

С. С. Заикин\*

# КОАЛИЦИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ МЕЖДУ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

**Аннотация.** В статье анализируются основные подходы к теории и практике заключения коалиционных соглашений между политическими партиями в зарубежных государствах. По мнению автора, данный опыт может быть полезен в российской практике. Отдельно рассматривается вопрос о возможности судебной защиты данных соглашений, при этом приводятся до этого не освещавшиеся в российской юридической науке израильская и немецкая правовые доктрины по данному вопросу.

Констатируется, что существует и проблема облечения политических решений в юридическую форму. Например, политическая элита принимает решение, согласно которому определенные политические силы не должны допускаться к представительству в парламенте. Это политическое решение может быть оформлено в виде конкретных законодательных актов. Конечно, это скорее негативный пример, но он показывает, что право, по сути, может выступать в качестве инструмента легитимации политических решений. Другой пример: модель процесса принятия решений, которой пользуются внутри политической партии, может быть трансформирована в механизм на законодательном уровне. Выделяются следующие компоненты, которые, как правило, присутствуют в коалиционных соглашениях: основы государственной политики в различных сферах; распределение постов в правительстве, процедурные вопросы, в том числе порядок формирования различных органов коалиции и порядок принятия ими решений. Делается вывод, что предметом соглашения между политическими партиями в Государственной Думе могут быть, пожалуй, лишь совместные действия, в частности голосование по определенным законопроектам либо за или против конкретной кандидатуры (кроме Председателя Правительства), чье назначение относится к компетенции нижней палаты, например при голосовании по вопросу об утверждении кандидатуры Председателя Счетной палаты Российской Федерации. Другое дело, что такие соглашения, скорее всего, будут носить характер устных договоренностей, заключаемых *ad hoc* (несмотря на то, что план законодательной работы Государственной Думы утверждается заранее), при этом переговорный процесс будет носить очень быстрый характер.

**Ключевые слова:** политические партии, выборы, коалиционные соглашения, судебная защита, основы государственной политики, Государственная Дума, Российская Федерация, Израиль, Нидерланды, смешанная республика, доминирующее положение Президента.

**DOI:** 10.17803/1729-5920.2017.122.1.172-185

© Заикин С. С., 2017

\* Заикин Сергей Сергеевич, кандидат юридических наук, преподаватель Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

istoriograf@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## КОАЛИЦИОННЫЕ СОГЛАШЕНИЯ МЕЖДУ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ: ДОКТРИНА И ПРАКТИКА

Существует достаточно обширная политологическая литература, посвященная вопросам формирования коалиций, их функционирования, переговорному процессу между участниками коалиции, другим аспектам их поведения. Однако, во-первых, данные исследования проводятся как правило в зарубежных странах — Западной Европе, США и Израиле, во-вторых, достаточно редко можно увидеть работы, посвященные непосредственно правовому анализу содержания коалиционных соглашений. Если же исследователи и затрагивают вопросы содержания коалиционных соглашений, то в основном предметом их рассмотрения является вопрос о том, кто из участников конкретного соглашения получил больше выгод от заключения данного соглашения и его исполнения<sup>1</sup>. При этом очень часто говорят о «предвыборных коалициях» применительно к избирательным блокам<sup>2</sup>. Приходится признать, что юридические исследования содержания коалиционных соглашений практически отсутствуют.

Коалиционные соглашения — достаточно распространенное явление в государствах с парламентской формой правления и полупрезидентских республиках. Поэтому при анализе практических вопросов заключения

и исполнения коалиционных соглашений необходимо обращаться к опыту зарубежных стран.

Проанализировав формирование 262 коалиционных правительств в 15 государствах Западной Европы начиная с 1940-х гг., В. Мюллер и К. Стрем пришли к выводу, что почти  $\frac{2}{3}$  таких правительств базировались на коалиционном соглашении. При этом при формировании всех коалиционных правительств в Австрии, Люксембурге, Норвегии, Португалии, Финляндии и Швеции заключались письменные соглашения. В большинстве случаев письменные соглашения заключались в Ирландии и Исландии, в Германии же подобные соглашения имели место почти в половине случаев<sup>3</sup>. В современных постсоветских государствах коалиционные соглашения заключались в Украине в 2006, 2008 и 2012 гг. (в последнем случае это была коалиция оппозиционных сил)<sup>4</sup> и в Армении в 2003, 2008 и 2012 гг.<sup>5</sup>

В. Мюллер и К. Стрем придерживаются точки зрения, согласно которой коалиционные соглашения политических партий юридической силы не имеют. Они отмечают, что партия — участница соглашения о формировании кабинета министров не может быть принуждена к его исполнению в рамках права, например по решению суда. Если партия замечает, что ее партнер не выполняет свои обязательства, то у нее нет никаких инструментов, кроме политических, чтобы исправить ситуацию. Коалици-

<sup>1</sup> Quinn Th., Bara Ju., and Bartle J. The Coalition Agreement: Who Won? The Verdict of Content Analysis // Journal of Elections, Public Opinion, and Parties. 2011. Vol. 21 (2). P. 295—312.

<sup>2</sup> Golder S. N. The logic of pre-electoral coalition formation. The Ohio State University Press, 2006 ; Wahman M. Oppositional Pre-electoral Coalition Formation in Authoritarian Elections // 2010 International Studies Association Annual Convention. New Orleans, LA, 2010 ; Nagashima D. The Formation of Pre-Electoral Coalitions: Actor Strategy and Institutional Constraints // Papers Presented at the Midwest Political Science Association Annual Meeting. April 12—15. 2012. Chicago, Illinois ; ASPA Legislative Studies Section Newsletter. Vol. 35. No. 2. July 2012.

<sup>3</sup> Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe / ed. by K. Strøm, W. C. Muller and T. Bergman. Oxford University Press, 2008. P. 170—171.

<sup>4</sup> Ukraine allies «agree coalition». 21 June 2006 // URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5101380.stm> ; OU-PSD, BYuT and Lytvyn's Bloc sign coalition agreement. 16.12.2008 // URL: <http://www.unian.info/news/290337-ou-psd-byut-and-lytvyns-bloc-sign-coalition-agreement.html> ; United opposition, Svoboda sign coalition agreement, Klitschko absent at ceremony // URL: <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/united-opposition-svoboda-sign-coalition-agreement-klitschko-absent-at-ceremony-314661.html> (дата обращения: 01.11.2016).

