

**Васильева Светлана Викторовна, к.ю.н.,  
доцент кафедры конституционного и муниципального права  
Национального исследовательского университета  
Высшей школы экономики**

## **Политическая конкуренция как приоритетная сфера конституционной регуляции**

Понятие «политической конкуренции» прямо не определяется в законодательстве. Нет и отдельного закона, регулирующего сферу политической конкуренции, такого, например, каким в области рыночной экономики является Федеральный закон «О защите конкуренции». В тоже время в статье 13 Конституции РФ провозглашается принцип идеологического многообразия и политического плюрализма. Этот принцип, являясь конституционной идеей, хотя и находит развитие в Конституции РФ (например, статьи 30, 32) и текущем законодательстве, но сам по себе еще не устанавливает правопорядок действий (бездействия) конкурентов и уполномоченных органов в политике.

**Действующее законодательство о политической конкуренции.** Правила политической конкуренции можно увидеть, например, в процедуре организации и проведения выборов (прежде всего, в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав граждан), в гарантиях деятельности парламентского меньшинства (Регламент Государственной Думы), в законодательстве о политических партиях и иных общественных объединениях, в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и некоторых других актах. Вместе с тем сложившееся правовое регулирование не создает устойчивого правопорядка в политике, не формирует собственно правила политической конкуренции.

*Во-первых, действующее законодательство не препятствует злоупотреблению правом со стороны конкурентов в общественно-политической и недостаточно для ограничения административного ресурса и «грязных» технологий целом. Институциональные формы взаимодействия*

органов, а также политических элит в системе власти, складывающиеся в том числе и за пределами правового регулирования, демонстрируют «перекосы» во влиянии конкурентов друг на друга. Наиболее очевидным является смещение центра принятия публично-властных решений от законодательной к исполнительной власти. Граждане (их различные объединения, в т.ч. непарламентские партии), несмотря на конституционный принцип народного суверенитета (статья 3 Конституции РФ), не имеют реальных каналов влиять «инакомыслие» в систему власти. Неформальные отношения в политике стали доминировать над формальными механизмами участия в управлении делами государства. При этом принятие кодекса этики поведения партий и элит сложно расценивать как перспективную форму действенной регуляции.

*Во-вторых, некоторые нормы российского законодательства изначально деформируют правопорядок на политическом рынке. Так, требования к созданию и регистрации политических партий (статьи 3 и 36 Федерального закона «О политических партиях») непропорционально ограничивают конкурентное поле и создают реальные предпосылки для возникновения состояния доминирования одного из конкурентов. К необоснованному доминированию приводит и пункт 2 статьи 39 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому партии, располагающие депутатскими мандатами в Государственной Думе текущего созыва, а также в законодательных (представительных) органах не менее чем одной трети субъектов РФ регистрируются без сбора подписей. Между тем электоральная поддержка таких партий к моменту новых выборов может существенно упасть, поэтому предоставление им преференций перед другими избирательными объединениями можно расценивать как нарушение принципа равноправия.*

Почему только парламентским партиям гарантируется доступ к СМИ? Федеральный закон «О гарантиях равенства парламентских партий при

освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» явно деформирует правопорядок в политике. Им задаются необоснованные преференции доминирования в общественно-политической системе для определенной группы субъектов. «Аномальным» выглядит и пункт 1 статьи 26.1 Федерального закона «О политических партиях»: предложения о кандидатурах на пост высшего должностного лица субъекта РФ вправе вносить Президенту РФ политическая партия, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов избирателей на основании последних выборов и был допущен к распределению мандатов. В этом согласовательном механизме с изначально решающей кадровой ролью главы государства Президент РФ мог бы выслушать предложения всех политических партий, имеющих представительство в законодательном (представительном) органе власти субъекта РФ. А сейчас эта норма создает необоснованные преимущества одной общественно-политической силе, способствуя ее доминированию и политической концентрации и устраняя в этой части конкуренцию в субъекте РФ.

