

§1 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

Макарцев А.А.

ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ КАК КРИТЕРИЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Аннотация: В статье высказывается мнение, что для противодействия преступности в экономической сфере гуманизация уголовного законодательства может и должна проводиться в направлении предотвращения недобросовестной конкуренции со стороны хозяйствующих субъектов, злоупотребляющих своим доминирующим положением. Поскольку в экономике России, в отличие от западных стран, и в настоящее время большую роль играет государство, многие рынки монополизированы либо государственными и муниципальными предприятиями, либо хозяйственными субъектами, образованными в результате приватизации. С целью эффективного противодействия преступности в сфере регулирования антимонопольной деятельности, целесообразно продолжать совершенствование созданной системы противодействия картелям, иным антиконкурентным соглашениям и согласованным действиям. Для этого необходимо, во-первых, уделить внимание механизму эффективного расследования ограничивающих конкуренцию соглашений (картелей); во-вторых, внесению изменений в законодательство об оперативно-розыскной деятельности в целях включения антимонопольных органов в качестве получателей результатов оперативно-розыскной деятельности; в-третьих, ликвидации правового пробела, не позволяющего в настоящее время освободить от уголовной ответственности лиц, которые в ходе антимонопольного расследования явились с повинной.

Ключевые слова: Юриспруденция, гражданское общество, монополизм, защита конкуренции, хозяйствующий субъект, доминирующее положение, преступность, преступный сговор, картель, ответственность

В современной правовой науке проблема эффективности достаточно широко отражена в правовых исследованиях. Но в последние годы она перестала быть одной из наиболее обсуждаемых в правовой науке. Это можно объяснить тем, что в западной науке данная проблематика, будучи в теоретическом плане в основном исчерпанной, перешла в плоскость практической социологии, а в России, не будучи исчерпанной, – в плоскость политики¹. Поэтому, на наш взгляд, становится необходимым изучение этой проблемы на примере именно норм избирательного права, которые имеют, как и иные нормы конституционного права, политический характер. Последний находит выражение в функциональном предназначении положений избирательного права как средства регулирования политической борьбы в период избирательной кампании.

Рассматривать проблемы эффективности норм избирательного права возможно только в контексте выполнения ими задач того правового образования, в структуру

которого они входят, то есть статьи нормативного акта, непосредственно нормативного правового акта, правового института.

Целеполагание норм избирательного права как часть концепции закона

Рассмотрение вопросов, связанных с эффективностью норм избирательного права, невозможно без выделения критериев ее оценки. К сожалению, теория конституционного права не выработала, в отличие от науки уголовного и трудового права, достаточно четких рекомендаций по определению эффективности конституционно-правовых норм, в том числе норм избирательного права. В связи с этим в правовой науке по данному вопросу отсутствует единая точка зрения.

По мнению ряда авторов, эффективность правовой нормы определяется соотношением между целью и результатом², поэтому нельзя признать цель правовой нормы мерилем ее эффективности, не принимая во

¹ Шувалов И.И. Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 87.

² Сырых В. М. Логические основания общей теории права: В 2-х т. Т. 2. М.: «Юстицинформ», 2004. С. 265.

Государственные институты и правовые системы

внимание также и полученный практический результат. Эффективность законодательства как продукта деятельности государства означает достижение соответствия между целями государства, выраженными в соответствующих нормах, и реально наступившими результатами. В русле данного подхода цель правового регулирования будет являться критерием оценки эффективности лишь в соотношении с результатом действия нормы. При этом надо иметь в виду, что достижение необоснованной цели также является результатом действия нормы, но такой результат нельзя считать эффективным³. В этом случае можно вести речь о так называемой эффективности с отрицательным вектором или нулевой эффективности⁴. Эффективность правовой нормы вызывает общественно полезный результат. Получение негативных последствий вообще не позволяет говорить об эффективности вызвавших их юридических мер⁵.

Определяющее значение для обеспечения эффективности нормативного правового акта имеет стадия нормотворчества, в ходе которой определяется его цель, которая является и целью правового регулирования. В отечественной правовой науке отсутствует единая точка зрения о месте стадии формулирования цели в нормотворческом процессе. По нашему мнению, формулирование цели является начальной стадией нормотворчества, когда появляется необходимость принятия конкретного нормативного правового акта.

В отечественной правовой науке отсутствует единая точка зрения на понятие цели правового регулирования. Д.А. Керимов рассматривает цель правового регулирования как идеальное выражение должного или возможного поведения людей⁶. В.И. Орлов и А.И. Экимов исходят из того, что именно цель правового регулирования является мотивом, побуждающим человека к деятельности⁷. П.М. Рабинович полагает, что цель правового регулирования – это желаемый результат деятельности, регламентированной нормативно-правовым актом⁸. А.В. Малько под целью правового регулирования по-

нимает идеальный желаемый результат, ради которого осуществляется юридическая деятельность⁹. По мнению М.Ю. Осипова, цель правового регулирования представляет собой идеальный, желаемый результат, ради достижения которого субъект правотворчества осуществляет правовое регулирование общественных отношений¹⁰.