<sup>5</sup> Армения: меморандум Политической коалиции 11 июня 2003 // URL: <http://www.regnum.ru/news/125236.html> ; Формирование политической коалиции. 22 марта 2008 года // URL: <http://www.armtown.com/news/ru/has/20080322/240177753/> ; РПА и «Оринацгкер» подписали коалиционное соглашение // URL: <http://rus.azatutyun.am/content/article/24599097.html> (дата обращения: 01.11.2016).

онные соглашения — это соглашения именно между партиями, а конституционные субъекты, например министры или же члены парламента, ими не связаны<sup>6</sup>. Одновременно Дж. Эйхорст отмечает, что, например, в случае шести коалиционных соглашений, заключавшихся в Бельгии, Нидерландах и Италии на протяжении 1990-х гг., 68 % программных положений, содержащихся в этих соглашениях, были реализованы. Кроме того, большинство принятых решений высших исполнительных органов государственной власти в этих странах опять-таки основывались именно на программных положениях коалиционных соглашений<sup>7</sup>.

Нидерландский исследователь А. Тиммерманс полагает, что заключение коалиционных соглашений позволяет политическим партиям уменьшить недоверие и разногласия между собой, а механизмы исполнения этих соглашений предотвращают оппортунистическое поведение<sup>8</sup>. Иначе действия партий как раз и могут быть подведены под оппортунистическое поведение. Под оппортунистическим поведением понимается предпосылка о поведении экономического агента, который, следуя личной выгоде, может уклоняться от соблюдения условий договора с целью получения прибыли за счет ущемления прав партнера, в том числе за счет обмана и сокрытия информации<sup>9</sup>.

По мнению А. Тиммерманса, принцип «договоры должны соблюдаться» применительно к коалиционным соглашениям является объектом обоюдного контроля со стороны всех партий, участвующих в соглашении. При этом подобный контроль не является своеобразной «невидимой рукой», как в случае с экономическим рынком, а требует постоянного взаимодействия между партиями. Он выделяет институциональные и стратегические механизмы контроля за исполнением коалиционных соглашений. Среди институциональных механизмов называются внутрипартийная дисциплина, создание и функционирование неформальных областей принятия коалицион-

ных решений, а также личностный фактор — наличие в правительстве в качестве министров тех представителей партий — участниц коалиции, которые непосредственно разрабатывали коалиционное соглашение. Главным стратегическим механизмом контроля, с точки зрения нидерландского ученого, является управление программой коалиции (*agenda management*), в котором ключевую роль должен играть председатель правительства, способный проводить переговоры с партиями-участницами и в то же время контролировать действия министров. Еще одним необходимым условием управления программой коалиции является объем коалиционного соглашения, которое должно быть как можно шире и подробнее. Под объемом в данном случае понимается набор проблем и вопросов социально-экономического, общественно-политического и духовно-культурного характера, которые намерены разрешить участники правящей коалиции в период ее существования.

Во-первых, чем подробнее и детальнее составлено коалиционное соглашение, тем меньше остается неурегулированных вопросов как в части программных положений, так и в части взаимоотношений между участниками коалиции. И если представить себе коалицию и само коалиционное соглашение как определенную систему, то любая подобная система будет функционировать эффективнее, если задано как можно больше параметров, по которым она должна функционировать. В качестве параметров в данном случае выступают программные положения коалиционного соглашения. Под программными положениями коалиционного соглашения необходимо понимать конкретные меры, которые предлагается осуществить в различных сферах жизни общества — экономической, политической, социальной, культурной, правовой и которые, по мнению партий — участниц коалиции, будут способствовать развитию общества и государства. По-другому их можно назвать основами государственной политики.

<sup>6</sup> Cabinets and Coalition Bargaining. P. 168.

<sup>7</sup> Jason Eichorst. Explaining Variation in Coalition Agreements: The Electoral and Policy Motivations for Drafting Agreements. P. 2 // URL: [http://jasoneichorst.com/wp-content/uploads/2012/01/Eichorst\\_Jason\\_CoalitionAgreements.pdf](http://jasoneichorst.com/wp-content/uploads/2012/01/Eichorst_Jason_CoalitionAgreements.pdf) (дата обращения: 01.11.2016).

<sup>8</sup> Timmermans A. Standing Apart and Sitting Together: Enforcing Coalition Agreements in multiparty systems // European Journal of Political Research. 2006. Vol. 45. P. 264.

<sup>9</sup> Одинцова М. И. Экономика права. М., 2007. С. 273.

Во-вторых, большой объем соглашения предполагает и большие возможности «торговли» и обмена выгодами между партиями-участниками. В частности, в обмен на поддержку какой-либо инициативы, выдвинутой партнерами по коалиции, партия может внести свою инициативу, получить место для своего представителя в правительстве и т.д. Таким образом, соблюдение положений коалиционного соглашения позволяет политическим партиям, входящим в состав коалиции, получать выгоды, связанные с участием в управлении государством — донесение своих идей до общества и превращение этих идей в государственную волю.

Председатель правительства в рамках управления программой коалиции может использовать различные методы для исполнения коалиционного соглашения, в том числе неформальные договоренности и нормы. Например, в одном из случаев в Нидерландах в 1994 г. председатель правительства установил правило бюджетной дисциплины, согласно которому если расходы бюджета по каким-либо параметрам превышали установленные нормы, то это превышение компенсировалось из средств, выделяемых на содержание самих министерств. Исполнение этого правила контролировалось как председателем правительства, так и министром финансов<sup>10</sup>.

Таким образом, если в силу неисполнения либо ненадлежащего исполнения основ государственной политики, закрепленных в программе коалиции, возник бы бюджетный дефицит, то министры понесли бы своего рода финансовую ответственность. Перераспределение средств, выделяемых на содержание министерств, для покрытия бюджетного дефицита неизбежно скажется на уровне заработной платы министров. Подобные неформальные политические договоренности, конечно, могут претендовать на роль норм, но насколько они устойчивы? Рассмотрим все тот же пример с правилом «договоры должны соблюдаться». Безусловно, это юридическая норма, обеспеченная принудительной силой государства. Как обеспечить выполнение этой нормы в политических отношениях? В данном случае отношения «контрагентов» строятся на взаимном доверии и скорее на моральном обязательстве. Одновременно А. Тиммерманс замечает, что

одним из главных инструментов исполнения коалиционных соглашений является распределение политических выгод между партиями — участниками соглашения<sup>11</sup>.

