

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

Горский Александр Владимирович,
студент 3-го курса факультета права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)

Научный руководитель:

Васильева Светлана Викторовна,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права факультета права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), кандидат
юридических наук



Использование экономического подхода в правовом ограничении доминирования политической партии

Введение

Мировая практика знает порядка десяти многопартийных систем с доминирующей партией. Например, в Мексике – Институционно-революционная партия (с 1930 по 2000 г.), в Швеции – Социал-демократическая рабочая партия (с 1932 по 2006 г., с небольшими перерывами), в Индии – Индийский национальный конгресс (с 1947 г. по настоящее время, с небольшими перерывами), в Италии – Христианско-демократическая партия (с 1948 по 1981 г.), в Японии – Либерально-демократическая партия (с 1955 по 2009 г., с небольшими перерывами), в Индонезии – Голкар (с 1977 по 1999 г.), в ЮАР – Африканский национальный конгресс (с 1994 г. по настоящее время), и некоторые другие. Небольшое количество таких систем, а также наличие характерных только для них особенностей, обуславливают интерес к проблематике политического доминирования. Доминирующие политические партии могут переизбраться в значимом конкурентном многопартийном соревновании на протяжении длительных периодов времени. Причём достижение этого эффекта происходит без применения мощного административного ресурса, что превратило бы такие политические системы в авторитарные, но вместе с тем без возможности выравнивания поля политической конкуренции, которое могло бы трансформировать их в чисто состязательные.

В то же время существование политической партии, занимающей доминирующее положение в многопартийной системе, не всегда благоприятно сказывается на общественном и государственном развитии. С одной стороны, политическая система с доминирующей партией является для посттоталитарных и поставторитарных обществ

неким прологом к демократической конкурентной партийной системе. С другой стороны, подобная политическая модель может переродиться в авторитарную вследствие злоупотребления доминирующей партией своим положением. В этой связи установление факта политического доминирования, объяснение его основных причин создаёт предпосылки для его преодоления, а также пресечения возможных злоупотреблений.

Вопрос политического доминирования входит в предмет исследований, в основном, политологов. Юристы обращали внимание на данную проблему, однако её изучение осуществлялось в узких рамках (избирательного права, статуса депутатов и фракций и др.) либо носило фрагментарный характер (требования к созданию политических партий). Настоящая работа представляет собой одно из первых в юриспруденции комплексных исследований проблем правового закрепления и регулирования политического доминирования.

Новизна этой работы обусловлена тем, что доминирование политической партии рассматривается с использованием понятийного аппарата, механизмов экономической науки и антимонопольного законодательства. Так, автор предпримет попытку сопоставить конкуренцию политическую и экономическую, сравнить доминирование в политике и на товарных рынках, выявить сходства и отличия, а также выяснить, возможно ли применение к регулированию политического доминирования институтов и механизмов, применяемых экономикой и антимонопольным законодательством к доминированию на товарных рынках.

Глава 1. Теоретико-правовые аспекты доминирующего положения партии

1.1. Понятие доминирующего положения политической партии

В рамках свободно складывающихся общественно-политических систем возможно появление доминирующей партии. В основном это происходит в случаях обретения обществом собственной государственности либо её существенной трансформации (например, после распада Советского Союза и последующего построения демократической России). В этих случаях присутствует политический плюрализм (проявляющийся в существовании большого количества партий различной направленности), однако отсутствуют стабильные политические отношения и демократически построенная конкуренция, что, в свою очередь, грозит стабильности развития общества и государства. Таким образом, создаются благоприятные условия для одной политической силы, способной занять прочное положение на политической арене. Такая система получила название «система с доминирующей партией» или «полупартийная система»¹.

Эта политическая система характеризуется наличием некоего «ядра» – доминирующей партии, оказывающей значительное влияние на всё политическое поле. Отсюда и название – «полупартийная система» (пришедшее из политологии): существует одна политическая партия, доминирующая как минимум в парламенте, и некоторое количество сотрудничающих и оппозиционных партий, существенно уступающих своим потенциалом доминирующей партии.