Процесс правотворчества, как отмечается в литературе, является достаточно сложным процессом, когда оценивается не только целесообразность проекта нормативного правового акта, но и его обоснованность, своевременность, оптимальность и другие критерии¹¹. Особое значение это имеет в ходе законодательного процесса как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В настоящее время в литературе отмечается, что опыт подготовки и принятия конкретных законодательных решений зачастую свидетельствует об отсутствии их глубокой научной проработки, о недооценке возможных последствий действия принимаемых законов, слабых правовых механизмах их реализации¹². На качестве законов, регулирующих определенную сферу отношений, сказывается их множественность и частое изменение, которые приводят к потере их социальной полезности и уважения со стороны правоприменителя. В контексте этой проблемы Г.Ф. Шершеневич еще в начале XX в. писал: «Прежде всего, недостаток права обнаруживается в возрастающей множественности и сложности норм права, затрудняющих его усвоение»¹³. В отношении современного российского избирательного права актуально звучит следующее его мнение: «Стоит только начать законодательствовать, и не будет этому конца»¹⁴. В связи с этим хочется отметить, что до 2002 г. рамочный избирательный закон существенно менялся один-два раза за федеральный электоральный цикл, составляющий четыре года. В действующий Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» на настоящий момент поправки вносились более пятидесяти раз. Три раза положения закона были признаны Конституционным Судом РФ неконституционными.

Выделяется несколько типов целеполагания, связанных с правовым регулированием. Во-первых, речь может идти о конкретных целях государственной политики, ре-

³ Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин. М.: Юридическая литература, 1980. С. 68.

⁴ Никитинский В.И. Эффективность норм трудового права. М.: Юрид. лит., 1971. С. 21-22.

⁵ Теряевский С.А. Основное пути повышения эффективности системы методов правового регулирования // Право и государство: теория и практика. 2006. № 8. С. 31.

⁶ Керимов Д.А. Категория цели в советском праве / Д.А. Керимов // Правоведение. 1964. № 3. С. 34.

⁷ Орлов В.Н., Экимов А.И. Цель в норме советского права // Правоведение. 1968. № 5. С. 26.

⁸ Рабинович П.М. О юридической природе целей правовых актов // Правоведение. 1971. № 5. С. 28.

⁹ Общая теория государства и права. Академический курс в 3 т. / под ред. А.В. Малько. Т. 3. М., 2007. С. 416.

¹⁰ Осипов М.Ю. Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества. М.: Изд-во СГУ, 2010. С. 86.

¹¹ Кашанина Т.В. Юридическая техника. М.: Эксмо, 2007. С. 158-165.

¹² Нормография: теория и методология нормотворчества: учеб.-метод. пособие / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М.: Академический проект; Трикта, 2007. С. 183.

¹³ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Общая теория права. Том 1. М.: Издание бр. Башмаковых, 1910. С. 143.

¹⁴ Шершеневич Г.Ф. Указ. соч. С. 144.

ализация которых желательна с точки зрения публичной власти. В этом контексте можно говорить о воплощении идей «социального инжиниринга», активного преобразования общественных отношений в направлении, которое публичная власть полагает желательным. В рамках этой логики правовой механизм представляет собой лишь «пустую» форму, полезную, с точки зрения государственной политики, именно своей эффективностью, повышенной способностью к реализации благодаря принудительности. Такая «модель» целеполагания подразумевает возможность наделять «внешней» целью любое правовое предписание.

Во-вторых, другая логика основана на поиске «внутренних» целей, имманентных самой правовой форме. Основа этой идеи состоит в том, что право является специфическим регулятором общественных отношений не только в силу особой эффективности, понимаемой как принудительность. С этой точки зрения, право в целом и каждая правовая норма в отдельности выражают прежде всего цели предсказуемости, стабильности и равного отношения закона к субъектам. Все другие цели, которые может воплощать в нормах публичная власть, имеют право на существование лишь постольку, поскольку они не противоречат указанным выше целям¹⁵.

Целеполагание будущего закона тесно связано с его концепцией и обоснованностью, которые должны быть сформулированы на первой стадии законодательного процесса – законодательной инициативы. Исходя из содержательных характеристик этой стадии, В.Б. Исаков дает ей следующее наименование – формирование идеи (концепции) законопроекта¹⁶. По мнению В.М. Баранова, идея законопроекта предшествует его концепции. Концепция законопроекта – более поздняя стадия законодательской деятельности, то есть она создается, когда идея уже оценена и принято решение «развивать» ее в законопроект¹⁷. Разработка концепции законопроекта (концептуальное проектирование) является одним из методов правотворчества¹⁸.

