

Є. Романенко,

аспірант Інституту держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗРОБЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ

Сучасний стан економічного розвитку України, проблеми військово-політичного характеру, гостра потреба в забезпеченні результативного використання бюджетних коштів є серед тих основних об'єктивних обставин, що зумовлюють необхідність здійснення реформ у сфері публічних фінансів. Зважаючи на це, зупинимось на аналізі юридичної природи останніх.

В.Б. Авер'янов у своїх наукових працях [1] відзначає: «Державне управління, як слушно зазначається у правовій літературі, слід розглядати як певний вид діяльності органів держави, яка має владний характер і передбачає насамперед організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень» [1].

Водночас у період з 2010 по 2014 роки відбувалось послаблення організуючого та розпорядчого впливу держави через тогочасні конституційні процеси та умови функціонування органів виконавчої влади.

О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний та Л.Є. Кисіль у науковій доповіді [2] зазначали: «Відповідно до ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» повноваження уряду переважно мають спрямовуючий (забезпечувальний) та координуючий зміст. При цьому спостерігається послаблення ролі Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади і посилення впливу Президента на

вертикаль органів виконавчої влади в організаційному, функціональному та кадровому відношеннях» [2].

У свою чергу, зараз, виходячи із соціальної спрямованості держави, основним форматом реалізації державно-владних повноважень органів виконавчої влади є надання ними адміністративних послуг. Це відбувається в межах одночасно як закріплених за такими структурами повноважень, так і чинних державних цільових програм.

До характерних особливостей державних цільових програм відносять їхню роль як інструментів прямого державного регулювання економіки, їхню націленість на вирішення пріоритетних задач розвитку держави, а до характерних ознак державних цільових програм – терміни виконання (середньостроковий або довгостроковий), стабільність процесу реалізації (відсутність впливу на нього змін Уряду чи складу Верховної Ради), наявність конкретної мети у вирішенні певної проблеми, конкретно визначених замовника й виконавців [3].

Варто відмітити, що до когорти перших у незалежній Україні державних цільових програм увійшла Державна програма боротьби зі злочинністю, затверджена постановою Верховної Ради України «Про Державну програму боротьби зі злочинністю» від 25 червня 1993 р. № 3325-ХІІУ [4]. Цією програмою передбачалося, зокрема, створення як правових



умов, так і організаційних, матеріально-технічних умов для забезпечення ефективної боротьби зі злочинністю. І хоча термін дії названої програми не було чітко виписано, пунктом третім згаданої постанови надавалося доручення Кабінету Міністрів України, Верховній Раді та Раді Міністрів Республіки Крим, Генеральній прокуратурі, Службі безпеки, Верховному Суду, Академії наук, Національній гвардії, Національному банку, Державному експортно-імпортному банку звітувати Верховній Раді України України до 1 квітня 1994 року та 1 січня 1995 року, відповідно, про хід її виконання, а в першому кварталі 1996 року – про кінцеві результати її виконання. Таким чином, дану програму передбачалося реалізувати впродовж двох із половиною років. Нею планувалися створення ряду нормативно-правових актів, реалізація комплексу заходів для забезпечення досягнення поставлених у програмі цілей, у тому числі й на етапі розроблення проектів нових законів. Зокрема, планувалася обов'язкова попередня кримінологічна експертиза експертною комісією при Інституті держави і права Академії наук України всіх законопроектів та інших підготовлених нормативно-правових актів, що стосуються діяльності в банківській, у кредитно-фінансовій, у зовнішньоекономічній сферах, а також і в інших секторах економіки [4].

Одним із напрямків подальшого розвитку системи правового регулювання процесами управління державними фінансами в Україні за допомогою державних цільових програм стали так звані комплексні програми. До них належить, зокрема, «Комплексна програма профілактики злочинності на 2001–2005 роки», затверджена Указом Президента України від 25 грудня 2000 року № 1376 [5].

Принципово важливим чинником, що визначив упровадження регла-

ментації підготовки та реалізації державних цільових програм, забезпечив нормативно-правове закріплення програмно-цільового методу в бюджетному процесі є ухвалений Верховною Радою України Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 1621-IV [6]. Ним передбачено таке: «Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а так координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем» [6]. А частиною другою статті 2 вказаного Закону визначено таке: «Державна цільова програма розробляється за сукупності таких умов: існування проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; відповідності мети програми пріоритетним напрямкам державної політики; необхідності забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв; наявності реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми» [6].