В качестве основных признаков доминирующей политической партии при этом выделяются:

¹ Каким быть политическому полю России? [Электронный ресурс] // URL: <http://www.fondsk.ru/pview/2007/11/27/8522.html>

Во-первых, количественный показатель. Доминирующая партия является более крупной, чем другие². Однако не любую партию, количественно превосходящую все остальные, можно считать доминирующей: материальная характеристика дополняется социологическими элементами.

Во-вторых, доминирующая партия – это политическая партия, деятельность которой отождествляется с определённой исторической эпохой³.

Ещё одним социологическим аспектом политического доминирования является так называемый «феномен веры», на который обращал внимание М. Дюверже⁴.

С этим связан третий признак. Доминирующей является та политическая партия, которая пользуется стабильной поддержкой большинства избирателей. Получается, что устойчивость системы с доминирующей партией напрямую зависит от наличия и объёма электората, нуждающегося в проведении партией определённой политики. В случае, если доля избирателей, поддерживающих соответствующие партийные установки, недостаточно велика, то «полупартийная система» не сможет возникнуть. Если же партия пользуется электоральной поддержкой, но не проявляет должной гибкости и дееспособности, то она не сможет сохранить своего доминирования на сколь-нибудь значимый временной отрезок⁵.

Достижение эффекта доминирования непосредственно связано с результатами выборов в парламент. Так, партия будет считаться доминирующей, если она наберёт определённое количество голосов, которое впоследствии позволит ей самостоятельно (либо в коалиции с одной-двумя небольшими партиями) принимать законы. На наш взгляд, уровень поддержки избирателями не должен быть менее 40%, в противном случае эффект доминирования исчезнет.

В-четвёртых, доминирующей считается партия, достижению целей которой в рамках данной политической системы не способна устойчиво препятствовать ни одна из других партий⁶. Однако презюмируется, что её политическое доминирование обеспечивается не путём запрета всех других партий или законодательного закрепления её монопольного господства, а в результате проведения политики, отражающей настроения большей части избирателей (рассмотренный выше «феномен веры»).

Как следует из ранее приведённых признаков, доминирование одной из партий считается таковым на протяжении определённого периода времени. Поэтому, в-пятых, политическое доминирование связано с избирательными циклами. Получение большинства голосов избирателей в течение нескольких избирательных кампаний (в первую очередь, связанных с выборами в парламент) позволяет говорить о формировании института доминирующей партии. Специалисты по-разному подходят к количественному определению избирательных циклов. Однако, на наш взгляд, достаточно говорить о двух избирательных циклах подряд (т.е. о 10 годах).

В-шестых, доминирующее положение политической партии проявляется не только в законодательном органе, но и в органах исполнительной власти: государственная бюрократия находится под контролем партии.

² См.: Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. М.: Академический Проект, 2000. С. 376.

³ См.: Дюверже М. Указ. соч. С. 377.

⁴ См.: Там же.

⁵ См.: Коргунок Ю.Г. Как проигрывают доминирующие партии, или чему учит мексиканский опыт // Полития. 2010. № 2. С. 175.

⁶ См.: Зудин А.Ю. Политический режим России после 2008 г.: векторы управляемой трансформации // Полития. 2010. № 2. С. 25.

И наконец, в-седьмых, система с доминирующей партией подразумевает проведение выборов, предполагающих:

1) институционализацию оппозиции (т.е. создание оппозиционных партий) и её участие в выборах – наличие политической конкуренции, пусть и ограниченной значительными рамками;

2) невозможность доминирующей партии постоянно менять «правила игры» с целью укрепления своих позиций – наличие законодательных механизмов, запрещающих злоупотребление доминирующим положением⁷.

Таким образом, под партией, занимающей доминирующее положение (доминирующей партией), понимается *политическая партия, достижению большинства целей которой в рамках данной политической системы не способна устойчиво препятствовать ни одна из других политических партий, и пользующаяся поддержкой не менее 40% избирателей в течение двух и более избирательных циклов подряд.*

1.2. Политическое доминирование: экономико-правовой подход

Становление в современной России рыночной экономики неразрывно связано с политическими процессами. В этой связи в центре внимания общественных наук оказывается вопрос об экономических основах политического рынка. При этом возникают разногласия касательно возможности использования понятийного аппарата экономической науки для анализа современного политического рынка. Так, экономист Р.М. Нуреев указывает на тесную взаимосвязь экономики и политики, проявляющуюся во влиянии экономических факторов на политический выбор и обратном влиянии политического фактора на экономику⁸. В противовес этому высказываются сомнения относительно возможности применения экономических механизмов для объяснения порядка функционирования политического рынка⁹.

