



політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – С. 36. – Ст. 2945.

5. Сквірський І.О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження : монографія / І.О. Сквірський. – Х. : Діса плюс, 2013. – 428 с.

6. Купрій В. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб. / В. Купрій, Л. Паливода. – К. : Макрос, 2011. – 200 с.

7. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 9. – Ст. 56.

8. Про екологічну експертизу : Закон України від 09.02.1995 р. № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

9. Про Всеукраїнську екологічну лігу // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecoleague.net/65490196-220.html>.

ПЕРСПЕКТИВНАЯ И РЕТРОСПЕКТИВНАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ ИНЖЕНЕРИИ

Марьяна АФАНАСЬЕВА,

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного права Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

This article analyzes the estimation of efficiency of the election engineering as the constitutional-law design of the electoral system and the electoral process technologies. Explains the necessity to make a prospective and retrospective estimation of efficiency. Prospective estimation of efficiency influence is based on predictive tools such as modeling, examination, experiment, scripting, test simulation, etc. Retrospective estimation of efficiency influence of electoral engineering can be obtained by law monitoring.

Key words: electoral engineering, electoral legislation, estimation of efficiency, retrospective estimation of efficiency, efficiency projection.

Аннотация

В статье анализируется оценка эффективности избирательной инженерии как целенаправленной деятельности по конституционно-правовому конструированию избирательной системы и технологий избирательного процесса. Обосновывается необходимость давать перспективную и ретроспективную оценку эффективности. Перспективная оценка эффективности опирается на такие средства прогнозирования, как моделирование, экспертиза, эксперимент, разработка сценариев, тест-симуляции и др. Ретроспективную оценку эффективности избирательной инженерии можно осуществить с помощью правового мониторинга.

Ключевые слова: избирательная инженерия, избирательное законодательство, оценка эффективности, ретроспективная оценка эффективности, перспективная оценка эффективности.

Постановка проблемы. Избирательное право, определяя избирательную систему, правила поведения субъектов и участников избирательного процесса, владеет потенциальными возможностями влиять на результат выборов. Исходя из этого, законодатель нередко использует объективное избирательное право в качестве инструмента воздействия на конституционно-правовую действительность, конструируя (программируя) избирательные нормы под поставленные политико-правовые цели. В рамках данной статьи исходим из научной гипотезы, что такая целенаправленная, рационально, научно и прагматично обоснованная деятельность по конституционно-правовому конструированию избирательной системы и конституционно-правовых технологий эффективного избирательного процесса, с целью получения заданного политико-правового результата, именуется избирательной инженерией.

Актуальность темы исследования. В современных условиях одного лишь принятия закона недостаточно, необходимо установить, достигнуты ли поставленные законодателем цели

фактически. С изменением отношения к разработке избирательного законодательства, как к технологической по сути деятельности, направленной на достижение определенных политико-правовых целей, связано и повышение актуальности оценки результатов действия избирательных законов с точки зрения их эффективности. Для украинской конституционной науки тема эффективности избирательной инженерии не стала предметом отдельного комплексного научного исследования, хотя перманентный процесс усовершенствования избирательных норм актуализирует этот вопрос.

Состояние исследования. Проблема эффективности правовых явлений и процессов традиционно является предметом дискуссии в юридической науке. Это связано с многообразием правопонимания, плюрализмом точек зрения об указанном понятии и с множеством факторов, которые влияют на эффективность правовых феноменов. Преимущественно этот вопрос дискутируется в пределах теории и социологии права (Н.В. Варламова, С.О. Жинкин, В.В. Лапаева, О.М. Мельник,



И.С. Самошенко, В.М. Сырых, Д.М. Чечот и др.), в тоже время отраслевые исследования эффективности или совсем отсутствуют, или носят фрагментарный характер, о чем свидетельствуют недостатки монографических научных работ по данной проблематике в Украине.

Цель и задача статьи. Рассматривая избирательную инженерию как деятельность, которая представляет собой триаду «цель – правовое средство – результат», категория «эффективность» в пределах указанной триады связана с ответом на вопрос, обеспечивает ли избранное и использованное правовое средство достижение ожидаемого политико-правового эффекта. Эффективность избирательной инженерии связана с особым «содержательным» подходом, который предполагает рассмотрение ее как синтеза цели и средства. В этом контексте необходимо обеспечить, с одной стороны, законодательное конструирование избирательных норм, отвечающих целям развития законодательства на основе объективных потребностей общества, а с другой – именно в правовом средстве та или иная цель получает определенность и конкретность. Избирательный закон выступает в качестве необходимого инструмента достижения целей, стоящих перед субъектами избирательной инженерии.

