

Правовой статус соглашений политических партий в теории и судебной практике Израиля¹

**Заикин С. С.,
аспирант кафедры
конституционного и муниципального права (2-й год обучения)
НИУ ВШЭ (г. Москва)
E-mail: istoriograf@mail.ru
Телефон: 8-916-012-55-77**

Изменения, внесенные в апреле 2012 года в российское законодательство о политических партиях, в частности, радикальное снижение требований к численности партии с 40 000 членов до 500², безусловно, станут объектом пристального внимания и анализа со стороны многих представителей юридической и политической науки. Но уже сейчас можно сделать некоторые вполне напрашивающиеся выводы – уменьшение количества членов партии, требуемое для регистрации, приведет к увеличению количества самих партий – игроков на политическом рынке. Но постепенно фаза активного создания множества новых мелких партий³ как первичная реакция на смягчение положений законодательства пройдет, и перед ними встанут вопросы о стратегии развития, работы с населением и, разумеется, участия в выборах. Для успешного же выступления на выборах многие из них будут вынуждены договариваться между собой о создании предвыборных «союзов». Мы вынуждены употреблять этот термин, как так после первого шага – снижения требования к численности политической

¹ В данной научной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта «Антимонопольное регулирование политической конкуренции», выполненного в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2012 году, грант № 12-05-0006.

² Пункт «б» ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 2 апреля 2012 года №28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // Российская газета, 4 апреля 2012 года.

³ На 25 апреля 2012 года в Министерстве юстиции РФ были сведения о 157 действующих организационных комитетах политических партий. Причем резкий рост их числа можно наблюдать с февраля 2012 года, в период подготовки закона о снижении численности партий – 130 из 157 оргкомитетов появились именно тогда. См. URL: <http://minjust.ru/node/2162> (дата обращения - 26 апреля 2012 года).

партии, не был сделан второй – в избирательное законодательство не были возвращены положения об избирательных блоках. Хотя общее право партий вступать в союзы и ассоциации с другими партиями и общественными объединениями закреплено в п.1 ст. 26 Федерального закона «О политических партиях»⁴.

Но можно предсказать, что законодательство, скорее всего, пойдет вслед за практикой, и избирательные блоки (их еще можно называть предвыборными коалициями) вновь будут признаны как конституционно-правовой институт и станут предметом правового регулирования. В противном случае эти блоки уйдут в неформальную сферу, что может отрицательно сказаться на репутации партий как субъектов, ведущих значительную часть своей деятельности «в тени».

Потенциальный рост числа политических партий, потенциальные переговоры между ними и формирование договоренностей, наконец, потенциальное увеличение числа партий, представленных в Государственной Думе, делает актуальным вопрос о соглашениях политических партий, природе, статусе и возможности защиты таких соглашений в рамках права. Поскольку в нашей стране, во-первых, эти соглашения не распространены, во-вторых, практически отсутствуют научно-аналитические материалы юридического характера, весьма полезным представляется изучение зарубежной теории и практики.

Соглашения политических партий достаточно распространены в Европе⁵. Однако наиболее богатый практический опыт заключения и исполнения различных соглашений политических партий накоплен в Израиле. В частности, в новейшей истории этого государства все правительства были коалиционными и существовали на базе коалиционных

⁴ Федеральный закон от 11 июля 2001 года №95-ФЗ «О политических партиях» (в редакции Федерального закона от 2 апреля 2012 года №28-ФЗ). СЗ РФ, 16.07.2001, №29, с. 2950.

⁵ 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.

соглашений⁶. Как следствие, самое пристальное внимание к категории соглашений политических партий было уделено именно израильскими юристами, специалистами в области как частного, так и публичного права. Поэтому анализ именно израильской теории и практики, в том числе судебной, представляется наиболее ценным.