Существует и проблема облечения политических решений в юридическую форму. Например, политическая элита принимает решение, согласно которому определенные политические силы не должны допускаться к представительству в парламенте. Это политическое решение может быть оформлено в виде конкретных законодательных актов. Конечно, это скорее негативный пример, но он показывает, что право, по сути, может выступать в качестве инструмента легитимации политических решений.

Другой пример: модель процесса принятия решений, которой пользуются внутри политической партии, может быть трансформирована в механизм на законодательном уровне. Скажем, процесс выдвижения кандидатов на выборах в парламент страны происходит не на съезде всех членов политической партии, а на общем собрании глав отделений партии в административно-территориальных единицах государства (в данном случае приводится абстрактный пример, речь не идет о России). В свою очередь, главы отделений партии прибывают на общее собрание со списками кандидатов, сформированными на собраниях отделений. Законодательные требования к выдвижению списков кандидатов на выборах в парламент отсутствуют, а партия мотивирует такой порядок принятия решений экономией средств на организацию съезда всех ее членов. Завоевав на выборах большинство в парламенте, партия вносит законодательную инициативу о внесении изменений в законодательство с целью закрепления модели принятия решения о выдвижении кандидатов на выборах в парламент, которую она использует в качестве общей правовой нормы. Но будет ли эта модель политической нормой? Вопрос о существовании «чистых» политических норм все же следует оставить открытым.

По мнению Д. Крецмера, практически в любой профессии существуют общие правила и нормы поведения, которые должны соблюдаться всеми членами данной профессиональной группы, а вот в политике различные политические партии преследуют различные цели,

<sup>10</sup> Timmermans A. Op. cit. P. 274—279.

<sup>11</sup> Timmermans A. Op. cit. P. 276.



у каждой своя идеология<sup>12</sup>. Однако существуют общие правила и нормы, которым обязаны следовать политические партии, закрепленные в законодательных актах, касающихся политических партий. Кроме того, существуют единые европейские стандарты при проведении выборов<sup>13</sup>, стандарты регулирования правового положения политических партий<sup>14</sup>, затрагивающие, помимо прочего, и вопросы внутреннего устройства политической партии, порядка принятия решений, внутрипартийной демократии.

Таким образом, нельзя утверждать, что для политических партий не существует единых юридических стандартов поведения. В то же время Д. Крецмер прав в том, что разнообразие моделей поведения партий в политике не может быть охвачено правовым регулированием.

Из приведенного анализа следует, что основными инструментами исполнения коалиционных соглашений являются договоренности между политическими партиями, которые, в свою очередь, базируются на тех политических выгодах, которые они получают от участия в коалиции. Представляется, что среди подобных выгод можно назвать участие в принятии решений, влияющих на развитие общества и государства, продвижение идей, отстаиваемых политическими партиями, в обществе в качестве определенных установок, исходящих от правящей группы, а также повышение уровня электоральной поддержки благодаря тому, что положения программ политических партий получают свое воплощение в виде решений высших органов законодательной и исполнительной власти. Наконец, еще одним инструментом исполнения коалиционных соглашений являются репутационные издержки. Если одна или несколько партий не исполняют достигнутые между участниками коалиционного соглашения договоренности, то в дальнейшем они могут потерять доверие как своих партнеров по коалиции, так и избирателей.

Тем не менее исторический опыт показывает, что со временем при накоплении определенного позитивного политического «капитала»

(так можно характеризовать успешные реформы, поддержанные большинством населения страны) одной или несколькими политическими партиями эти партии будут стремиться к ликвидации коалиции с целью получения абсолютного большинства в законодательном органе страны и (или) формирования правительства.

Например, в 1972—1974 гг. в Канаде существовала неофициальная парламентская коалиция (письменное коалиционное соглашение не заключалось) Либеральной партии и Новой демократической партии (далее — НДП). Взаимоотношения между участниками данной коалиции характеризовались следующими особенностями: Новая демократическая партия, не входившая в правительство, оказывала сильное, порой решающее влияние на правительственную повестку дня и выбор приоритетов внутренней политики. Однако практическое воплощение приоритетов, определение конкретных темпов и масштабов политико-административных инициатив она была вынуждена передоверять либералам, которые, опираясь на институты федеральной власти, подвергали предложения новых демократов корректировке и обкатке с учетом мнения чиновничества, парламентариев, бизнеса<sup>15</sup>.

В апреле-мае 1974 г. Либеральная партия и правительство взяли курс на внеочередные выборы, но, поскольку избиратели были заинтересованы в сохранении кабинета меньшинства, были предприняты усилия к тому, чтобы инициатива ликвидации коалиции исходила не от либералов. Спровоцировав НДП на инициирование вотума недоверия правительству путем предложения проекта бюджета, не в полной мере учитывавшего предложения новых демократов, либералы во время последующей избирательной кампании смогли нейтрализовать утратившую оригинальность платформу своих бывших партнеров по коалиции и изобразить их в виде силы, не способной к позитивной государственной деятельности. Одновременно Либеральная партия полностью использовала выигрышность своих позиций,

<sup>12</sup> *Krezmer D. Political Agreements — a critical introduction // Israel Law Review. 1992. Vol. 26. Number 4. P. 429.*

<sup>13</sup> Свод рекомендуемых норм при проведении выборов // Руководящие принципы и пояснительный доклад. Приняты Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18—19 октября 2002). CDL-AD (2002) 23.

<sup>14</sup> *Guidelines on Political Party Regulation by ODIHR/OSCE and Venice Commission. Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15—16 October 2010).*

<sup>15</sup> *Данилов С. Ю. Приоритеты и основные направления внутренней политики федерального правительства Канады (1968—1988) : дис. ... д-ра ист. наук. М., 1993. С. 122.*

связанных с экономическим подъемом и массовыми симпатиями к мероприятиям кабинета меньшинства (государственное регулирование энергетики, умеренная регламентация деятельности транснационального капитала, упрочение демократических компонентов системы социального страхования и т.д.)<sup>16</sup>.

