе отмечается, что ограничения свободы объединения должны вводиться федеральным законодательством только для конкретизации установленных в части 3 статьи 55 Конституции РФ запретов, но не должны вводить новые основания ограничения. Ограничения свободы объединения подразделяются на ограничения по: целям деятельности; перечню правомочных субъектов

¹⁰ См.: Сайт Открытая экономика. Экспертный канал Высшей школы экономики. Отчет о круглом столе фонда «Либеральная миссия» // <http://opec.ru/1431822.html> (Дата обращения: 15.10.2012 г.).

права на объединение; сферам деятельности объединения; численному составу учредителей, членов или участников объединения¹¹.

Учитывая и такой формат ограничения свободы объединения как государственное регулирование партийной жизни, надо понимать, что ограничения свободы объединения могут затрагивать совершенно различные элементы статуса политических партий: от определения внутренней структуры партий до порядка формирования списков кандидатов. Верно то, что государственное регулирование партийной жизни происходит в виде правового оформления, юридического утверждения места и роли политических партий в общественно-политической системе, определения порядка их образования и деятельности. «Институционализация политических партий – это юридизация партийно-политических отношений, основанная на подчинении партийной системы верховенству права»¹².

Законодательство о политических партиях достаточно лаконично относительно определения внутривнутрипартийного устройства и организации «внешних» партийных связей. В отличие от этого гражданское законодательство (Гражданский кодекс РФ, федеральные законы об акционерных обществах, обществах с ограниченной ответственностью и другие) намного подробнее регламентирует внутреннюю структуру коммерческих организаций, порядок принятия решений их органами, отношения с третьими лицами. Саморегулирование коммерческих организаций получает нормативные ориентиры, например, в части заключения акционерных соглашений. Без помощи же государственного регулирования саморегулирование партийной жизни в современной России получается слишком расплывчатым по объему, чрезмерно свободным по содержанию, непубличным и практически бесконтрольным.

Где граница, за которой кончается государственное регулирование и начинается саморегулирование партийной жизни? Саморегулирование в

¹¹ См.: Любутов Н.А. Конституционное право граждан на объединение: правовая природа и механизм реализации. Дисс... к.ю.н., М, 2011. С.13.

¹² См.: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. С.398-399.

сфере экономики и предпринимательства развивается по определенным закономерностям. Насколько государству следует быть активным и вмешиваться в регулирование субъектов экономической деятельности, и какие сферы общественных отношений отдавать на откуп саморегулирования? При ответе на заданные вопросы следует учитывать: недопустимость правовой инфляции, запрет государственного регулирования тех сфер экономики и предпринимательства, где субъекты экономических отношений способны самостоятельно решать вопросы своего развития, невозможность передачи в область саморегулирования отношений, обеспечение которых достигается исключительно за счет государства, например, безопасность населения.

Понимание границы саморегулирования и государственного регулирования в сфере деятельности политических партий не может опираться на обозначенные подходы. В отличие от субъектов экономических отношений политические партии являются не только институтами гражданского общества. Если партии имеют представителей на государственных должностях, то они одновременно находятся и в орбите власти, и в орбите гражданского общества.

Вопрос о достижении баланса между саморегулированием и государственным регулированием упирается в проблему установления сфер общественных отношений, правовая институализация которых должна осуществляться исключительно государством. Конфликты конституционных ценностей требуют нормативного разрешения. Законодатель не может перевести их в неправовую плоскость частного усмотрения, в частности, передать их решение общественным институтам¹³. В нашем случае это может быть конфликт между свободой объединения и необходимостью развития политической конкуренции, когда речь идет о пределах юридикации внутрипартийной демократии.

¹³ Государственное право Германии / Пер. с нем. В 2 т. Т. 2. М., 1994. С.248–249.