Согласимся с авторами, поддерживающими возможность проецирования экономических институтов на политическую систему. На наш взгляд, политический рынок во многом аналогичен рынку хозяйственному (конечно, с некоторыми оговорками), что, в свою очередь, позволяет говорить о возможности использования рыночных понятий и механизмов в объяснении закономерностей политического рынка. Под политическим рынком понимается «одна из форм координации общественных процессов, близкая по своим принципам и механизмам к хозяйственному рынку, изучаемому экономикой»¹⁰. Иными словами, политический рынок – *это система производства и распределения политических благ, относительно эффективно обеспечивающая согласование значительного числа интересов различных субъектов (акторов) – избирателей, политиков (законодателей, политических партий и общественных объединений) и государственных служащих (администраторов, чиновников, бюрократии)*¹¹. Своего рода аналогом понятия «политический рынок» в юриспруденции и политологии может выступать понятие «общественно-политическая система».

⁷ См.: Greene K.F. Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. P. 13. Цит. по: Коргунюк Ю.Г. Указ. соч. С. 176–177.

⁸ См.: Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций: Учебное пособие для вузов. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 402.

⁹ См.: Антонов М.В. О некоторых теоретических проблемах применения экономического анализа права в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2011. № 3. С. 20–21.

¹⁰ Модель И.М., Привалов Н.Г. Политическая партия в поле квазирынка // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2003. № 4. С. 203.

¹¹ См.: Нуреев Р.М. Указ. соч. С. 87; Нежданов Д.В. Политический маркетинг: вчера, сегодня, завтра. СПб.: Питер, 2003. С. 15.

Особый интерес в функционировании политического рынка представляет политическая партия, занимающая доминирующее положение. В настоящем параграфе мы попытаемся рассмотреть институт политического доминирования не только через призму механизмов рыночной экономики, но и на основе антимонопольного законодательства.

Первое. Целью деятельности любой политической партии является производство конечного продукта – общественного блага (продукта политического действия¹², политического блага¹³). С экономической точки зрения – это особый продукт производства, представляющий собой, прежде всего, услуги по выполнению определённой политической задачи¹⁴. Таким образом, возникает некий политико-экономический кругооборот, во многом схожий по своим характеристикам с кругооборотом экономических благ. Только вместо домохозяйств и фирм в политико-экономическом кругообороте участвуют избиратели и политические партии, а вместо рынков потребительских товаров и услуг присутствует политический рынок, объектом которого выступают общественные блага¹⁵.

Анализ ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О защите конкуренции»¹⁶ позволяет определить цель деятельности доминирующего хозяйствующего субъекта как *оказание решающего влияния на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке*. Отсюда, проведя параллель, определим цель политического доминирования как *оказание решающего влияния на условия обращения общественных благ на политическом рынке*. При этом под благами могут пониматься: политические обещания (программы партий), распределение руководящих постов по итогам выборов и в процессе производного представительства и т.д.

Второе. Как отмечалось ранее, одним из основных признаков политической партии, занимающей доминирующее положение, является её количественное преобладание над всеми остальными партиями. В антимонопольном законодательстве мы также увидим наличие количественной характеристики в определении доминирующего положения хозяйствующего субъекта. Для того чтобы хозяйствующий субъект был признан доминирующим, его доля на рынке определённого товара должна превышать 50% (п. 1, 2 ч. 1, ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Среди учёных, занимающихся проблематикой политического доминирования, нет единодушия в определении необходимого для институционализации доминирующей партии уровня электоральной поддержки. Так, по мнению одних, политическое доминирование достигается при наличии большинства мест в парламенте, что обеспечивает безусловное преобладание над всеми в совокупности взятыми другими парламентскими партиями¹⁷. Другие же исследователи отмечают возможность занятия партией доминирующего положения и при меньшей поддержке избирателями. Так, по мнению Е.Ю. Носковой, эффект доминирования присутствует при наличии электоральной под-

¹² См.: Модель И.М., Привалов Н.Г. Указ. соч. С. 204.