### СОДЕРЖАНИЕ КОАЛИЦИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ МЕЖДУ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Для лучшего понимания специфики коалиционных соглашений, в том числе механизмов их исполнения, а также возможностей их судебной проверки и судебной защиты, необходимо проанализировать их содержание. В. Мюллер и К. Стрем выделяют следующие компоненты, которые, как правило, присутствуют в коалиционных соглашениях: основы государственной политики в различных сферах; распределение постов в правительстве, процедурные вопросы, в том числе порядок формирования различных органов коалиции и порядок принятия ими решений<sup>17</sup>. В тех немногих странах, где присутствует правовое регулирование соглашений политических партий, существуют законодательные требования к содержанию коалиционных соглашений. Так, согласно положениям кенийского закона 2011 г. о политических партиях, в коалиционном соглашении должны быть обязательно указаны условия распределения позиций в органах управления коалицией, детали процедур выборов и назначений в органы управления коалицией, процедуры выработки и согласования политических решений и, что немаловажно, механизмы исполнения и санкции за нарушение положений коалиционного соглашения<sup>18</sup>.

Положения, закрепляющие основы государственной политики в различных сферах, могут формулироваться достаточно подробно. Например, в разделе «Борьба с коррупцией» Коалиционного соглашения 2010 г. в Чехии между Гражданской демократической партией, партией «Традиция. Ответственность. Процветание. 09» и партией «Общественные дела» (далее — чешское Соглашение 2010 г.) среди прочих мер закрепляется обязательство партий-участниц принять закон о лоббизме. В данном законе предлагалось отразить определения лоббизма, лоббистского контакта, ввести обязательную регистрацию лоббистов, причем список зарегистрированных лоббистов должен размещаться в сети Интернет. Напротив, обязательство партий-участниц ввести институт обязательной экспертизы новых законов и поправок к действующим законам на коррупциозность не получило детального развития<sup>19</sup>.

Встречаются ситуации, когда партии, вступающие в коалиционные соглашения, разрабатывают и подписывают два документа: собственно коалиционное соглашение, а также программу коалиции. В этом случае в программе коалиции достаточно сжато описываются те меры в конкретной сфере общественной жизни, которые в будущем предпримет правительство, сформированное партиями — участниками коалиции. Например, в Коалиционном соглашении, заключенном между Консервативной и Либерально-демократической партией Великобритании 11 мая 2010 г., были закреплены конкретные этапы политической реформы, предложенной коалицией: законодательное закрепление пятилетнего срока полномочий Палаты общин<sup>20</sup>, возможность досрочного роспуска Палаты общин в случае, если за роспуск проголосуют 55 % депутатов, подготовка закона о референдуме по вопросу

<sup>16</sup> Данилов С. Ю. Указ. соч. С. 171—177.

<sup>17</sup> Cabinets and Coalition Bargaining. P. 174.

<sup>18</sup> Sections «e»—«g», «i», «l», Article 3 Third Schedule «Basic Requirements for Coalition Agreements». Political Parties Act. № 11 of 2011. Date of assent: 27th of August, 2011. Commencement: 1st of November, 2011. Published by the National Council for Law Reporting with the Authority of the Attorney-General. URL: [www.kenyalaw.org](http://www.kenyalaw.org) (дата обращения: 01.11.2016).

<sup>19</sup> Coalition Agreement on Formation of a Coalition of Budgetary Accountability, the Rule of Law and Fight against Corruption. 2010. P. 17—18 // URL: <http://www.vlada.cz/en/media-centrum/dulezite-dokumenty/coalition-agreement-74677/> (дата обращения: 01.11.2016).

<sup>20</sup> Закон, закрепляющий пятилетний срок полномочий Палаты общин, был принят осенью 2011 г. См.: Fixed-term Parliaments Act. 15th September 2011 // URL: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/pdfs/ukpga\\_20110014\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/pdfs/ukpga_20110014_en.pdf) (дата обращения: 01.11.2016).

замены мажоритарной системы относительно большинства системой преференциального голосования и проведение данного референдума<sup>21</sup>, введение института отзыва депутата Палаты общин избирателями и т.д.

Наконец, поскольку коалиционные соглашения в своей программной части охватывают практически все сферы социально-экономической и общественно-политической жизни, различные вопросы, решение которых наиболее актуально в данный момент с точки зрения участников коалиции, могут иметь различную степень проработки. Так, в Соглашении «Рост, образование, единство», заключенном в Германии после парламентских выборов 2009 г. между партиями ХДС, ХСС и Свободной партией Германии, положения, касающиеся внесения изменений в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, носили достаточно конкретный и детальный характер. В частности, предлагалось изменить норму § 160а УПК ФРГ, закрепляющую дифференцированный подход к различным лицам, которые имеют право не давать свидетельские показания относительно определенных вопросов в силу своей профессиональной деятельности — священнослужителям, адвокатам, другим специалистам в области юриспруденции, налоговым специалистам, врачам и т.д. Коалиция планировала исключить дифференциацию в отношении любых представителей юридической профессии, так как, по мнению партий-участниц, само по себе юридическое сообщество является институтом осуществления правосудия. В то же время намерение коалиции провести гармонизацию оснований для предварительного заключения лица, закрепленных в УК ФРГ, обосновывалось лишь необходимостью приведения уголовного законодательства в соответствие с положениями Основного закона ФРГ и европейского права. Однако никаких конкретных формулировок новой редакции положений УК ФРГ в коалиционном Соглашении предложено не было<sup>22</sup>.

Можно сделать вывод, что подобная разница в проработанности различных положений коалиционных соглашений связана с тем, что в программах политических партий, которые входят в коалицию, те или иные вопросы могут быть разработаны с разной степенью детализации в силу идеологической принадлежности партий-участниц. При этом разные положения программной части коалиционного соглашения могут быть либо реципированы из программ различных партий-участниц либо выработаны в результате переговоров. В то же время, как замечает Р. Андевег, коалиционное соглашение должно быть максимально подробным, так как в этом случае министры и другие представители органов исполнительной власти будут больше связаны положениями соглашения<sup>23</sup>. Развивая эту мысль, можно прийти к выводу, что чем подробнее будут изложены программные положения (направления деятельности) коалиции и, самое главное, указаны конкретные шаги по их реализации, тем меньше будет «свободы маневра» у органов исполнительной власти (в том числе министров), в то же время это сильно повысит вероятность исполнения коалиционного соглашения в целом и его программных положений в частности.