Отличие в правовой базе категории «идея законопроекта», включающей в себя и его цель, от категории «концепция законопроекта» позволит упростить начало законодательного процесса, облегчить реализацию права законодательной инициативы. Для реализации права за-

конодательной инициативы ее субъекту будет необходимо лишь сформулировать идею законопроекта, его цель, которые будут оформлены в проект закона специалистами соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти.

Концепция проектов законов, выносимых на обсуждение и принятие в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Правительством РФ, должна соответствовать ряду правил, которые нашли закрепление в Постановлении Правительства РФ «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов»¹⁹. В соответствии с ним концепция законопроекта представляет собой документ, в котором должны быть определены: основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся; место будущего закона в системе действующего законодательства с указанием отрасли законодательства, к которой он относится; общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере законов и иных нормативных правовых актов; социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона.

Немного иначе представляет концепцию законопроекта нижняя палата российского парламента. В Регламенте Государственной Думы²⁰ хотя и отсутствует понятие концепции, дается общая её характеристика. В части 1 ст. 105 Регламента закрепляется, что при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлена пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта. Фактически, исходя из Регламента Государственной Думы «концепция» представляет собой не отдельный документ, а часть пояснительной записки, в которой должна находить отражение и цель законопроекта.

К сожалению, не нашло отражение понятие «концепция законопроекта» и в Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов, подготовленных Главным государственно-правовым управлением Президента РФ, Правовым управлением

¹⁵ Правовые акты: оценка последствий / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2010. С. 7-8.

¹⁶ Исаков В.Б. Приемы юридической техники на начальных стадиях законодательного процесса // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 172-178.

¹⁷ Баранов В.М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 10.

¹⁸ Осипов М.Ю. Понятие и соотношение правового регулирования и правотворчества. М.: Изд-во СГУ, 2010. С. 102.

¹⁹ Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов: Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 32. Ст. 3335.

²⁰ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

Государственные институты и правовые системы

Аппарата Государственной Думы РФ и др.²¹ Более того, этот термин в данном документе даже не упоминается, несмотря на то что основной целью этих Методических рекомендаций является обеспечение высокого качества законодательных актов путем соблюдения единообразия в оформлении законопроектов и использования средств, правил и приемов законодательной техники.

На уровне субъектов РФ требования к нормативно-правовым актам закрепляются в законах субъектов о нормативных правовых актах и регламентах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Необходимо отметить, что в большинстве законов субъектов РФ, посвященных системе региональных нормативных правовых актов, не уделяется достаточного внимания целеполаганию закона. Они иногда ограничиваются лишь требованием о необходимости отражения цели в пояснительной записке, прилагаемой к законопроекту. Так, в соответствии со ст. 1 Закона Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-3 «О нормативных правовых актах Нижегородской области»²² внесение законопроектов в Законодательное Собрание области осуществляется путем представления пояснительной записки к законопроекту, в которой отражаются: а) цель законопроекта; б) актуальность и практическая значимость законопроекта; в) состояние законодательства в данной сфере правового регулирования; г) круг лиц, на которых направлено действие законопроекта; д) основные положения законопроекта. Исключение в этом отношении составляет закон Вологодской области от 17 января 2001 г. № 647-ОЗ «Об областных нормативных правовых актах», который предусматривает возможность включения в текст нормативного правового акта преамбулы, в которой закрепляется цель акта. В соответствии со ст. 16 этого Закона нормативный правовой акт может содержать преамбулу, в которой дается разъяснение мотивов и целей его издания. Но данное положение носит в большей степени рекомендательный характер и, скорее, является исключением из правил в законодательстве субъектов Федерации.

Больше внимания определению цели законопроектов уделяется в регламентах законодательных (представительных) органов государственной (представительной) власти субъектов РФ. В соответствии с этими актами цель чаще всего является составной частью концепции законопроекта. Анализ регламентов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ позволяет выделить несколько подходов в определении концепции законопроектов. В русле первого

подхода термины «концепция» законопроекта и его «цель» разводятся. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 73 Регламента Законодательного Собрания Новосибирской области²³ в пояснительной записке к законопроекту излагаются цель принятия законопроекта, предмет правового регулирования, концепция законопроекта. Иной подход содержится в Регламенте Законодательной Думы Хабаровского края²⁴. Этот документ является одним из немногих, в которых четко определяется понятие концепции законопроекта. В соответствии со ст. 1 Регламента концепция законопроекта представляет собой систему взглядов, содержащихся в законопроекте, в том числе и его цель. Рассматривая данное понятие в совокупности с иными положениями Регламента, в которых цель как отдельный аспект обоснования необходимости принятия закона не упоминается, можно предположить, что составной частью концепции является и цель законопроекта.