В законодательстве необоснованно дифференцируются предупредительные меры, применяемые в отношении политических партий и иных организационно-правовых форм общественных объединений: есть отличия по субъектам, правовым последствиям этих мер, а также по видам нормативных правовых актов, за нарушения которых они применяются? (Федеральные законы «Об общественных объединениях» и «О политических партиях»). Конечно, можно в качестве причины такого неравного подхода называть недостатки юридической техники. Однако, надо учитывать, что любые необоснованные различия в статусах однотипных субъектов общественно-политической системы (в данном случае партий и политических общественных объединений) могут вносить деформации в политическую конкуренцию: усиливать доминирование и политическую концентрацию одних конкурентов перед другими. И это при том, что политический рынок и так является достаточно монополизированным

профессиональными субъектами в политике, коими являются политические партии.

*В-третьих, российское законодательство не регулирует целый ряд институтов и механизмов, без которых развитие политической конкуренции представляется невозможным.* По неформальному пути, в основном, развивается институт политических соглашений о распределении должностей и формировании публичных структур, о поддержке законодательных инициатив, о коалициях, об объединении партий и предпринимательских союзов. Формально не определена правовая природа политических соглашений: предмет, стороны, права, обязанности и система ответственности. Не установлено общепринятого порядка заключения и опубликования политических соглашений. Не решен вопрос о защите политических соглашений в суде. Очевидно также, необходимы законодательные запреты на совершения политических соглашений, ограничивающих политическую конкуренцию, например, соглашения о коалиции в парламенте двух партий, имеющих наибольшую электоральную поддержку.

Правовой инструментарий регулирования политической конкуренции достаточно примитивен. Законы не наполнены понятиями: «недобросовестная политическая конкуренция», «доминирующее положение», «злоупотребление доминирующим положением», «политическая концентрация», «политическая оппозиция» и другие. Нет и органа, уполномоченного регулировать политическую конкуренцию, такого, каким в сфере рыночной экономики является Федеральная антимонопольная служба. Функции и полномочия в сфере регуляции конкуренции в политике, возложенные на избирательные комиссии, органы юстиции, суды и иные правоохранительные структуры на практика не достаточны.

Таким образом, российское законодательство не может смягчить, характерную для многих зарубежных государств тенденцию монополизации партиями общественно-политического пространства. Эта тенденция связана с

трансформацией роли политических партий, все больше отдаляющихся в своей деятельности от избирателей и не закладывающих в основу своего функционирования, как правило, принцип внутривнутрипартийной демократии. В результате, Россия вошла в опасное для общественно-политической системы состояние партократии. Недостаточный уровень политической конкуренции и так называемая политическая коррупция проецируются на область государственного управления, рыночной экономики, социальной и иных сфер жизнедеятельности граждан. Противостоять этому вполне возможно: необходимо установить минимальный правопорядок в политике.

**Институты и механизмы политической конкуренции, требующие конституционной регуляции.** Прежде всего, важно определить правовое содержание политической конкуренции: какие составляющие должны быть в общественно-политической системе для того, чтобы признать в ней наличие конкуренции? Здесь же стоит вопрос и о пределах регуляции: каков уровень неформальности в политической сфере, можно ли и в какой мере перевести его в правовое русло? В частности, многие вопросы внутривнутрипартийной и межпартийной жизни урегулировать невозможно. Иное бы противоречило также конституционной свободе объединения. На саморегулирование партий, действительно, можно было бы передать разработку и реализацию на практике правил политической медиации, формирование института независимого арбитража в политике, «черных» списков недобросовестных конкурентов, принятие правил этики поведения партий и элит. Однако некоторые вопросы одемократичивания внутривнутрипартийной жизни, в частности, партийная структура, обновление руководящего состава, не должны выпадать из зоны правового регулирования.