В разделе «Борьба с коррупцией» чешского Соглашения 2010 г. указывалось, что партии-участницы планировали принять поправки в Конституцию Чешской Республики и закон о Верховном контрольном управлении (аналог Счетной палаты), разрешающие проведение проверок в сфере распоряжения средствами органов местного самоуправления и государственных предприятий, разработать методику мониторинга распоряжения средствами юридических лиц, контролируемых государственными органами и органами местного самоуправления. Напротив, в разделе «Законодательство» программные положения этого Соглашения были сформулированы в еще более общем виде: выражались намерения при-

<sup>21</sup> Референдум по вопросу о введении избирательной системы, базирующейся на принципе преференциального голосования, был проведен в Великобритании 5 мая 2011 г. Большинство британцев — 67,9 % — проголосовали против введения новой системы. См.: URL: <http://www.electoralcommission.org.uk/elections/results/referendums/uk> (дата обращения: 01.11.2016).

<sup>22</sup> Growth. Education. Unity. Coalition Agreement Between the CDU, CSU and FDP for the 17th Legislative Period. 26 October 2009. P. 153—154 // URL: <http://www.cdu.de/en/doc/091215-koalitionsvertrag-2009-2013-englisch.pdf> (дата обращения: 01.11.2016).

<sup>23</sup> Andeweg R. B. Ministers as Double Agents? The Delegation Process between Cabinets and Ministers // European Journal of Political Research. 2000. Vol. 37. P. 386.

нять новый Гражданский кодекс, новые законы о международном частном праве, о хозяйственных компаниях и кооперативах, наконец, планировалось внести поправки в Конституцию, предусматривавшие введение прямых президентских выборов<sup>24</sup>.

Как видно из содержания коалиционных соглашений в зарубежных государствах, они сформулированы в виде рекомендаций и намерений, а также перечней определенных действий, которые, в свою очередь, не заключают в себе общеправовых предписаний, распространяющихся на неопределенный круг лиц. В то же время программные положения коалиционных соглашений представляют собой определенное руководство к действию. При этом внесение изменений в уголовно-процессуальное законодательство с целью уравнивания статуса всех представителей юридической профессии в сфере свидетельского иммунитета или осуществление комплекса мер по организации мониторинга законодательства и правоприменения будут влиять на права и свободы граждан. Не случайно И. Замир замечает, что коалиционные соглашения политических партий способны вызывать последствия юридического характера, а также имеют практическое значение, причем независимо от того, может ли суд обеспечить их исполнение<sup>25</sup>. Таким образом, программные положения коалиционных соглашений обладают правовым содержанием.

Вторая и наиболее простая составная часть коалиционных соглашений — перечень должностей в правительстве, а также в парламентских комитетах, и распределение этих должностей среди представителей политических партий. В чешском Соглашении 2010 г. эти вопросы урегулированы в приложениях. Шесть министерских постов, в том числе пост пре-

мьер-министра, достались Гражданской демократической партии (эта партия получила относительное большинство голосов, а согласно сложившейся традиции, на пост премьер-министра в государствах с парламентской формой правления обычно назначается представитель победившей на выборах партии). По четыре министерских поста были распределены между партиями «Общественные дела» и партией «Традиция. Ответственность. Процветание. 09». В приложениях к коалиционному соглашению был также определен персональный состав парламентских комитетов, в том числе были указаны и члены оппозиционных партий. При этом посты председателей всех комитетов были заняты представителями партий, входящих в коалицию<sup>26</sup>.

В Германии же в 2009 г. персональный состав министерств не определялся, за партиями-участницами коалиции закреплялись лишь министерства по отраслям, т.е. указывалось, что ХДС и ХСС назначают представителей своих партий на посты министра финансов, министра обороны, министра образования и исследований, а Свободная партия Германии имела право назначить своих представителей, в частности, на посты министра иностранных дел и министра юстиции<sup>27</sup>. Таким же образом поступили и политические партии — участницы коалиционных соглашений, например, в Израиле в 1988 г.<sup>28</sup> и в Армении в 2003 г.<sup>29</sup>

Наконец, третьим составляющим элементом, который обычно присутствует в коалиционных соглашениях, являются так называемые правила «процедуры коалиции». В данном разделе соглашения описываются механизмы взаимодействия партий-участниц друг с другом, закрепляются полномочия органов управления коалицией, если таковые учреждаются парти-

<sup>24</sup> Первые прямые президентские выборы в Чехии состоялись в январе 2013 г. (см.: Мониторинг конституционных новостей. Декабрь 2012 — январь 2013 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 1. С. 11).

<sup>25</sup> Zamir I. Political Contracts // Israel Law Review. Vol. 26. No. 4. P. 491.

<sup>26</sup> Coalition Agreement on Formation of a Coalition of Budgetary Accountability, the Rule of Law and Fight against Corruption. 2010. P. 51—53 // URL: <http://www.vlada.cz/en/media-centrum/dulezite-dokumenty/coalition-agreement--74677/> (дата обращения: 01.11.2016).

<sup>27</sup> Growth. Education. Unity. P. 188.

<sup>28</sup> Coalition Agreement between the Likud and the Alignment, 22 December 1988 // URL: <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook8/Pages/2%20Coalition%20Agreement%20between%20the%20Likud%20and%20the%20AI.aspx> (дата обращения: 01.11.2016).

<sup>29</sup> Меморандум Политической коалиции 11 июня 2003 года. П. 6.2 // URL: <http://www.regnum.ru/news/125236.html> (дата обращения: 01.11.2016).



ями-участницами. В частности, в чешском Соглашении 2010 г. партии-участницы учреждали три основных органа управления коалиции: Собрание председателей партий-участниц, Собрание представителей руководящих органов партий-участниц и Совет коалиции. Наиболее широкими полномочиями наделялся Совет коалиции. На его сессиях, которые должны были собираться дважды в год, формулировались краткосрочные и долгосрочные задачи коалиции, обсуждались вопросы исполнения коалиционного соглашения, внесение возможных поправок в соглашение, а также дальнейшие перспективы деятельности коалиционного правительства. При этом решения, принимаемые Советом коалиции, должны были публиковаться в совместных пресс-релизах<sup>30</sup>. Последнее положение показывает, что партии-участницы стремились таким путем соблюдать принцип публичности коалиционных соглашений и связанных с ними действий.

Заслуживают внимания также положения данного коалиционного соглашения, касающиеся переговорных и примирительных процедур. Данные процедуры могли быть начаты по инициативе любой партии-участницы, если, по ее мнению, возникли обстоятельства, которые могут оказать серьезное влияние на принципы взаимного сотрудничества партий, в том числе возможные нарушения соглашения. Переговорные процедуры должны были применяться в случае, если вопрос, требующий разрешения, не нашел адекватного отражения в коалиционном соглашении либо программе правительства. Данные процедуры должны были проходить на сессиях Собрания представителей руководящих органов партий-участниц. В свою очередь, примирительные процедуры должны были применяться в ситуации, когда между партиями-участницами возник конфликт. Разрешение этого конфликта возлагалось на Совет коалиции. Если же этот орган был не в состоянии принять решение, спор передавался бы на рассмотрение Собрания представителей руководящих органов партий-участниц<sup>31</sup>.