В отдельную группу можно выделить регламенты, анализ которых не позволяет четко определить соотношение цели и концепции законопроекта. К ним можно отнести Регламент Законодательного Собрания Нижегородской области²⁵. В статье 55 «Порядок внесения законопроектов в Законодательное Собрание» указанного акта отмечается, что в пояснительной записке, которая прилагается к законопроекту при внесении его в законодательный (представительный) органа субъекта РФ отражается цель законопроекта, его основные положения, круг лиц, на которых направлено действие законопроекта, и др. В этой статье не упоминается понятие «концепция законопроекта», хотя можно предположить, что ею являются основные положения законопроекта. Данный вывод можно сделать в связи с тем, что в других положениях Регламента характеристика содержания основных положений совпадает с концепцией. Понятие «концепция» встречается и в ст. 67 данного акта, где отмечается, что в докладе субъекта права законодательной инициативы в обязательном порядке должны быть раскрыты концепция законопроекта, цели и задачи его принятия, социально-экономические последствия реализации.

Указанные выше акты фактически являются основными источниками, на основании которых принимаются

²¹ Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18.11.2003 г. № вн2-18/490) // СПС «КонсультантПлюс».

²² СПС «КонсультантПлюс».

²³ О Регламенте Законодательного Собрания Новосибирской области: Постановление Законодательного Собрания Новосибирской области от 26 апреля 2011 г. № 102 // Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. 2011. № 27.

²⁴ О Регламенте Законодательной Думы Хабаровского края: Постановление Законодательной Думы Хабаровского края от 24 февраля 2010 г. № 2032 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ О принятии Регламента Законодательного Собрания Нижегородской области и признании утратившими силу отдельных положений Законодательного Собрания Нижегородской области: Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 28 февраля 2006 г. № 1866-III // СПС «КонсультантПлюс».

законы. Но, к сожалению, они не требуют отражения в принимаемых нормативных правовых актах их цели. Это связано с тем, что в современных российских нормативных правовых актах не содержится требования обязательного закрепления в одной из первых статей нормативного правового акта его цели. Исключение в этом контексте составляют законы некоторых субъектов РФ о нормативных правовых актах, в которых содержится требование закрепления в преамбуле принимаемого правового акта его цели.

Недостатки, существующие в нормативно-правовом регулировании отношений, определяющих порядок принятия законов, приводят к тому, что иногда законодатели, принимая какой-либо закон, закладывают в правовые нормы цели, которые не находят отражения в нормативном правовом акте. Примером этого может являться положение Устава Новосибирской области, касающееся численности депутатов законодательного (представительного) органа субъекта. В 2003 г. в связи с закреплением смешанной избирательной системы для выборов депутатского корпуса, предлагалось увеличить количество депутатов Новосибирского областного Совета депутатов в два раза: с 49 до 98 человек. В обосновании данного решения депутаты отмечали, что это позволит сохранить существующее количество одномандатных округов и, как следствие, норму представительства. В июне 2005 г. депутатский состав Новосибирского областного Совета депутатов был увеличен до 98 депутатов²⁶. Увеличение количества депутатов Новосибирского областного Совета депутатов усложнило избирательную систему по их выборам: при сохранении количества одномандатных избирательных округов, был создан единый общеобластной избирательный округ. В связи с этим увеличилось количество избирательных комиссий, организующих и проводящих выборы, их членов и др.

В июле 2009 г. депутаты Новосибирского областного Совета депутатов уже нового созыва сократили депутатский корпус до 76 человек, внося изменения в Устав и Закон Новосибирской области «О выборах депутатов Новосибирского областного Совета депутатов»²⁷. Инициаторы данной поправки отмечали, что уменьшение количества депутатов приведет к экономии финансовых средств и увеличит эффективность работы законодательного органа. Необходимо отметить, что высказанные

законодателями цели не нашли и не найдут прямого закрепления в избирательном законодательстве. Причиной этого является их несвязанность с избирательными отношениями. Но они изначально закладываются в нормы избирательного права и будут существенно влиять на процесс правоприменения (изменение количества избирательных округов, избирательных комиссий и др.).

В этом отношении интерес вызывает проект закона Новосибирской области от 22 апреля 2010 г. № 63-пр «О внесении изменений в Закон Новосибирской области “О выборах депутатов Новосибирского областного Совета депутатов”», в котором избирательный список избирательного объединения предлагалось разделить на две части: областную часть, состоящая из трех человек, и 38 территориальных групп, каждая из которых должна включать не менее двух и не более четырех кандидатов от каждого избирательного объединения. В бюллетенях должны найти отражение фамилии трех кандидатов, расположенные в общеобластной части списка, а также трех кандидатов из соответствующей территориальной группы. По мнению субъектов законодательной инициативы, принятие данного закона должно было способствовать избирателям сделать осознанный, объективный выбор при голосовании по пропорциональной избирательной системе, когда волеизъявление необходимо делать в пользу какой-либо политической партии, а не отдельного кандидата.