Правовое содержание политической конкуренции наполняется прежде всего следующими категориями: свобода мысли и слова (убеждений); многопартийность; широкая социальная база парламентского представительства, находящая отражение в механизмах его внутренней работы; свободный доступ к средствам массовой информации (СМИ) и их

политическая нейтральность; обеспечение деятельности политической оппозиции; механизмы взаимодействия органов публичной власти, позволяющие проявляться инакомыслию в системе власти в целом.

Как видно, институты выборов, референдума и другие «традиционные» формы непосредственной и представительной демократии не должны занимать первостепенное место «в очереди» конституционной регуляции. Законодательные попытки преодолеть их издержки на практике не приводят к значимым улучшениям в общественно-политической системе. Совершенствование процедур выборов, референдумов и других «традиционных» форм демократии уже не способно воспрепятствовать партократии. Поэтому специалистам необходимо сместить акценты на регулирование складывающихся неформальных отношений, на установление статусов субъектов и объектов политической конкуренции, на нормирование связей конкурентов в системе власти и поддержание баланса в их правах, обязанностях, гарантиях и ответственности.

Таким образом, основная цель конституционной регуляции политической конкуренции – обеспечение плюралистичности всей общественно-политической системы за счет создания каналов вливания частных интересов и поддержания дискуссионных площадок. Как первостепенную задачу следует рассматривать институты и механизмы, позволяющие ограничить монополию политических партий в государстве. Что касается прямых механизмов участия граждан во власти или во влиянии на нее, то в этой связи стоило бы перевести акценты на поддержание связи партии с населением и на стимулирование ее постоянного «оживления» свежими кадрами.

Похвально, что в проекте новой Конституции России<sup>1</sup>, разработанном специалистами и экспертами Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, авторы определяют гарантии

---

<sup>1</sup> [http://rusrand.ru/about/news/news\\_615.html](http://rusrand.ru/about/news/news_615.html)

политической оппозиции. Действительно, она является одним из важных элементов и стабилизаторов политической конкуренции. Но провозглашение свободы оппозиционной деятельности недостаточно для обеспечения плюралистичности системы власти. Прежде всего, нужно формально идентифицировать политическую оппозицию в России, понять, кого считать политическим меньшинством в системе власти и за ее пределами. И, главное, с учетом правовой культуры граждан и культуры ведения дискуссии в системе органов публичной власти в России необходимы механизмы, включающие политическую оппозицию в процесс принятия публично-властных решений: на уровне взаимодействия Президента-Правительства-Парламента. Эти элементы статуса политического меньшинства, к сожалению, не нашли отражения в упомянутом проекте Конституции России, а потому положения о свободе оппозиционной деятельности рискуют остаться пустой декларацией.

Развитие правил политической конкуренции невозможно и без установления механизмов предупреждения и пресечения недобросовестного доминирования субъектов в политике, мер политической расконцентрации, а равно мер ответственности партий и объединений, злоупотребляющих своим доминирующим положением, недобросовестно конкурирующих в общественно-политической системе.

Не может выпасть из зоны конституционного нормирования система независимых регуляторов политической конкуренции. В частности, необходимо наделение Центральной избирательной комиссии РФ и иных избирательных комиссий, а также органов юстиции функциями контроля за действиями (бездействием) конкурентов в политике, полномочиями по привлечению нарушителей к ответственности. При этом важно уточнить и роль Конституционного Суда РФ, иных судов и правоохранительных органов в этой сфере.

Принцип гласности в публичной политике требует теоретического освежения: прежде всего на уровне межпартийных и внутрипартийных

отношений, а также в политических дискуссиях в парламенте и на уровне взаимодействия законодательной и исполнительной власти. Важно определить роль СМИ в поддержании политической конкуренции. Они, с одной стороны, являются своего рода регуляторами, а с другой стороны, участниками дискуссии в публичной политике. При этом нарушения политической конкуренции через СМИ имеют особенное значение для сохранения благополучной атмосферы в российском социуме. Поэтому четкая идентификация нарушений политической конкуренции в СМИ и меры, позволяющие им противостоять, – особенно актуальны для развития политической конкуренции.