Весьма любопытны также положения коалиционного Соглашения между израильскими партиями «Ликуд» и «Маарах», заключенного после выборов в Кнессет 1988 г. Партии-участницы соглашения также учредили особый орган управления коалиции — Исполнительный совет, через который должны были проходить все важные решения. Совет состоял из 12 членов, по 6 представителей от обеих партий<sup>32</sup>.

В частности, если депутат Кнессета, являющийся членом партии, входящей в коалицию, хотел внести на рассмотрение законопроект, то, согласно пп. «b» п. 2.3 коалиционного Соглашения, он должен был сначала передать этот законопроект в Исполнительный совет, который, в свою очередь, направлял его в Кабинет министров. В Израиле, как и в Великобритании, существует Правительство, в целом как высший орган исполнительной власти, и Кабинет министров — своеобразный совет, состоящий из глав наиболее важных министерств. Если в течение месяца Кабинет министров не выразил своей позиции по поводу законопроекта, то только тогда депутат мог передать свой законопроект спикеру Кнессета. В случае же, если Кабинет был против принятия законопроекта, то представитель Кабинета вызывался на заседание Исполнительного совета, и этот вопрос подлежал обсуждению.

Достаточно сильными были полномочия Исполнительного совета и в отношении внесения депутатами предложений по повестке дня Кнессета. Первоначально любое подобное предложение вносилось депутатом председателю Исполнительного совета, который, в свою очередь, проводил консультации с министром, ответственным за соответствующее направление. Если у министра или председателя Исполнительного совета не было возражений, депутат мог передать свое предложение спикеру Кнессета<sup>33</sup>.

Достаточно жесткие условия коалиционной дисциплины содержались в Соглашении о создании Коалиции национального развития, стабильности и порядка в Украине в декабре

<sup>30</sup> Coalition Agreement on Formation of a Coalition of Budgetary Accountability, the Rule of Law and Fight against Corruption. 2010. P. 48 // URL: <http://www.vlada.cz/en/media-centrum/dulezite-dokumenty/coalition-agreement--74677/> (дата обращения: 01.11.2016).

<sup>31</sup> Coalition Agreement on Formation of a Coalition of Budgetary Accountability, the Rule of Law and Fight against Corruption. P. 49.

<sup>32</sup> Coalition Agreement between the Likud and the Alignment, 22 December 1988.

<sup>33</sup> Coalition Agreement between the Likud and the Alignment, 22 December 1988.

2008 г. В коалицию вошли Блок Юлии Тимошенко, партия «Наша Украина — Народная самооборона» и Блок Владимира Литвина. В п. 4.2 Соглашения указывалось, что все представители органов государственной власти, назначенные на свои посты Коалицией, в случае, если они не согласны с решениями, принятыми исполнительными органами Коалиции, Верховной Радой Украины либо коалиционным Кабинетом министров<sup>34</sup>, должны были эти посты покинуть. В свою очередь, в двухнедельный срок проводится Общее собрание Коалиции, чье заседание правомочно, только если в нем участвует не менее половины депутатов от всех парламентских партий, вошедших в состав Коалиции, по новой кандидатуре на освободившийся пост<sup>35</sup>.

Приведенные примеры показывают, что именно положения коалиционных соглашений, регулирующие процедуры принятия решений внутри коалиции и разрешения споров либо процедуры учреждения и функционирования органов управления коалиции, более всего по своему содержанию и формулировкам напоминают правовые нормы. В самом деле, эти положения фактически описывают полномочия органов управления коалиции, устанавливают определенный порядок действий депутатов при решении тех или иных вопросов, устанавливают ограничения. Иными словами, они очень похожи на положения регламентов законодательных (представительных) органов. Но одновременно следует обратить внимание, что, хотя эти положения можно называть социальными нормами, потому что они выработаны в процессе общения свободных субъектов между собой и признаны этими субъектами нормальными, они, разумеется, не обеспечены принудительной силой государства. Как уже говорилось ранее, исполнение данных положений строится, во-первых, на взаимной выгоде участников коалиционного соглашения, во-вторых, на угрозе возникновения достаточно высоких репутационных издержек.

Между тем содержание положений коалиционных соглашений, регулирующих вопросы процедуры и взаимоотношений между пар-

тиями-участницами, вызывает вполне обоснованные вопросы. Например, насколько вообще правомерно создание каких-то неофициальных органов управления, не указанных в законе, которые могут влиять на принятие решений органами государственной власти, учрежденными нормативными правовыми актами государства? Можно ли каким-то образом обжаловать решения этих органов одной из партий-участниц либо ее члену, депутату парламента, если в самом коалиционном соглашении отсутствует механизм разрешения подобных споров?

### РОССИЙСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ КОАЛИЦИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ МЕЖДУ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ

В России есть практика заключения коалиционных соглашений политических партий, но далеко не в таких масштабах, как в зарубежных странах. При этом подавляющее большинство подобных соглашений заключается в устной форме. Дело здесь не только в том, что такие соглашения распространены скорее в странах с парламентарной формой правления, а Россию, хоть и с большой натяжкой, можно отнести к полупрезидентской республике. Основная проблема — это сама конституционная конструкция, закрепляющая доминирующее положение института Президента, и, соответственно, слабость Федерального Собрания, а также общая неразвитость партийной системы. Причем эта неразвитость носит многоаспектный характер. Во-первых, это чрезвычайная поляризованность платформ политических партий, и, как следствие, нежелание и неумение договариваться. Как замечают М. А. Краснов и И. Г. Шаблинский, «вообще в политическом пространстве посткоммунистических государств так называемые “большие коалиции”, состоящие из основных политических конкурентов, как, скажем, в нынешней ФРГ, пока невозможны. Слишком велика степень взаимного отчуждения и слишком малы шансы на консенсус»<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Официальные названия высших органов государственной власти Украины приводятся в соответствии с положениями действующей редакции Конституции 1996 г.

<sup>35</sup> Agreement on the creation of The Coalition of National Development, Stability and Order. 16th of December, 2008. P. 12.