Изложение основного материала.

Словарное определение термина «эффективный» (от лат. effectus – действие) – действенный, осуществляющий надлежащее действие, дающий необходимый, обычно положительный результат, т. е. результат, который приводит к нужным последствиям. Слово «эффективность» синонимизируется с такими словами, как действенность, результативность, оперативность [1]. В экономической сфере эффективность понимается как достижение определенных результатов с минимально возможными затратами [2]; как результативность процесса, операции, проекта, который определяется как соотношение эффекта к затратам, обеспечившим его получение [3]. Вследствие многоаспектности определений базового понятия «эффективность» по-разному понимается этот термин и по отношению к правовым явлениям и процессам.

В советский период анализировалась эффективность норм права, кото-

рая полностью или частично отождествлялась с их правильностью, обоснованностью, целесообразностью, степенью реализованности необходимой правовой возможности [4, с. 318], что, по сути, не раскрывало содержания этого понятия. Традиционным для советского периода было позитивно-инструментальное понимание эффективности норм права, которое исходило из того, что внешние по отношению к праву цели и побочные (т. е. не правовые по своему характеру) результаты могут использоваться для оценки эффективности правового регулирования [5, с. 39-40]. Но при таком подходе тяжело понять, в чем роль именно нормы, не понятно, как выделить ее из контекста иных средств, использованных для достижения цели [4, с. 318-319]. В свою очередь европейская правовая мысль использует несколько иные понятия – «оценка законодательного влияния», «анализ регулирующего воздействия», в пределах которых эффективность рассматривается лишь как один из критериев. Так, например, немецкий профессор Л. Мадер под оценкой законодательного влияния понимает прагматические усилия, направленные на получение информации о возможных или реальных причинно-следственных отношениях между законодательной деятельностью и социальной действительностью, исследование сохранения или изменения состояния общественных отношений, а также результаты этих изменений [6].

Сравнивая понятие «эффективность законодательства» и «оценка законодательного влияния», следует сказать, что в силу украинской правовой традиции в отечественной науке используется понятие «эффективность законодательства» как максимально широкая категория, хотя относительно избирательной инженерии следует говорить не об эффективности законодательства, а об оценке эффективности законодательного влияния на политико-правовые отношения в контексте достижения или не достижения желаемого политико-правового результата в избирательной сфере.

Проблему оценки эффективности избирательных законов следует рассматривать как комплексную задачу, которая реализуется как до, так и после формального введения закона в дей-

ствие, поэтому можно и необходимо различать перспективную (потенциальная эффективность) и ретроспективную оценку эффективности законодательного влияния (фактическая эффективность).

Перспективная оценка эффективности законодательного влияния в рамках избирательной инженерии на политико-правовые отношения осуществляется до принятия закона законодательным органом путем прогнозирования и апробации положений законопроекта в экспериментальном режиме с целью обеспечения лучшего понимания потенциальных последствий. Ретроспективная оценка, в свою очередь, проводится путем мониторинга после вступления в силу законодательного акта, в ходе его применения или, в отдельных случаях (особенно если действие норм ограничено во времени), непосредственно после завершения их действия. Она предусматривает определение фактической эффективности влияния на общественные отношения и дает ответ на вопрос, достигнуты ли желаемые политико-правовые результаты, к которым стремился субъект. В пределах ретроспективной оценки важно установить, какой ценой достигнут результат, какие появились побочные последствия в связи с внедрением законодательных предписаний и могут ли они дискредитировать цель конституционно-правового регулирования.

Основная причина, которая побуждает человека заниматься перспективной оценкой, заключается в том, что существуют явления и процессы, будущее которых он не знает, но эти явления и процессы имеют важное значение для решений, которые принимаются сегодня, поэтому человек стремится «проникнуть глазами ума в будущее» (Платон). Одним словом, любая будущая ситуация в той или иной мере является неопределенной, и естественное стремление человека снизить уровень этой неопределенности [7, с. 772] во избежание нежелательных результатов вероятностного развития событий и ускорить вероятное развитие в желательном направлении.

Перспективная оценка эффективности конституционно-правового конструирования получает настоящий социальный заказ в обществах, в которых происходят трансформационные про-



цессы, когда политическая и правовая системы приобретают качественно новые свойства и характеристики и могут развиваться в неординарных направлениях. Неустойчивое состояние социальных систем в переходных состояниях обусловлено существованием разных, как правило, конкурирующих между собой тенденций, которые в совокупности не могут легитимироваться одновременно [8, с. 187]. Нестойкость альтернатив и вариантов развития определяет вариативность моделей будущего, которые могут быть реализованы. В этих условиях неопределенности возникает необходимость в предвидении, которое помогает уменьшить потери, быстрее преодолеть катаклизмы [9, с. 45].