В соответствии с частью 1 статьи 31 Федеральным законом «О политических партиях» политическая партия – единственный вид общественного объединения, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. В этих условиях партийные документы приобретают судьбоносное значение для процессов государственного волеобразования. Они ложатся в основания устройства органов, если речь идет о списках кандидатов, или проведения государственной политики, если речь идет о коалиционных политических соглашениях. Саморегулирование партийной жизни становится правовой основой властеотношений и является частью их правового механизма. Но правопорядок в публичной политике не выстраивается в условиях стихийного развития саморегулирования партийной жизни в России. Вряд ли можно ожидать, что партии сами себя ограничат в интересах политической конкуренции, наладят внутрипартийную демократию.

Порядок реализации гражданином пассивного избирательного права независимо от того, является ли он членом партии или нет, определяется в России не только федеральными законами, но и уставами политических партий, а также их внутренними органами. Г.Н. Митин справедливо отмечает, что политические партии стали частично выполнять роль регулятора избирательных правоотношений, а их уставы и отдельные решения руководящих органов приобрели действительно общеобязательный характер: процедура предварительного внутрипартийного голосования по кандидатурам, порядок размещения кандидатов в списке, конкретика отзыва и исключения кандидатов из выдвинутого списка, не предусмотрены законодательством. Это предмет партийного правотворчества¹⁴. Так, на официальном сайте «Единой России» размещено положение о порядке проведения народного предварительного голосования по определению кандидатур для последующего их выдвижения в составе региональных групп

¹⁴ См.: Митин Г.Н. Указ.соч. С.40-41.

федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы шестого созыва (Москва – 2011)¹⁵. В положении о проведении так называемого общенародного праймериз определяется, что праймериз – это комплекс мероприятий, проводимых партией и ее структурными подразделениями, организациями, подписавшими Декларацию об образовании Общероссийского народного фронта, по определению кандидатур для последующего их выдвижения в составе региональных групп федерального списка кандидатов. В положении указано также, что утвержден состав Регионального координационного совета Общероссийского народного фронта (далее – Региональный координационный совет). Члены этого совета участвуют в процедуре голосования с правом решающего голоса по кандидатурам общенародного праймериз.

Правовой проблемой является неоднозначность ориентиров для правоприменителя. В случае возникновения спора о нарушениях в ходе предварительного голосования при определении кандидатур, включаемых в список, возникает вопрос о том, как поступать суду: оценивать нарушения на предмет соответствия партийному документу или закону (которого, впрочем, нет)? А если партийный документ противоречит Конституции РФ, может ли он быть «оспорен» в Конституционном Суде РФ? Такой «высокий» статус партийных решений с точки зрения исключительной роли в системе власти субъектов их принятия и содержания предмета решения требует распространения на них ряда правил, применяемых к порядку принятия, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов.

В политике различные партии преследуют различные цели и у каждой своя идеология. В отличие от экономики и предпринимательства в политике нет той отправной точки нанесения ущерба – деликта, наступление которого подлежит объяснению путем анализа разумности действий и решений партии. С одной стороны, для политических партий существуют единые стандарты поведения (европейские стандарты, законодательство России). С

¹⁵ См.: <http://er.ru/core/news/theme/16.html> (дата обращения: 11 октября 2012 г.).

другой стороны, за пределами юридических стандартов остаются неурегулированные политические отношения, когда в той или иной ситуации, пусть даже типичной, у партий нет единых нормативов деятельности¹⁶.

Сложности с определением «отправной точки нанесения ущерба» в политике не должны препятствовать поиску оптимальной модели юридизации партийной жизни. В обосновании государственного регулирования партийной жизни в настоящее время требуется смещение акцентов – с необходимости защиты прав и свобод (а равно обеспечение народного суверенитета) на необходимость развития политической конкуренции. Акцент на развитие политической конкуренции позволяет не только лучше понять содержание государственного регулирования, его цель, его направленность, но также позволяет увидеть важность более активной роли государства в регулировании деятельности партий.

Так, для развития политической конкуренции, безусловно, необходимо обеспечивать внутрипартийную демократию при составлении списков кандидатов партиями. Быть может, стоит предложить политическим партиям модельный кодекс, включающий принципы, на основании которых партии должны формировать этот список кандидатов. Есть и более жесткие меры государственного регулирования в связи с реализацией этой «партийной функции». Может быть, установить необходимость включения в список кандидатов требование о том, чтобы партии включали в этот список лиц, имеющих определенный партийный стаж?