<sup>36</sup> Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 201.

Во-вторых, политическим партиям в Государственной Думе практически не за что бороться, так как нижняя палата российского парламента не участвует в формировании Правительства. Одобрение кандидатуры Председателя Правительства не в счет — последнее слово все равно остается за Президентом. Что же касается самого Правительства, то, как верно заметил В. Я. Гельман, «члены кабинета — это, как правило, наемные менеджеры, а не единая политическая команда, проводящая единый курс»<sup>37</sup>.

А. Н. Щербак утверждает, что «партийные коалиции в России начали создаваться после выборов 1993 года»<sup>38</sup>, но оговаривается, что «так как российские партии не участвуют в формировании правительства, создание коалиций не требовало участия в них большинства. Основная цель — координация поддержки/неподдержки правительства»<sup>39</sup>.

Почему складывается подобная ситуация? Статьи 111 и 117 Конституции РФ не дают партиям оснований для конструктивных договоренностей. Статья 111 оставляет Президенту РФ возможность принять решение о назначении Председателя Правительства самостоятельно — после трехкратного отклонения Государственной Думой предложенных им кандидатов на этот пост он назначает Председателя Правительства и распускает Государственную Думу. Право Президента предлагать Государственной Думе на пост Председателя Правительства три раза одну и ту же кандидатуру было подтверждено в 1998 г. Конституционным Судом РФ<sup>40</sup>. Таким образом, в Государственной Думе теоретически может сложиться коалиция, целью которой является голосование против конкретного кандидата, однако практически это не имеет смысла — Президент будет предлагать каждый раз одну и ту же кандидатуру, а затем распустит Государственную Думу и назначит на пост Председателя Правительства того кандидата, которого он хочет.

Коалиция, сформировавшая «неконструктивное» большинство в Государственной Думе, не поддерживающее инициативы Правитель-

ства, может быть устранена путем постановки вопроса о доверии Правительству. В данном случае снова решение остается за Президентом — согласно ч. 4 ст. 117 Конституции РФ, если Государственная Дума отказывается в доверии Правительству, то он в течение семи дней принимает решение либо об отставке Правительства, либо о роспуске Государственной Думы. Поскольку Президент в силу конституционно закрепленной институциональной модели больше «связан» с Правительством, чем с Государственной Думой (выдвижение кандидатуры Председателя Правительства, участие в формировании персонального состава Правительства, участие в формировании структуры федеральных органов исполнительной власти, принятие отставки Правительства), то, предполагая его рациональное поведение, он скорее пойдет на роспуск Государственной Думы, чем отправит в отставку Правительство.

Коалиционное партийное строительство скорее показывает тенденцию к укрупнению и объединению партий в тех или иных «партийных семьях» как путем образования избирательных блоков (предвыборных коалиций, например, «Союз правых сил», преобразованный затем в политическую партию), так и путем формирования новой политической партии «Единая Россия» в конце 1990-х — начале 2000-х гг. Так, Государственная Дума созыва 1999 г. характеризовалась всплеском коалиционной активности партий. Перед выборами было создано несколько предвыборных коалиций. Более десятка мелких правых партий объединились в коалицию «Союз правых сил», который набрал 8,52 % голосов. Оппозиционные правительству центристские партии перед парламентскими выборами организовали коалицию «Отечество — Вся Россия» (ОВР), в которую вошли «Отечество», «Вся Россия» («Российские регионы»), часть ЖР («Женщины России») и часть АПР (Аграрная партия России). В парламенте были созданы:

1) коалиция левых партий (КПРФ и подконтрольная коммунистам группа АПР);

<sup>37</sup> Гельман В. Я. Сильная исполнительная власть: Президент и его Правительство // Политическая социология и современная российская политика / под ред. Г. В. Голосова, Е. Ю. Мелешкиной. СПб., 2000. С. 216.

<sup>38</sup> Щербак А. Н. Влияние коалиционной политики на становление партийной системы в России : дис. ... канд. полит. наук. М., 2003. С. 79.

<sup>39</sup> Щербак А. Н. Указ. соч. С. 79.

<sup>40</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

- 2) коалиция правых партий (СПС и «Яблоко»);
- 3) коалиция центристских партий, поначалу «Единство» и НД («Народный депутат»), потом к ним присоединились ОВР и РР («Регионы России»), в конечном итоге была образована единая центристская партия на основе «Единства», ОВР и РР<sup>41</sup>.

Однако о каком-либо формальном, письменном оформлении договоренностей между указанными политическими силами информации нет.

Как бы то ни было, соглашения парламентских политических партий, близких к описываемому виду, в России сегодня возможны. Пример тому — заключенное 8 февраля 2010 г. Политическое соглашение между Всероссийской политической партией «Единая Россия» и Политической партией «Справедливая Россия». Основными положениями этого акта можно считать следующие:

1. Участники Соглашения обязуются стремиться к коалиционным действиям при обсуждении вопросов и реализации общенациональных задач.
2. «Справедливая Россия» поддерживает стратегический курс Д. А. Медведева и В. В. Путина по стратегическим вопросам внешней политики, национальной безопасности, основ конституционного строя, неприятия экстремизма, поддерживая соответствующие законодательные инициативы при их рассмотрении в органах законодательной власти всех уровней.
3. «Единая Россия» считает целесообразным нахождение С. М. Миронова на посту Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в котором большинство членов является ее представителями.
4. Возникающие разногласия обсуждаются партиями в ходе цивилизованной межпартийной дискуссии, в том числе с использованием средств массовой информации.
5. Участники Соглашения выражают готовность сообща действовать при решении кадровых вопросов в органах государственной власти и местного самоуправления,

в том числе по итогам выборов, путем заключения пакетных соглашений при формировании руководящих органов<sup>42</sup>.

Прежде всего следует обратить внимание на определенное неравенство в обязательствах сторон. «Справедливая Россия» должна поддерживать законодательные инициативы, в то же время из формулировки п. 1 неясно, чьи именно законодательные инициативы. Если исходить из того, что Соглашение заключено между «Единой Россией» и «Справедливой Россией», то можно сделать вывод, что «Справедливая Россия» берет на себя обязательство поддерживать законопроекты, инициированные депутатами Государственной Думы, являющимися членами фракции «Единой России». Но одновременно у «Справедливой России» существует обязанность поддерживать стратегический курс Президента и Председателя Правительства России. Поэтому представляется верным следующее толкование п. 1 рассматриваемого Соглашения: партия «Справедливая Россия» обязана поддерживать законодательные инициативы по вопросам внешней политики, национальной безопасности, основ конституционного строя и т.д., выдвигаемым парламентской фракцией «Единая Россия», Президентом РФ и Правительством РФ. Однако аналогичной обязанности по поддержке законодательных инициатив у «Единой России», как и у Президента и Правительства, нет. Отсутствует упоминание и о разработке и внесении совместных законопроектов, хотя, быть может, такие шаги охватываются понятием «коалиционные действия».