¹³ См.: Гельман В.Я. От «бесформенного плюрализма» – к «доминирующей власти»? (Трансформация российской партийной системы) // Общественные науки и современность. 2006. № 1. С. 50.

¹⁴ См.: Модель И.М., Привалов Н.Г. Указ. соч. С. 204.

¹⁵ См.: Нуреев Р.М. Указ. соч. С. 90–91.

¹⁶ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 06.12.2011) // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

¹⁷ См.: Коргунюк Ю.Г. Указ. соч. С. 172; Трунтягин А.А. Процессы формирования доминирующей партии в постсоветской России // Вестник Томского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2011. № 3. С. 93.

держки не менее чем в 30%¹⁸. А тот же М. Дюверже указывает на возможность становления политической партии доминирующей и в том случае, «если она никогда не была мажоритарной и никогда ею не будет»¹⁹. Поэтому, понимая неоднозначность количественных оценок в данном случае, можно сказать, что доминирующая партия располагает большими электоральной поддержкой и числом мест в парламенте, чем другие партии.

Третье. Согласно ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О защите конкуренции» доминирующее положение хозяйствующего субъекта, помимо рассмотренных выше признаков, может проявляться в способности такого субъекта устранять с товарного рынка других хозяйствующих субъектов, а также затруднять доступ на этот товарный рынок иным хозяйствующим субъектам.

В равной степени такой подход может быть применён и к доминирующей партии. Политическая партия, доминирующая на политическом рынке, занимает «уникальное» положение. Фактически она становится монополистом, владеющим ограниченным ресурсом власти. Это означает, что доминирующая партия получает возможность осуществлять свою волю независимо от мнения других политических партий. При удачном использовании своего положения доминирующая партия может увеличивать поддержку со стороны избирателей (или сохранять её на необходимом для политического доминирования уровне), тем самым устраняя с политического рынка другие партии. Но при этом возникает проблема злоупотребления партией доминирующим положением, что требует специального рассмотрения.

Глава 2. Ограничение доминирующего положения партии

2.1. Необходимость ограничения доминирующего положения

Рассмотрение политической системы в качестве рынка не является «изобретением» последних лет. Ещё в 50-е гг. прошлого века американская политическая наука для анализа политической конкуренции предложила модель «электорального рынка»²⁰.

Основными субъектами «электорального рынка», выступающими в качестве производителей и продавцов, являются политические партии. По аналогии с товарным рынком, на «электоральном рынке» партии создают предложение, тем самым ведя борьбу за голоса избирателей. Однако на пути становления полноценно функционирующего «электорального рынка» возникает промежуточный вид – «формирующийся электоральный рынок», на котором описанный механизм действует несколько иначе. Основное отличие «формирующегося электорального рынка» от «электорального рынка» заключается в следующем. Как правило, на развитых «электоральных рынках» существуют механизмы, препятствующие недобросовестной конкуренции. В то время как для «формирующегося рынка» присущи проявления недобросовестности в отношениях между политическими субъектами. Таким образом, результат борьбы на таком рынке зависит не от привлекательности политических благ, предлагаемых партиями избирателям, а от того, каковы условия конкуренции, в какой степени они соответствую-

¹⁸ См.: Носкова Е.Ю. От «партии власти» к «партии большинства»: этапы эволюции «партии власти» // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. Т. 14. 2008. № 4. С. 263.

¹⁹ Дюверже М. Указ. соч. С. 376.

²⁰ См.: Downs A. An Economic Theory of Democracy. N.Y., 1957.

ют стандартам свободных и справедливых выборов и насколько государство влияет на электоральный рынок²¹.