Следует сразу уточнить, что коалиционные соглашения о формировании собственно парламентской коалиции, о распределении должностей в правительстве и об основных направлениях государственной политики – лишь один из типов соглашений политических партий. Как уже говорилось выше, к соглашениям политических партий относятся соглашения о формировании предвыборных блоков, существуют также соглашения о недопущении «грязных» избирательных технологий и т.д.⁷

По мнению судьи Верховного суда Израиля Аарона Барака, политические соглашения являются политико-юридическим инструментом, кристаллизующим политические шаги⁸. Это утверждение наглядно показывает главную проблему рассматриваемых соглашений – соотношение политического и юридического элементов. Как следствие, один из наиболее важных вопросов – определение природы данных соглашений. Кроме этого, в израильской юридической науке ключевыми вопросами, связанными с рассмотрением этих соглашений, являются проблема применимого права, а также судебная проверка и защита таких соглашений.

⁶http://www.mfa.gov.il/MFA/History/Modern+History/Historic+Events/Elections_in_Israel_Feb_ruary_2009.htm#dayafter (Дата обращения – 26 апреля 2012 года)

⁷ Более подробно о классификации соглашений политических партий см. *Заикин С.С.* Политические соглашения как форма саморегулирования // *Власть и общество: грани взаимодействия: материалы IX Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право, управление – 2009»*. Часть II. / Отв. ред. С.И. Некрасов; Государственный университет управления. – М.: ГУУ, 2010. С. 32-34; *Заикин С.С.* Соглашения политических партий как способ реализации права на управление делами государства // *Российская Конституция: нормы и жизнь. Труды кафедры конституционного и муниципального права*. Вып. 6. – М.: ТЕИС, 2011. С. 67-77.

⁸HCJ 1601/90. Advocate Meshulam Shalit v. M.K. Shimon Peres & Others. URL: http://elyon1.court.gov.il/files_eng/90/010/016/z01/90016010.z01.pdf (Дата обращения - 26 апреля 2012)

Профессор факультета права Еврейского университета в Иерусалиме Ицхак 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.

Судья А. Барак придерживается позиции, что политические соглашения исходя из их предмета – осуществления государственной власти – являются публично-правовыми договорами, следовательно, должны быть урегулированы нормами публичного права. По делу *Rubin v. Berger (1987) 41 (i) P.D. 73* во мнении он отметил, что если оставить политические соглашения вне правового регулирования, то может возникнуть опасность

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 *Itzhak Zamir. Op.cit. P. 467.*

¹¹ *Ibid. P. 468-469.*

того, что партии будут отступать от правил, закрепленных в них, а это, в свою очередь, подорвет доверие общества к институтам государства, и это необходимо предупредить¹².

Существует и частноправовой подход к природе рассматриваемых соглашений. 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»¹³. 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 соглашения юридически обязательными, и их стороны связаны их положениями¹⁴.

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»¹⁵. 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

¹² Цит. по *David Kretzmer*. Political Agreements – a critical introduction // *Israel Law Review*. Vol. 26, Number 4. P. 415-416.

¹³ *Gabriela Shalev*. Political Agreements // *Israel Law Review*. Vol. 26, Number 4. P. 443

¹⁴ См. *Gabriela Shalev*. *Op. cit.* P. 452 - 453.

¹⁵ *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Книга первая. Общие положения – М.: Статут, 1997. URL: <http://lib.rus.ec/b/66584/read> (Дата обращения - 26 апреля 2012)

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»¹⁶.

Наконец, достаточно большая группа ученых, к которой, в частности, относятся Давид Крецмер, профессор права Еврейского университета в Иерусалиме, и Нили Коэн, профессор факультета права Тель-Авивского университета, придерживается позиции, что соглашения политических партий не являются юридическими документами, следовательно, не могут быть урегулированы правом. Вот как Н. Коэн, в частности, критикует частноправовой подход Г. Шалев: «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 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»¹⁷.

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 вреда¹⁸.

¹⁶ Там же.

¹⁷ *Nili Cohen*. Political Agreements // *Israel Law Review*. Vol. 26, Number 4. P. 512-515.

¹⁸ См. *Nili Cohen*. *Op.cit.* P. 515-516.

В то же время Д. Крецмер, говоря о неюридической природе соглашений, 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»¹⁹. Проблема судебной защиты и проверки соглашений политических партий будет рассмотрена ниже.

Возможно, что точка зрения тех специалистов, которые рассматривают соглашения политических партий лишь как документы политического характера, где есть лишь политические обязательства, основана на том, что непосредственными предметами и целями соглашений политических партий зачастую становятся вопросы, имеющие преимущественно или исключительно политическое содержание. Например, в коалиционном соглашении закреплена обязанность 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?