Для развития политической конкуренции также необходимо обеспечивать добросовестную предвыборную агитацию без использования административного ресурса. Что же для этого предложить? Быть может, взять конструкции, применяемые в сфере экономической конкуренции, и попытаться перенести их в область политики. Федеральная антимонопольная

¹⁶ См.: *Заикин С.С.* Правовая природа соглашений политических партий // Судьбы конституционализма в России и современном мире: Труды кафедры конституционного и муниципального права. Вып.7. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»: Издательство «Юрист», 2012. С.105.

служба – уполномоченный регулятор экономической конкуренции в России устанавливает: кто доминирует на экономическом рынке, какие ограничения в связи с таким доминированием стоит установить, выдает предписания хозяйствующим субъектам о недопустимости экономической концентрации. Какой институт, какой орган способен осуществлять регулирование политической конкуренции в России – дискуссионный вопрос. На данном этапе, тем не менее, можно предположить, что некая инстанция будет устанавливать политическое доминирование, фиксировать состояния политического монополизма и политической концентрации, выдавать предписания о том, что такое доминирование чрезмерно и необходимы меры расконцентрации.

Для развития политической конкуренции требуется информационная открытость деятельности партий. Причем, проблема недостаточной информационной открытости характерна и для сферы саморегулирования субъектов экономической деятельности. В литературе отмечается, что принуждение саморегулируемой организации своих членов к надлежащему и полному раскрытию информации не всегда соответствует интересам самой саморегулируемой организации. В связи с этим некоторые саморегулируемые организации осуществляют раскрытие информации таким образом, чтобы непосвященный пользователь получил ограниченную информацию¹⁷.

Интернет становится все более доступным и используемым ресурсом в политическом общении. Можно предложить юридикацию порядка организации и наполнения сайтов политических партий. Что должно размещаться на сайтах политических партий, в какой мере партии должны раскрывать обществу свою внутреннюю жизнь? В настоящее время партии, безусловно, размещают уставную информацию, некоторые внутривнутрипартийные документы. Но, во-первых, единообразия в наполнении сайтов политических

¹⁷ См.: Селивановский А.С., Селивановская М.Е. Переход от лицензирования к саморегулированию // Закон. 2011. № 11. С.111.

партий нет, а, во-вторых, размещаемой информации мало для признания открытости деятельности партий. Возможно, следовало бы рекомендовать партиям размещать информацию об их соглашениях с союзами (ассоциациями) коммерческих организаций. Примеры таких соглашений в России есть: партии заключают их с Российским союзом промышленников и предпринимателей и другими предпринимательскими союзами. Возможно, следует рекомендовать партиям более активно предавать публичности процедуру составления списков кандидатов, подробно рассказывать о кандидатах избирателям через сайты. Максимально открытыми в Интернете должны быть структура партии и партийные решения.

Кажется верным утверждение о том, что необходим баланс между саморегулированием и государственным регулированием партийной жизни, а также должна соблюдаться презумпция правомерного поведения участников правового общения, правомерности самостоятельно разработанных правил корпораций, профессионального сообщества – партий, презумпция доверия государства общественным институтам¹⁸. Но если давать партиям абсолютную свободу регулирования внутренней и внешней жизни при сохранении общесистемного государственного давления по разным направлениям: исполнительной власти на парламент, избиркомов на наблюдателей, административного ресурса на честные выборы, толка от такого регулирования не будет. Партии не воспользуются своей свободой в благих целях. Они сами не наладят демократию. Конечно, в России усиление государственного регулирования нежелательно. Однако проблему демократизации партийной жизни можно решать именно через идею государственного регулирования, но подходя к ней с другой стороны. Ориентируясь на положительный опыт саморегулирования в сфере экономики и предпринимательства, можно в законодательстве задавать ясные и достаточные ориентиры для саморегулирования партийной жизни. В

¹⁸ См.: Заикин С.С. Правовая природа соглашений политических партий. С.114.

любом случае, это будет более мягкое регулирование, чем прямая государственная юрисдикция партийного строительства.