Если в условиях политического рынка, на котором доминирует одна партия, правовые и организационные механизмы участия политического меньшинства в принятии парламентом публично-властных решений либо отсутствуют либо минимально используются, то возникает вероятность злоупотребления доминирующей партией своим «уникальным» положением. Концентрация в одних руках правовых и организационных ресурсов приводит к ограничению политической конкуренции. Поэтому для демократической многопартийной системы жизненно необходимы механизмы, способные ограничить непропорциональное политическое доминирование одной партии и не допустить возможные злоупотребления им²². Но при этом разработка и правовое закрепление таких механизмов будут нецелесообразны, если не определить, что такое злоупотребление политической партией своим доминирующим положением и каковы его возможные пределы, то есть какие действия доминирующей партии можно квалифицировать как проявления злоупотребления положением.

2.2. Понятие злоупотребления доминирующим положением

Злоупотребление партией доминирующим положением представляет собой, на наш взгляд, одну из форм злоупотребления правом. Лицо может злоупотреблять лишь субъективным правом, под которым понимаются не только права и свободы, но и властные или должностные полномочия. Таким образом, политическая партия, являясь носителем конституционных прав и свобод, вполне может быть субъектом, злоупотребляющим своими правами²³.

Злоупотребление политической партией своим доминирующим положением (как форма злоупотребления правом) основывается на убеждении данного субъекта политического рынка в превосходстве своих прав и интересов над правами и интересами контрагентов – иных политических партий. Такое убеждение позволяет игнорировать интересы других субъектов, либо сознательно стремиться к не подпадающему под юридическую ответственность причинению вреда публичным или частным интересам, которые воспринимаются как чужие²⁴. Одной из причин такого злоупотребления является отношение доминирующей партии к праву только как к инструменту обеспечения её целей, вытекающих не из интереса общества, а из её субъективного интереса или из политической конъюнктуры²⁵.

Издаваемые нормативные правовые акты всегда в определённой мере затрагивают права и свободы человека. В этой связи появляется опасность злоупотребления правом в процессе правотворчества, в частности законотворчества. Поэтому властное злоупотребление правом, ввиду очевидности больших (по сравнению с злоупотреблением частным лицом своими правами) масштабов социальных деформаций при нормативно-правовом опосредовании, безусловно, недопустимо и должно предупреждаться и устраняться средствами правосудия, в том числе конституционного.

²¹ См.: Гельман В.Я. Указ. соч. С. 50.

²² См.: Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М.: Институт права и публичной политики, 2010. С. 50.

²³ См.: Малиновский А.А. Злоупотребление правом: теоретические аспекты // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 71.

²⁴ См.: Красс В.И. Теория конституционного правопользования. М.: Норма, 2007. С. 643.

²⁵ См.: Бертель Ж.-Л. Общая теория права / Пер. с франц. / Под общ. ред. В.И. Даниленко. М., 2000. С. 446. Цит. по: Красс В.И. Указ. соч. С. 659.

В экономике наиболее опасным посягательством на конкурентные начала рынка является злоупотребление хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением. Так, ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» устанавливает запрет на совершение доминирующим хозяйствующим субъектом действий (или его бездействие), результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц. Перечень таких действий является открытым, так как в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» речь идёт о (в том числе) следующих действиях (п. 1–10), что позволяет правоприменителю рассматривать в качестве злоупотребления доминирующим положением и иные действия (бездействие) хозяйствующего субъекта.

Злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением является формой злоупотребления правом, «под которым понимается использование субъективного права в противоречии с его назначением, влекущее за собой нарушение охраняемых законом общественных и государственных интересов и интересов другого лица»²⁶. Таким образом, это нарушение может носить как публично-правовой, так и частноправовой характер. Исследователи отмечают, что Федеральный закон «О защите конкуренции» содержит правовые нормы двух типов: первые направлены на защиту интересов экономически зависимой стороны, в то время как вторые – на сохранение рыночного равновесия. Так, в одном случае запреты, направленные на защиту экономически зависимой стороны, носят частноправовую окраску. В другом же случае действия хозяйствующего субъекта представляют собой злоупотребление доминирующим положением в связи с тем, что оно снижает уровень конкуренции на товарном рынке. Например, доминирующий хозяйствующий субъект способен усилить своё доминирование на рынке, вытеснив с него другие предприятия²⁷.