Перспективная оценка эффективности избирательной инженерии опирается на такие средства прогнозирования, как моделирование, экспертиза, эксперимент, создание сценариев, тест-симуляции и др.

Прогнозирование в пределах избирательной инженерии – это научно обоснованное вероятностное суждение о будущем состоянии избирательной системы и процесса, о том, насколько эффективными окажутся правовые инструменты и технологии, избранные для их законодательного конструирования, что получит общество и государство от их внедрения. Задача прогнозирования состоит в правильном определении количественных и качественных параметров развития избирательной системы и процесса по результатам принятия соответствующих законодательных норм; в предвидении вариантов поведения субъектов права, которые вызваны новыми правилами, содержащимися в законопроекте; в установлении системы социально-правовых факторов, которые могут отрицательно или положительно повлиять на действие проектируемых норм.

Прогнозирование применительно к избирательной инженерии осуществляется на основе закономерностей развития и функционирования избирательной системы и процесса в прошлом, научного изучения политико-правовых тенденций, которые влияют на них сегодня, с учетом электорального поведения политических конкурентов и избирателей. Прогнозирование должно стать обязательным элементом

подготовки законопроектов, поскольку без умения научно предусматривать ход политико-правовых процессов невозможно обеспечить стабильность и рациональность законодательного конструирования избирательной системы и процесса.

Ретроспективная оценка эффективности в пределах избирательной инженерии должна осуществляться по объективным показателям, которые отображают базовые интересы личности, общества и государства. В объективном и всестороннем характере ретроспективной оценки эффективности избирательной инженерии должны быть заинтересованы, прежде всего, сами субъекты законодательной деятельности, а это возможно лишь в случае, если законодатель как субъект государственной политики несет политическую ответственность за эти результаты.

Объективную ретроспективную оценку эффективности избирательной инженерии можно получить путем специально организованного, систематического наблюдения, оценки состояния и динамики действующего законодательства, т. е. путем правового мониторинга. К целям правового мониторинга можно отнести оценку эффективности функционирования избирательного законодательства; систематизацию действующего законодательства о выборах; создание постоянно действующей системы обратных связей между субъектом правотворческой деятельности и субъектом правоприменения; подготовку предложений по усовершенствованию законодательства в избирательной сфере [10].

Проведение правового мониторинга в Украине сталкивается с определенными сложностями, основные из которых – это отсутствие надлежащей координации в деятельности субъектов мониторинга, недостаточность научно-методологической базы, отсутствие методик проведения мониторинга законодательства и правоприменительной практики, несовершенство механизма реализации результатов мониторинга. С целью дальнейшего усовершенствования этой деятельности необходимо осуществить следующие мероприятия: усовершенствовать механизм взаимодействия органов публичной власти в области проведения мониторинга законодатель-

ства; разработать порядок и методику организации, проведения мониторинга органами публичной власти; создать действенный механизм внедрения научно-практических рекомендаций проведенного мониторинга в деятельность органов власти; уделить надлежащее внимание организации и проведению научно-исследовательских работ по вопросам правового мониторинга.

Проведение мониторинга результатов избирательной инженерии оказывает содействие целенаправленному планированию правотворческой деятельности, ее координации, усовершенствованию правоприменительной практики. Эта на сегодня вспомогательная юридическая, организационная и методологическая деятельность должна стать самостоятельным направлением государственной деятельности [11].

Выводы. Подытоживая сказанное, необходимо отметить, что для успешного осуществления избирательной инженерии важным является обеспечение четкости в формулировании конституционно-правовых целей, адекватно отражающей объективные закономерности общественно-политического развития; соответствия целей и используемых для их реализации правовых средств господствующему в обществе конституционному правосознанию; действенности обратной связи, которая обеспечивается мониторингом относительно влияния избирательного законодательства на политико-правовые отношения; эффективности сконструированных избирательной системы и правовых технологий избирательного процесса в достижении заданного политико-правового результата и оперативности внесения корректировок в случае установления их низкой результативности.

Список использованной литературы:

1. Александрова З.Е. Словарь синонимов русского языка / З.Е. Александрова. – [11-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Русский язык, 2001. – 568 с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_synonims.
2. Экономика: толковый словарь: англо-русский / Дж. Блэк ; [общ. ред. И.М. Осадчая]. – М. : Инфра-М, 2000. – 832



с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/16954.

3. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева ; [2-е изд., испр.]. – М. : Инфра-М, 1999 – 479 с.