Обеспечение политической конкуренции связано с общими проблемами регулирования интернет-пространства. В настоящее время наиболее оперативное распространение информации о деятельности партий и иных политических общественных объединений осуществляется через Интернет. Поэтому перед законодателем встают новые проблемы правового регулирования: каким должен быть официальный сайт политической партии; какие рубрики должны на нем содержаться; что недопустимо размещать на сайте; персональные составы каких внутрипартийных органов и какие действия партии не могут составлять профессиональную тайну?

Подлежат специальной регуляции и правила политической конкуренции на региональном и местном уровнях власти. В частности, требуется решить в этой связи концептуальный вопрос: политическая конкуренция «на местах» будет представлять собой правовую проекцию с федерального уровня или необходимо учитывать определенную специфику? Как свойство приближенности власти к населению в муниципальных образованиях может повлиять на установление здесь правил взаимодействия общественных институтов и органов? Подлежат ли конституционной регуляции вопросы влияния федеральных партий на свои территориальные подразделения?

Экономическая конкуренция регулируется на основе специальных механизмов с учетом экономических подходов. Ее регулирование не идет просто: постоянно меняется законодательство, зачастую используются неадекватные методики определения параметров рынка, доминирования организации на нем, злоупотребления этим положением, установления факта взаимозаменяемости товаров и т.д. Однако накопленный опыт и постоянное совершенствование Закона демонстрируют богатый набор правил конкуренции в экономике, а, главное, некий институированный правовой порядок в экономической сфере.

В регулировании политической конкуренции также необходимо поступательно двигаться к правопорядку. Надо попробовать использовать нетрадиционный подход к ее регулированию: оторваться от идеи реализации принципа народного суверенитета через субъективные политические права и сосредоточиться на сбалансировании возможностей и обязанностей профессиональных конкурентов в политике. В методологии правового анализа и оценки уровня и качества политической конкуренции стоило бы обратиться к устоявшимся экономическим подходам. Это возможно по следующей причине. И в экономике, и в политике объекты, по поводу которых происходит конкуренция, схожи: ресурсы, рынок, прибыль, потребитель. Конечно, экономическая и политическая конкуренция различаются по сути: в первом случае, борьба идет за власть экономическую, а во втором – за власть политическую. Политическая власть, тоже приводит к материальным ресурсам, однако, надо понимать, что первично в борьбе за нее иное: получение максимального числа голосов избирателей и должностей.

В экономике пострадавшей стороной от недобросовестной конкуренции признается потребитель. Если экономическая конкуренция не допускается, ограничивается, устраняется, то страдают не только теряющие прибыль и рынки компании, но и потребители в связи с тем, что повышаются цены, ухудшается ассортимент и качество, приходится покупать «не

взаимозаменяемый» товар. Основным бенефициаром политической конкуренции, т.е. тем, кто получает выгоды (или проигрывает) от результатов действий (бездействия) конкурентов, в любом случае, остается избиратель. На его интересах и воли в современных моделях конституционного устройства и держится все существо политической конкуренции. Поэтому результаты конкурентной борьбы должны оцениваться через адекватность мнению электората баланса общественно-политических сил; объективную легитимацию власти; правильную корреляцию между доминированием в политике и поддержкой избирателей. И именно поэтому от нарушения политической конкуренции также страдают не только непосредственные конкуренты, но прежде всего избиратели.

При регулировании политической конкуренции важно учитывать и политологические оценки взаимодействия конкурентов в политике. Без них выявить неформальные отношения в политике и попытаться их урегулировать невозможно. Кроме того, только обращение к знаниям истории и социологии позволит учесть в правовом регулировании особенности правовой культуры и социального запроса на адекватное регулирование. Без этого формальное право почти всегда остается фиктивным.