Злоупотребление политической партией своим доминирующим положением является, на наш взгляд, исключительно публично-правовым нарушением, вне зависимости от того, причиняется ли вред законным интересам кого-то из субъектов политического рынка. Наиболее ярким примером, иллюстрирующим публично-правовую природу злоупотребления доминирующим положением, является намеренное принятие представителем органом нормативного правового акта, усиливающего доминирующее положение партии.

Кроме этого, злоупотребление доминирующим положением проявляется в возможности доминирующей партии, используя свой политический потенциал, создать дискриминационные условия для конкурентов²⁸.

Таким образом, под злоупотреблением политической партией доминирующим положением следует понимать *формально законное деяние (действие или бездействие) политической партии, занимающей доминирующее положение, прямо либо косвенно направленное на недопущение, ограничение или устранение политической конкуренции, причиняющее вред правам и законным интересам иных субъектов политического рынка.*

Наиболее опасными для политической конкуренции являются положения законодательства, позволяющие закреплять и усиливать доминирующее положение одной партии. Применяя терминологию антимонопольного законодательства, это может вы-

²⁶ Галицкий А.Е. Злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке по законодательству России и Франции: сравнительно-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 19.

²⁷ См.: Галицкий А.Е. Указ. соч. С. 19–21.

²⁸ См.: 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. 50.

разиться в создании: 1) дискриминационных условий; 2) препятствий доступа на рынок (см. п. 8, 9 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции»). Рассмотрим конкретные примеры.

Дискриминационные условия политической конкуренции:

1. Лицам, замещающим публичные должности, как кандидатам в депутаты или на иные выборные должности от политической партии может быть разрешено проводить агитацию в средствах массовой информации, и при этом не требуется брать отпуск на период предвыборной кампании. В таком случае эти лица получают не только партийную, но и административную поддержку.

2. Возможность перенесения выборов на удобное для доминирующей партии время²⁹.

3. Безальтернативное доминирование в законодательном процессе. Партия, занимающая доминирующее положение в парламенте, пользуясь наличием большинства депутатских мандатов, может игнорировать инициативы других политических партий, всего лишь не голосуя ни «за», ни «против»³⁰.

Препятствия доступа на политический рынок:

1. Завышенные требования к регистрации новых политических партий. В мировой практике наиболее известным примером существования таких требований является Мексика, в которой для создания партии установлены планка на уровне 67 тыс. членов и обязательное наличие региональных отделений в большинстве штатов³¹.

2. Ещё одним инструментом, позволяющим «отсекать» от политического рынка мелкие субъекты (а значит, поощрять доминирование), является так называемый «заградительный барьер», преодоление которого позволяет партии участвовать по итогам выборов в распределении депутатских мандатов. Примером использования самого высокого «заградительного барьера» является Турция, в которой он установлен на уровне 10%³².

3. Реструктуризация политического рынка (введение только пропорциональной избирательной системы, способствующей укреплению позиций доминирующей партии).

4. Достаточность представления в парламенте двух политических партий (так называемое «условие валидности» деятельности законодательного органа)³³.

5. Введение императивного депутатского мандата, предусматривающего санкцию в виде лишения мандата депутата, вышедшего из партийной фракции в парламенте³⁴.

2.3. Механизмы ограничения доминирования партии

Как было показано выше, злоупотребление политической партией доминирующим положением представляет собой посягательство на конкурентные начала политического рынка. В этой связи логичным выглядит поиск механизмов, способных предотвращать и пресекать чрезмерное доминирование и злоупотребление доминирующей партией своим положением. На практике не существует единой формулы решения этих вопросов. Однако, на наш взгляд, общим направлением совершенствования правового регулирования является стимулирование политической конкурен-

²⁹ См.: Нуреев Р.М. Указ. соч. С. 403; Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008. С. 138.

³⁰ См.: Васильева С.В. Указ. соч. С. 52.

³¹ См.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Указ. соч. С. 136.

³² См.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Указ. соч. С. 137.

³³ См.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Указ. соч. С. 138.

³⁴ См.: Гельман В.Я. Указ. соч. С. 52.