¹⁹ *David Kretzmer. Op.cit. P. 411.*

Что касается проблемы применимого права, то по данному вопросу в израильской науке также существует несколько позиций. Выше уже приводилось мнение А. Барака о необходимости публично-правового регулирования этих соглашений. С точки зрения И. Замира, «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»²⁰.

По мнению И. Замира, «закон может установить юридические рамки регулирования конкретного вида контрактов, не обращая внимания на волевой аспект и, как следствие, намерения сторон»²¹. 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»²².

Похожей позиции придерживается и Г. Шалев, говоря о том, что применение норм частного права к соглашениям политических партий 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

²⁰ *Itzhak Zamir*. Op.cit. P. 482.

²¹ *Ibid*. P. 483.

²² *Itzhak Zamir*. Op.cit. P. 490.

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 пользу²³.

С критикой публично-правового подхода к регулированию соглашений политических партий выступил Д. Крецмер. По его мнению, 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 крупной партии, так как она 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 издержки²⁴. То есть неформальные политические нормы обеспечат исполнение соглашений без правового регулирования.

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»²⁵.

До какой степени может распространяться судебная проверка, и подлежат ли соглашения политических партий судебной защите? В Израиле дискуссия вокруг данной проблемы развернулась после дела *Zerzevsky v. The*

²³ См. *Gabriela Shalev*. Op.cit. P. 454 - 457.

²⁴ *David Kretzmer*. Op.cit. P. 418.

²⁵ *Ibid.* P. 420-422.

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 рассмотрению²⁶. 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 власти²⁷. 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?»²⁸ По мнению же Д. Крецмера, такое сопоставление не совсем верно: «относительно любой профессии существуют общие правила и нормы поведения, которые должны соблюдаться всеми членами данной профессиональной группы. В политике же различные партии преследуют различные цели, у каждой своя идеология. Более того, в отличие от 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»²⁹.

Серьезные сомнения относительно возможности судебной защиты рассматриваемых соглашений высказывались доктором права Дафной Барак-

²⁶ *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.*

²⁷ Цит. по *David Kretzmer. Op.cit. P. 428.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid. P. 429.*

Эрез из Тель-Авивского университета. 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 мнению, все же не являются обязательными, и, соответственно, нельзя принудить к их исполнению³⁰.

Вопрос о проблемах, связанных с возможностью рассмотрения их в суде затронула и Н. Коэн: «неюрисдикционный 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 соглашения. Предмет рассмотрения здесь иной – законность и конституционность осуществления публичной власти в рамках конкретного политического соглашения»³¹. В качестве аргументов Коэн приводит довольно обширную практику Верховного суда Израиля. Например, в деле *Albaz v. Minister for Religious Affairs (1964) 18 (iv)* рассматривалась ситуация, когда министр назначал членов совета по делам религии, исходя из договоренностей, закрепленных в 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 полномочиями³². 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

³⁰ См. *Daphne Barak-Erez*. Judicial Review of Politics: The Israeli Case // *Journal of Law and Society*, Vol. 29, №4, December 2002. P. 629.

³¹ *Nili Cohen*. Op. cit. P. 525.

³² См. *Nili Cohen*. Op. cit. P. 525.

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 было³³.

Наконец, в деле *Nathanson v. Mayor of Holon (1992) 46 (ii) P.D. 194*, 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, что процедура выхода депутата из состава совета противоречит законодательству³⁴.

Из представленного небольшого обзора видно, что даже в тех странах, где соглашения политических партий представляют собой устойчивую практику, нет единства мнений относительно их природы и статуса. Законодательное регулирование данных соглашений в Израиле также отсутствует, возможно, они скорее воспринимаются как конституционно-правовой обычай (не будем забывать, что Израиль принадлежит к англосаксонской правовой системе). Тем не менее, изучение подобного материала в условиях нового периода партийного строительства, безусловно, будет способствовать развитию новых концепций и институтов конституционно-правовой теории и практике.

³³ *Nili Cohen*. Op. cit. P. 525.

³⁴ *Ibid.*