4. Фаткуллин Ф.И. Проблемы теории государства и права : курс лекций / Ф.И. Фаткуллин. – Казань : Изд-во Казанского университета, 1987. – 336 с.

5. Лапаева В.В. Эффективность закона и методы ее изучения / В.В. Лапаева // Эффективность закона (методология и конкретные следования). – М., 1997. – С. 28–44.

6. Мадер Л. Оценка законодательства – вклад в повышение качества законов // Материалы Международного семинара «Оценка законов и эффективности их принятия» (Рязань, 16-17 декабря 2002 г.). – М. : Изд-во Гос. Думы Рос. Фед., 2003. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/#7>.

7. Общая и прикладная политология : учеб. пособ. / [Б.И. Краснов, Э.М. Андреев, М.Г. Анохин и др.] ; под общ. ред. В.И. Жукова, Б.И. Краснова. – М. : МГСУ ; Изд-во «Союз», 1997. – 992 с.

8. Сорокин В.В. Право и время: правовая система и переходное время / В.В. Сорокин // Известия вузов. Правоведение. – 2002. – № 1. – С. 180–195.

9. Ткачук В. Політичне прогнозування в умовах модернізації політичної системи України / В. Ткачук // Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини». – 2011. – Вип. 5. – С. 44–47.

10. Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институционализации, состояние законодательства и перспективы / Д.Б. Горохов // Законодательство и экономика. – 2009. – № 7. – С. 38–58. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJ;n=37871>.

11. Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: проблемы теории и практики : автореф. дис. на соисп. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и истории права и государства; история правовых учений» / Я.Е. Наконечный. – Владимир, 2008. – 25 с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lawlibrary.ru/izdanie2071657.html>.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Елена БОЙКО-СЛОБОЖАН,

соискатель кафедры управления, административного права и процесса и административной деятельности Национального университета государственной налоговой службы Украины

Summary

This article is devoted to the characterization of one of the structural elements of the cost of local budgets – to the local budget expenditures and to the identifying of problematic issues existing in the legal regulation of this legal category. Nowadays, in fact there is no legal regulation of local budget expenditures in legal literature and therefore in the process of analyzing of norms of the Budget Code of Ukraine a number of topical issues arise, for which scientists should give answers. The issues of the budget system reforms, which remain in the list of the most important at the present stage of development of Ukraine are touched in this article as they are noted in almost all normative regulations.

Key words: costs, expenditures, budget funds, local budgets.

Аннотация

Статья посвящена характеристике одного из структурных элементов затрат местных бюджетов – расходов местных бюджетов, а также выявлению проблемных вопросов, существующих в правовом регулировании данной правовой категории. На сегодняшний день в правовой литературе фактически отсутствует правовая регламентация расходов местных бюджетов, поэтому во время анализа норм Бюджетного кодекса Украины возникает целый ряд актуальных вопросов, на которые ответы должны дать ученые. В статье затронуты вопросы реформирования бюджетной системы, которые на современном этапе развития Украины остаются в перечне важнейших, так как о них говорится почти во всех нормативных документах.

Ключевые слова: затраты, расходы, бюджетные средства, местные бюджеты.

Постановка проблемы. В современной юридической науке вопрос принципов правового регулирования является достаточно сложной правовой категорией. В условиях интенсивных социальных, экономических, финансовых, правовых и политических преобразований достаточно сложно выделить определяющие положения, которые стали бы основополагающими для решения проблем в той или иной сфере, создали определенное правовое единство и получили свое выражение в виде всеобщих основ юридической системы. По нашему мнению, принципы правового регулирования расходов местных бюджетов следует рассматривать как исходные идеи и руководящие положения, которые в совокупности определяют исходные позиции для правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере расходов местных бюджетов.

Цель и задачи исследования. Необходимость освещения основных принципов правового регулирования

расходов местных бюджетов объясняется тем, что несмотря на актуальность, этот вопрос до сих пор в науке финансового права фактически не поднимался. Подробное его изучение будет способствовать дальнейшему развитию общеправовых теоретических наук, уменьшению пробелов в действующем финансовом законодательстве и наполнению последнего соответствующим содержанием.

Изложение основного материала.

Расходами бюджета, согласно Бюджетному кодексу Украины (далее – БК Украины), есть средства, направленные на осуществление программ и мероприятий, предусмотренных соответствующим бюджетом. К расходам бюджета не относятся погашение долга, предоставление кредитов из бюджета, размещение бюджетных средств на депозитах, приобретение ценных бумаг, возврат излишне уплаченных в бюджет сумм налогов и сборов (обязательных платежей) и иных доходов бюджета, проведение их бюджетного возмещения [1]. Значение этого срока