ции. 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 существуют именно там, где необходимые правила отсутствуют, либо, наоборот, многовариантность предписаний обуславливает формальную возможность неконституционного выбора, в том числе бездействия³⁵. 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.

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 конкуренции³⁶. Такие действия вряд ли можно квалифицировать как правонарушение или преступление, но их необходимо характеризовать как злоупотребление правом. Сомнительным представляется мнение, согласно которому ограничить политическое доминирование партии можно только конституционными запретами³⁷. 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 РФ возможность Президента отклонить принятый парламентом федеральный закон.

Однако реалии последних лет показывают, что действующая Конституция РФ создаёт весьма обманчивую картину 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*» иных субъектов на политический рынок³⁸. Таким образом, Президент может способствовать усилению до-

³⁵ См.: Крусс В.И. Указ. соч. С. 668.

³⁶ См.: Крусс В.И. Указ. соч. С. 677.

³⁷ Подобное предложение содержится в ч. 7 ст. 8 проекта новой Конституции России, подготовленного группой студентов факультета права НИУ ВШЭ под научным руководством д.ю.н., проф. М.А. Краснова и к.ю.н., доцента С.В. Васильевой // URL: <http://www.liberal.ru/articles/5619>

³⁸ См.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Указ. соч. С. 220.

минирования 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 партии³⁹).

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 РФ 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 недопустимо⁴⁰. В этой связи Конституционный Суд выступает политически незаинтересованным в фактической легализации злоупотребления доминирующей партией субъектом.

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.

2.4. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации как регулятор политической конкуренции

В соответствии с п. 1, 2 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴¹ Центральная избирательная комиссия РФ (далее – ЦИК России) постоянно действующий федеральный государственный орган, организующий подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации. Являясь одновременно государственным органом (то есть не входящим ни в одну из ветвей государственной власти, указанных в ст. 10 Конституции РФ) и избирательной комиссией (п. 8 ст. 21 указанного Федерального закона), ЦИК России в пределах своей компетенции независима от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Пункт 3 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» возлагает на избирательные комиссии обязанность обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме российских граждан, а пп. «а» п. 9 ст. 21 данного Федерального закона обязывает при этом ЦИК России осуществлять контроль за соблюдением указанных прав. Таким образом, ЦИК России, помимо реализации чисто технических полномочий (организа-

³⁹ См.: Коргунюк Ю.Г. Указ. соч. С. 172–174; Гельман В.Я. Перспективы доминирующей партии в России // *Pro et Contra*. 2006. № 4. С. 63–65.

⁴⁰ См.: Красс В.И. Указ. соч. С. 710–711.

⁴¹ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 25.07.2011) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

ция выборов, подсчёт голосов и т.п.), призвана решать задачи по развитию избирательной системы, правовому просвещению, развитию политической культуры общества в целом.

В этой связи представляется, что ЦИК России может выступать в качестве института, проводящего политику по стимулированию демократических процессов в обществе, в том числе развитию политической конкуренции.

В большинстве современных государств наряду с избирателями главными субъектами избирательного процесса выступают политические партии. Одной из основных форм юридической институционализации политических партий является избирательное законодательство⁴². 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 свете вышесказанного обозначим возможные направления совершенствования деятельности ЦИК России в этой сфере.

Первое. ЦИК 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 РФ.

Второе. Представляется необходимым наделить ЦИК России полномочием проведения экспертизы 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 должны обязательно рассматриваться на пленарных заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (п. 2 ст. 19 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»⁴³).

Третье. ЦИК 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

⁴² См.: Автономов А.С., Веденеев Ю.А., Луговой В.В. Сравнительное избирательное право: Учебное пособие. М.: Норма, 2003. С. 86.

⁴³ 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.

радиоканалами»⁴⁴ и на непарламентские партии. Во-вторых, в ст. 5 этого Федерального закона важно было бы зафиксировать прямую возможность политических 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 РФ дополнительными полномочиями усилит её роль независимого регулятора политической конкуренции.