Фактически Закон Новосибирской области «О выборах депутатов Новосибирского областного Совета депутатов» персонифицировал в рамках одномандатного округа, который соответствовал каждой территориальной группе кандидатов областного списка кандидатов, список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением, в лице отдельных кандидатов. Более того, соответствие территории одномандатного округа территориальной группе кандидатов областного списка кандидатов фактически превратило голосование по пропорциональной избирательной системе в выборы депутата из числа кандидатов, занимающих первое место в территориальных группах списков кандидатов, выдвинутых различными избирательными объединениями. Данный закон был принят²⁸. Согласно ст. 36 Закона Новосибирской области от 15 февраля 2007 г. № 87-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Новосибирской области»²⁹,

²⁶ О внесении изменений в Закон Новосибирской области «О выборах депутатов Новосибирского областного Совета депутатов»: Закон Новосибирской области от 14 июня 2005 г. № 299-ОЗ // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2005. № 24.

²⁷ О внесении изменений в Закон Новосибирской области «О выборах депутатов Новосибирского областного Совета депутатов»: Закон Новосибирской области от 2 июля 2009 г. № 357-ОЗ // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2009. № 35.

²⁸ О внесении изменений в Закон Новосибирской области «О выборах депутатов Новосибирского областного Совета депутатов»: Закон Новосибирской области от 31 мая 2010 г. № 499-ОЗ // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2010. № 27.

²⁹ В соответствии с Законом Новосибирской области от 8 июля 2010 г. № 514-ОЗ «О поправках к Уставу Новосибирской области» название законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации Новосибирской области было изменено с «Новосибирский областной Совет депутатов» на «Законодательное Собрание Новосибирской области».

областной список кандидатов должен быть разбит на 38 территориальных групп кандидатов. Фактически данный закон достаточно сильно усложнил систему представительства избирателей в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ. Избирателей, которые проживают на территории, являющейся одномандатным избирательным округом, соответствующим территориальной группе кандидатов областного списка кандидатов по пропорциональной избирательной системе, представляют два депутата, избираемые по мажоритарной избирательной системе относительного большинства и пропорциональной избирательной системе соответственно.

Можно предположить, что одной из основных целей рассматриваемого законопроекта была попытка «привязать» депутатов из партийных списков к небольшим избирательным территориальным единицам, в пределах которых они должны работать в ходе созыва законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Но, с другой стороны, цель, которую преследует данная поправка, существенно корректирует этапы избирательной кампании, правовой статус ее участников.

Вышесказанное позволяет сделать вывод, что, несмотря на теоретическое и практическое значение формулирования цели закона в актах, регулирующих законотворческую работу, внимание этому не уделяется. В российском законодательстве отсутствует императивное требование о закреплении в законе цели его правового регулирования. Отсутствует также единый подход и в отношении отражения целеполагания в документах, прилагаемых к законопроекту, при реализации права законодательной инициативы.

Эффективность норм избирательного права

При изучении проблемы целеполагания правовых норм можно вести речь о целях двоякого рода: общеполитических, экономических, социальных, установленных в программных документах, и юридических целях – законодательства в целом, отрасли, подотрасли, института, закона. Возможные ошибки и противоречия первой группы целей делают необоснованными юридические цели. Для последних всегда важны целевые значения принципов права и конституционных принципов. Поэтому столь пагубна недооценка выбора целей и подмена их текущими запросами. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, в этом плане следовало бы тщательно готовить концепции, полнее и точнее определять преамбулы и цели закона как нормативную ориентацию³⁰. Но даже если юридические цели и выходят на первый

план в ходе применения нормативного правового акта, это не означает их реализацию в полной мере.

В литературе обращается внимание на сложность процедуры установления цели нормы. Концепция, идеализирующая процесс целеполагания, исходит из того, что законодатель преследует цель «общего блага» или, по крайней мере, исходит из того, что цель, сформулированную в норме, которая в будущем будет применена, даст позитивный социальный результат. На практике значительная часть правовых предписаний в современных правовых системах является результатом компромисса между различными социальными группами, обладающими разнонаправленными интересами³¹. Необходимо отметить, что иногда законодатель сознательно скрывает цели принятия того или иного нормативного акта, если они противоречат интересам большинства населения. Кроме того, как констатируется в литературе, истории известны случаи, когда законы принимались исключительно в пропагандистских целях, а правотворческий орган не рассчитывал на получение какого бы то ни было реального результата³².