Существуют ли у «Единой России» как у стороны Соглашения вообще какие-либо встречные обязательства по отношению к «Справедливой России»? Представляется, что, исходя из пункта 2 и пункта 3 соглашения, у «Единой России» присутствует обязательство по обеспечению своего рода «иммунитета» С. М. Миронова на посту председателя верхней палаты парламента. Справедливости ради заметим, что последний в мае 2011 г. был отозван с должности члена Совета Федерации депутатами Законодательного собрания Санкт-

<sup>41</sup> См.: Щербак А. Н. Указ. соч. С. 79.

<sup>42</sup> Есть такие партии! 2011/2012. Путеводитель избирателя / Г. Белонучкин, П. Лаврентьев, В. Прибыловский. М., 2012. С. 121—122.

<sup>43</sup> Официальный сайт Законодательного собрания г. Санкт-Петербурга. URL: <http://www.assembly.spb.ru/manage/page/?tid=633200002&nd=458307481> (дата обращения: 01.11.2016).



Петербурга<sup>43</sup>. В связи с этим сложно судить о статусе этого Соглашения: в тексте не указаны сроки действия Соглашения, а также основания, по которым оно может быть расторгнуто.

В категорию «коалиционные действия» могут также входить различного рода консультации между партиями — участницами соглашения по различного рода вопросам, в том числе, по-видимому, при формировании высшего исполнительного органа субъекта Федерации либо местной администрации.

Вместе с тем приведенное выше соглашение нельзя в полной мере назвать коалиционным. Тем не менее такие соглашения должны являться предметом сравнительного анализа. Это позволит понять их природу и специфику, а зарубежный опыт может оказаться полезным для российских политических партий хотя бы в плане повышения детализации, а также

содержательной стороны подобных политико-правовых договоров.

Предметом соглашения между политическими партиями в Государственной Думе могут быть, пожалуй, лишь совместные действия, в частности голосование, по определенным законопроектам либо за или против конкретной кандидатуры (кроме Председателя Правительства), чье назначение относится к компетенции нижней палаты, например при голосовании по вопросу об утверждении кандидатуры Председателя Счетной палаты Российской Федерации. Другое дело, что такие соглашения, скорее всего, будут носить характер устных договоренностей, заключаемых *ad hoc* (несмотря на то что план законодательной работы Государственной Думы утверждается заранее), при этом переговорный процесс будет носить очень быстрый характер.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гельман В. Я. Сильная исполнительная власть: Президент и его Правительство // Политическая социология и современная российская политика / под ред. Г. В. Голосова, Е. Ю. Мелешкиной. — СПб., 2000.
2. Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. — М., 2008.
3. Мониторинг конституционных новостей. Декабрь 2012 — январь 2013 года // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 1.
4. Одинцова М. И. Экономика права. — М., 2007.
5. Krezmer D. Political Agreements — a critical introduction // Israel Law Review. — 1992. — Vol. 26. — No. 4.
6. Zamir I. Political Contracts // Israel Law Review. — Vol. 26. — No. 4.

*Материал поступил в редакцию 8 ноября 2016 г.*

#### THE COALITION AGREEMENT BETWEEN THE POLITICAL PARTIES: FOREIGN EXPERIENCE AND RUSSIAN PERSPECTIVES

**ZAIKIN Sergei Sergeyevich** — PhD in Law, Lecturer at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

istoriograf@mail.ru

125993, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

**Review.** *This article analyzes the main approaches to theory and practice of the conclusion of the coalition agreements between political parties in foreign countries. According to the author, this experience can be useful in Russian practice. Separately, the author deals with the question of the justiciability of these agreements, thus he reflects Israeli and German legal doctrine on the matter which have not been studied in the Russian legal science yet.*

*It is noted that there is also a problem of enshrining policy decisions in their legal form. For example, the political elite makes a decision according to which certain political forces should not be accepted for representation in Parliament. This political decision could be made in the form of specific legislative acts. Of course, it is rather a negative example, but it shows that the law, indeed, can act as a tool of legitimation of political decisions. Another example: the model of decision-making process, which is used inside a political party, can be transformed into a mechanism at the legislative level. The following components that are usually present in the coalition agreements can be found: fundamentals of the state policy in various spheres; the distribution of government posts, procedural matters, including the formation of a coalition of various bodies and decision-making rules. It is concluded that the subject of an agreement between the political parties in the State Duma may be perhaps*

*the only joint actions, in particular, a vote on certain bills either for or against particular candidates (except the President of the Government), whose appointment falls under the authority of the Lower House, for example, when voting on the approval of the candidate of the Chairman of the Accounting Chamber of the Russian Federation. Another thing is that such agreements are likely to be a verbal agreement concluded ad hoc (despite the fact that the State Duma's legislative work plan shall be approved in advance), while the negotiating process will be very quick in nature.*

**Keywords:** *political parties, elections, the coalition agreement, judicial protection, the foundations of state policy, the State Duma, the Russian Federation, Israel, Netherlands, mixed Republic, dominated by the President.*

## BIBLIOGRAPHY

1. Agreement on the creation of The Coalition of National Development, Stability and Order. <sup>16th</sup> of December, 2008.
2. David Krezmer. Political Agreements-a critical introduction//Israel Law Review. 1992. Vol. 26, Number 4.
3. Itzhak Zamir. Political Contracts//Israel Law Review. Vol. 26, Number 4.
4. Gelman V.ya. Strong Executive Power: The President and his Government // Political Sociology and Modern Russian Politics /G.V. Golosova, E.Yu. Meleshkina (eds.). — Spb., 2000.
5. Krasnov, M. A., Shablinsky, I. G. The Russian Power System: A Triangle with one Angle. — M., 2008.
6. Constitutional News Monitoring. December 2012 — January 2013 / Comparative Constitutional Review. — 2013. No. 1.
7. Odintsova, M. I. Economics of Law. — M., 2007.