Заключение

Анализ антимонопольного законодательства и теоретических конструкций, используемых экономической наукой, позволяет утверждать о применимости к политическому доминированию критериев и механизмов, действующих на товарных рынках. Это и схожие цели деятельности доминирующего хозяйствующего субъекта и политической партии, и количественный критерий, и способность доминирующих субъектов устранять с рынков конкурентов и затруднять на него доступ.

В этой связи представляется целесообразным внести дополнения в законодательство, регулирующее деятельность политических партий в России. Так, ст. 3 Федерального закона «О политических партиях»⁴⁵ необходимо дополнить пунктом следующего содержания:

«6. Под доминирующим положением в настоящем Федеральном законе понимается положение политической партии, представленной в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, дающее ей возможность оказывать решающее влияние на принятие Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации федеральных законов, иных нормативных правовых актов, а также публично-властных решений. Доминирующим признаётся положение политической партии, обладающей не менее чем 180 депутатскими мандатами в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в течение двух созывов подряд.»

«Уникальность» положения доминирующей партии таит в себе опасность подмены конституционных интересов интересами сугубо партийными. В такой ситуации возможно злоупотребление политической партией своим доминирующим положением, что обуславливает необходимость закрепления механизмов, как в ходе выборов, так и в межвыборные периоды, пресекающих и устраняющих непропорциональное доминирование и злоупотребления доминирующей партией.

В этой связи, на наш взгляд, ст. 9 Федерального закона «О политических партиях» следует дополнить пунктом, в соответствии с которым:

«5¹. Запрещаются действия (бездействие) занимающей доминирующее положение политической партии, результатом которых являются или могут явиться недопущение, ограничение, устранение политической конкуренции, причиняющие вред правам и за-

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 08.12.2011) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

конным интересам других политических партий, представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.».

Законодательное закрепление таких категорий, как «доминирующее положение политической партии» и «злоупотребление политической партией доминирующим положением» расширяет нормативные возможности обеспечения противодействия чрезмерному доминированию и злоупотреблению доминирующей партией своим положением. Вместе с тем, как было установлено, особое значение в этом вопросе имеет интерпретационная практика Конституционного Суда. Часть 4 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁴⁶ устанавливает, что «Конституционный Суд Российской Федерации при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов», которую можно дополнить следующим положением:

«... Исключение составляет разрешение дел о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, принятых Федеральным Собранием Российской Федерации.».

Указание на обязательность установления и исследования Конституционным Судом РФ фактических обстоятельств принятия парламентом федеральных законов в совокупности с полномочием по признанию федеральных законов неконституционными позволит высшему органу конституционной юстиции противодействовать злоупотреблению политической партией доминирующим положением, которое противоречит общественно значимым интересам и заложенным в Конституции России принципам, в частности идеологического и политического многообразия (ст. 13).

Вовлечение Центральной избирательной комиссии РФ в регулирование политической конкуренции также требует внесения изменений в действующее законодательство. Так, ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следует дополнить следующими нормами:

«9. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации:

к¹) устанавливает доминирующее положение политической партии, определяемое Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», путём выдачи свидетельства;

к²) выдаёт политической партии, занимающей доминирующее положение, обязательные для исполнения предписания о недопущении действий, которые могут являться препятствием для возникновения политической конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению политической конкуренции и нарушению настоящего Федерального закона.»;

«13¹. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе давать заключения на проекты федеральных законов, затрагивающих избирательные права и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.».

На наш взгляд, полномочие Центральной избирательной комиссии РФ по выдаче доминирующей партии обязательных для исполнения предписаний о недопущении действий, препятствующих возникновению политической конкуренции либо ограничивающих, устранивающих её, а также полномочие Конституционного Суда РФ по опре-

⁴⁶ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2010) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

делению доминирующей партии в качестве лица, злоупотребившего своими правами, могут надлежащим образом повлиять на волеизъявление избирателей, от поддержки которых зависят результаты доминирующей партии на следующих выборах в парламент.

Таким образом, в настоящее время субъектами, способными противостоять действиям политической партии, занимающей доминирующее положение, выступают сами избиратели, Центральная избирательная комиссия и Конституционный Суд Российской Федерации. Однако применительно к конкретным обстоятельствам этот перечень может и расширяться.