Причины, по которым результат применения нормы расходится с заложенной при ее принятии целью, могут быть различные. Они связаны как с содержанием правовой нормы, так и с условиями ее принятия и применения, с субъективной, не всегда верной, оценкой ее содержания правоприменителем. Цели, выраженные в нормах права, могут как осознаваться, так и не осознаваться субъектами права. Будучи осознанными, они могут рассматриваться ими как то, что препятствует или, наоборот, содействует осуществлению их целей. Процесс рассмотрения проблемы эффективности правовых норм усложняется тем, что на сегодняшний день правоприменительная практика сталкивается с «кризисом целей»³³, который, по нашему мнению, приводит к «конкуренции целей», а иногда и к их конфликту, под которым понимается несовместимость целей правового акта, изначально в нем заложенных.

Низкая эффективность норм избирательного права является следствием подмены в ходе их применения основной цели второстепенной или промежуточной. Так, решением Новосибирского областного суда от 20 ноября 2001 г.³⁴ была удовлетворена жалоба на решение окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Новосибирского областного Совета депута-

³¹ Правовые акты: оценка последствий / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2010. С. 8.

³² Жинкин С.А. Психологические проблемы эффективности права. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2009. С. 26.

³³ Скурко Е.В. Принципы права. М.: Ось-89, 2008. С. 170.

³⁴ Решение Новосибирского областного суда от 20 ноября 2001 г. № 1-32-2001 / Архив Новосибирского областного суда.

³⁰ Эффектность законодательства в экономической сфере / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 89.

тов. Избирательная комиссия отказала в регистрации кандидату на основании того, что была нарушена форма подписного листа, установленная законом. Нарушение заключалось в отсутствии в нем «Примечания», в котором указывается информация о судимости кандидата, наличии у него депутатского мандата. По мнению суда, отсутствие «Примечания» не является основанием отказа в регистрации кандидата. Подобный подход нашел отражение и в решении вышестоящей инстанции. Так, согласно Определению Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда России от 26 ноября 2003 г. № 67-Г03-21 об отказе в удовлетворении заявления об отмене регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы РФ³⁵, отсутствие «Примечания» не является основанием для отказа в регистрации, так как это нельзя рассматривать как нарушение закона. В отличие от остальной части подписного листа, которая должна в обязательном порядке содержать сведения, предусмотренные Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», информация, содержащаяся в «Примечании № 1» является дополнительной, и вносится в подписной лист только в том случае, если она в действительности имеет место.

В соответствии с решением Федерального суда общей юрисдикции Ленинского района г. Новосибирска от 30 марта 2005 г.³⁶ было отказано в удовлетворении жалобы о признании недостоверными подписей избирателей в поддержку кандидата Г. По мнению заявителя, окружная комиссия зарегистрировала кандидата неправомерно, так как в подписных листах фраза «кандидат (подпись и дата)» находилась в ином месте, чем это предусмотрено законом.

В первом случае избирательная комиссия приняла решение исходя из формальных признаков подписного листа: отсутствие необходимых структурных элементов. Но судебные органы во всех случаях исходили из основной цели подписного листа: отразить волю избирателя по поводу поддержки в выдвижении того или иного кандидата. Необходимость правильного оформления подписного листа, соблюдение его формы, по мнению судебных органов, хотя и является важным средством процесса регистрации, но не замещает цели выражения волеизъявления избирателей о поддержке кандидатов.

Проблема целеполагания находит отражение и в решениях Европейского суда по правам человека. Судом было удовлетворено заявление С., которому было от-

казано в регистрации в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы РФ в 2003 г. на основании того, что в качестве места работы, должности им была указана должность заведующего кафедрой одного из московских вузов, но при этом не был указан статус профессора кафедры. В действующем в тот период достаточно регламентированном избирательном законодательстве присутствовала норма, согласно которой основанием для отказа в регистрации могла быть недостоверность сведений, представляемых кандидатами для регистрации, и отсутствие среди документов, представленных для регистрации, документов, необходимых для его регистрации. По мнению Европейского суда, выводы правоприменительных органов РФ не были основаны на нормах Закона или практике его толкования. Как указал Европейский суд в решении по делу, «нельзя серьезно утверждать, что различие между должностью профессора кафедры и исполняющего обязанности заведующего этой же кафедрой могло бы ввести избирателей в заблуждение»³⁷.

Европейский суд мотивировал данную правовую позицию положением ст. 3 Протокола № 1 Конвенции о праве на свободные выборы и попытался определить «законность цели», к которой стремились российские власти при принятии решения об отстранении С. от участия в выборах, то есть Европейский суд определял не соответствие принятого решения нормам материального Закона, применяемого к данным правоотношениям, а попытался определить и дать оценку мотивам и умыслу («законность цели») принятого решения³⁸.

Недостаточная компетентность правоприменителей приводит к неправильному пониманию нормативного акта, а впоследствии и к неэффективности его норм. Довольно ярко, по нашему мнению, это проявилось в решении Молчановского районного суда Томской области от 19 февраля 2008 г.³⁹ о признании результатов выборов главы Молчановского района, проведенных 2 декабря 2007 г., недействительными. Судом при рассмотрении дела было установлено, что в ходе проведения оспариваемых выборов имели место нарушения законодательства: за избирателей голосовали другие лица, не соблюдались правила голосования вне помещения для голосования, осуществлялся подкуп изби-

³⁵ СПС «КонсультантПлюс».

³⁶ Решение Федерального суда общей юрисдикции Ленинского района г. Новосибирска от 30 марта 2005 г. по делу № 2-935/2005 // Архив Федерального суда общей юрисдикции Ленинского района г. Новосибирска.

³⁷ Постановление ЕСПЧ от 19 июля 2007 г. Дело «Краснов и Скуратов (Krasnov and Skuratov) против Российской Федерации» (жалоба № 17864/04 и 21396/04) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 4.

³⁸ См.: Борисов И.Б. Соотношение отдельных позиций Европейского суда по правам человека с национальным избирательным законодательством / И.Б. Борисов, Д.А. Ивайловский // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 27.

³⁹ Решение Молчановского районного суда Томской области от 19 февраля 2008 г. // Дело № 33-576/08.

Государственные институты и правовые системы

рателей. В судебном решении обращалось внимание на то, что установить действительную волю четырнадцати избирателей не представляется возможным, а воля одного избирателя была учтена избирательной комиссией незаконно, так как он не обладал активным избирательным правом (в судебном решении не нашло отражение, за кого он голосовал). Голоса избирателей, содержание волеизъявления которых установить было невозможно, суд отнял от общего количества голосов, полученных победителем – кандидатом С. В связи с этим суд принимает решение о признании результатов выборов недействительными, которое нашло подтверждение в Судебной коллегии по гражданским делам Томского областного суда⁴⁰. У суда была возможность, разделив недействительные голоса на всех кандидатов, признать выборы состоявшимися. Но поставленная судом цель установления действительной воли избирателей отодвинула на второй план необходимость установления итогов голосования.

Анализируя практику применения норм избирательного права, необходимо признать, что в ходе этого процесса выявляется целая система целей, среди которых не всегда возможно выделить основную, социально значимую цель. По нашему мнению, в избирательных отношениях такой целью служит формирование органов публичной власти на основе демократичных, справедливых выборов, позволяющих учесть мнение большинства избирателей, принявших участие в голосовании. Необходима достаточно четкая системная организация целей. Высокая степень эффективности правового регулирования достигается только тогда, когда реализуется основная цель правовой нормы. При этом интересы отдельных субъектов избирательного права, проявляясь в процессе достижения основной цели, могут не совпадать, а иногда и противоречить ей.

Конфликт целей правовой нормы тесно связан с проблемой реализации на практике принципа пропорциональности (соразмерности), который выводится судебной практикой из положений Конституции РФ и применяется главным образом в сфере прав человека. Он состоит из трех элементов – адекватности, необходимости, пропорциональности *stricto sensu*, иногда понимаемых как степени контроля. Его применение на практике не может обосновывать посягательство на сущность прав и свобод⁴¹. Применение принципа пропорциональности определяется наличием в законодательстве нескольких целей регулирования, совместная реализация которых невозможна в силу их взаимоисключающего характера. В этом случае правоприменителю следует выбрать цель, наиболее значимую для избирательных отношений.

⁴⁰ Кассационное определение от 9 апреля 2008 г. Судебной коллегии по гражданским делам Томского областного суда. С. 9.

⁴¹ Толстых В.Л. Конституционное правосудие и принцип пропорциональности // Российское правосудие. 2009. № 12 (44). С. 47.

Типичной ошибкой в ходе применения норм избирательного права является неправильное определение их основной цели, замена в ходе «конфликта» целей правовой нормы основной цели на второстепенную. В связи с этим появляется необходимость закрепления в нормативных правовых актах, регулирующих избирательные правоотношения, цели их принятия. Как уже упоминалось выше, данное требование должно найти отражение в актах, определяющих порядок принятия и содержания нормативных правовых актов как федеральных, так и региональных и местных уровней. Необходимо, чтобы это нашло отражение в действующих уже во многих субъектах РФ законах о нормативных правовых актах. Но даже если цель определена правильно, могут быть избраны неадекватные средства для ее достижения, что также не способствует ее реализации.

Закрепление в нормативных правовых актах основной цели их принятия предоставит правоприменителю возможность правильно определить для себя цель правового регулирования, на основе которой будет осуществляться толкование нормативных положений. При этом необходимо довольно четко определить существенные и несущественные критерии оценки средств, используемых для достижения основной цели правовой нормы. Соблюдение существенных критериев является обязательным условием достижения основной цели правовой нормы. Соблюдение несущественных критериев является желательным, но не обязательным и должно определяться их необходимостью для реализации основной цели. Так, при оформлении подписного листа несущественным критерием может являться приведенный выше факт отсутствия «Примечания». К существенным критериям должны относиться необходимость изготовления подписного листа за счет средств избирательного фонда, проставление даты внесения подписи собственноручно избирателем. Выделение основной цели нормы избирательного права и существенных критериев оценки средств ее достижения позволит избежать в ходе правоприменения конфликта целей и, как следствие, выбрать оптимальные средства для реализации избирательного законодательства.

Библиография:

1. Границы правового регулирования: науч.-практ. пособие / отв. ред. И.В. Плюгина, Е.В. Черепанова. М.: Юриспруденция, 2011. 184 с.
2. Давыдова М.Л. Нормативно-правовое предписание. Природа, типология, технико-юридическое оформление. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2009. 216 с.
3. Кожевников В.В. Методология и история права: учеб. пособие: в 2 ч. Омск: Изд-во Омского гос-ого ун-та, 2008. ч. 1. 276 с.

4. Кожевников В.В. Методология и история права: учеб. пособие: в 2 ч. Омск: Изд-во Омского гос-ого ун-та, 2009. ч. 2. 420 с.
5. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: НОРМА, 2010. 384 с.
6. Кудрявцев В.Н. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин. М.: Юридическая литература, 1980. 280 с.
7. Малько А.В., Шундииков К.В. Цели и средства в праве и правовой политике: монография. Саратов: Изд-во Саратовской гос-ой академии права, 2003. 296 с.
8. Осипов М.Ю. Теория социально-правовых процессов: монография. М.: Nota Bene, 2011. 300 с.
9. Правовые акты: оценка последствий / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2010. 224 с.
10. Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. 704 с.
11. Скурко Е.В. Принципы права. М.: Ось-89, 2008. 192 с.
12. Сорокин В.В. Концепция эволюционного преобразования правовых систем переходного периода. Барнаул: Изд-во Алтайского гос. ун-та, 2002. 543 с.
13. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010. 400 с.
14. Халфина Р.О. Право как средство социального управления. Отв. ред.: М.И. Пискотин. М.: Наука, 1988. 256 с.
2. Davydova M.L. Normativno-pravovoe predpisanie. Priroda, tipologiya, tehniko-yuridicheskoe oformlenie. SPb.: Izdatel'stvo R. Aslanova «Yuridicheskij centr Press», 2009. 216 s.
3. Kozhevnikov V.V. Metodologiya i istoriya prava: ucheb. posobie: v 2 ch. Omsk: Izd-vo Omskogo gos-ogo un-ta, 2008. ch. 1. 276 s.
4. Kozhevnikov V.V. Metodologiya i istoriya prava: ucheb. posobie: v 2 ch. Omsk: Izd-vo Omskogo gos-ogo un-ta, 2009. ch. 2. 420 s.
5. Kolyushin E.I. Vybery i izbiratel'noe pravo v zerkale sudebnyh resheniy. M.: NORMA, 2010. 384 s.
6. Kudryavcev V.N. Effektivnost' pravovyh norm / V.N. Kudryavcev V.I. Nikitinskiy, I.S. Samoschenko, V.V. Glazyrin. M.: Yuridicheskaya literatura, 1980. 280 s.
7. Mal'ko A.V., Shundikov K.V. Celi i sredstva v prave i pravovoy politike: monografiya. Saratov: Izd-vo Saratovskoy gos-oy akademii prava, 2003. 296 s.
8. Osipov M.Yu. Teoriya social'no-pravovyh processov: monografiya. M.: Nota Bene, 2011. 300 s.
9. Pravovye akty: ocenka posledstviy / отв. ред. Yu.A. Tihomirov. M.: Yurisprudenciya, 2010. 224 s.
10. Principy rossiyskogo prava: obscheteoreticheskiy i otraslevoy aspekty. Saratov: Izd-vo GOU VPO «Saratovskaya gosudarstvennaya akademiya prava», 2010. 704 s.
11. Skurko E.V. Principy prava. M.: Os'-89, 2008. 192 s.
12. Sorokin V.V. Konceptiya evolyucionnogo preobrazovaniya pravovyh sistem perehodnogo perioda. Barnaul: Izd-vo Altayskogo gos. un-ta, 2002. 543 s.
13. Tihomirov Yu.A. Pravovoe regulirovanie: teoriya i praktika. M.: Formula prava, 2010. 400 s.
14. Halfina R.O. Pravo kak sredstvo social'nogo upravleniya. Otv. red.: M.I. Piskotin. M.: Nauka, 1988. 256 s.

References (transliteration):

1. Granicy pravovogo regulirovaniya: nauch.-prakt. posobie / отв. ред. I.V. Plyugina, E.V. Cherepanova. M.: Yurisprudenciya, 2011. 184 s.