Слід відзначити, що прийняття Закону України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV і, як наслідок, ряду відповідних підзаконних нормативно-правових актів створило необхідні правові умови для забезпечення процесів розроблення, ухвалення й подальшого виконання державних цільових про-

грам. Разом із тим, виходячи із сучасного стану соціально-економічного розвитку держави, з потреб підтриманого суспільством реформування системи державного управління, зараз актуальності набуло питання про внесення відповідних змін у норми чинного законодавства, зокрема стосовно застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері.

У свою чергу, відносно розмежування державних цільових програм слід відзначити, що їхній поділ є достатньо обмеженим, ураховуючи те, що їхня кількість вимірюється десятками. Наприклад, у 2012 р. їхня кількість становила 89, із яких 44 виконувалися з використанням державного бюджету [7].

Зважаючи на вказане вище, на думку М.М. Коваленка, «було б доцільно державні цільові програми класифікувати значно ширше, зокрема: за спрямованістю програм; дієвістю; терміном і масштабом дії; об'єктами; джерелами фінансування; способом реалізації; характером дії; рівнем суспільної корисності; рівнем інноваційної складової тощо» [8].

У процесі підготовки й реалізації державної цільової програми можна схематично виділити такі основні послідовні кроки: спочатку відбувається відбір проблем для включення в програму; далі приймається рішення про розроблення цільової програми та її формування; після цього здійснюються експертиза та оцінка цільової програми; наступним кроком є затвердження цільової програми; нарешті, забезпечуються управління реалізацією цільової програми й контроль за її виконанням.

Цікавим є той факт, що, незважаючи на прийняті постанову Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 р. № 65 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету» [9], а також постанову Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 710 «Про ефективне вико-

ристання державних коштів» [10], положеннями яких зупинялись розроблення та державне фінансування нових державних цільових програм, у 2016 році було прийнято 2 нові державні цільові програми, а саме:

1) Державна цільова соціальна програма «Молодь України» на 2016–2020 роки [11]; та

2) Державна цільова програма розвитку аеропортів на період до 2023 року [12].

Метою Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки [11] Урядом України було визначено створення сприятливих умов для розвитку і самореалізації української молоді, формування її громадянської позиції та національно-патріотичної свідомості.

Із метою раціонального використання ресурсів Програма [11] передбачає концентрацію зусиль на таких пріоритетних завданнях:

1) формування громадянської позиції і національно-патріотичне виховання – шляхом здійснення заходів, спрямованих на відродження національно-патріотичного виховання, утвердження громадянської свідомості й активної життєвої позиції молоді;

2) здоровий спосіб життя молоді – шляхом здійснення заходів, спрямованих на популяризацію та утвердження здорового і безпечного способу життя та культури здоров'я серед молоді;

3) розвиток неформальної освіти – шляхом здійснення заходів, спрямованих на набуття молодими людьми знань, навичок та інших компетентностей поза системою освіти, зокрема шляхом участі у волонтерській діяльності;

4) зайнятість молоді – шляхом створення умов та здійснення заходів, спрямованих на працевлаштування молоді (забезпечення первинної і вторинної зайнятості та самозайнятості молоді);

5) житло для молоді – шляхом створення умов для забезпечення молоді житлом;



б) партнерська підтримка молоді, що проживає на тимчасово окупованій території України, та внутрішньо переміщених осіб – шляхом здійснення заходів, спрямованих на соціальне становлення та підтримку молоді з числа внутрішньо переміщених осіб [11].

Окрім того, Програмою [11] визначено, що видатки на її виконання здійснюватимуться за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством. Орієнтовний обсяг фінансування Програми [11] становить 501284,68 тис. гривень, у тому числі 210142,1 тис. гривень – за рахунок коштів державного бюджету, 277882,58 тис. гривень – місцевих бюджетів, 13260 тис. гривень – за рахунок інших джерел [11].

У свою чергу, Кабінетом Міністрів України метою Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 року [12] було визначено задоволення потреб держави в забезпеченні стабільного розвитку авіаційної галузі, приведенні інфраструктури авіаційного транспорту у відповідність із міжнародними стандартами, забезпечення набуття Україною статусу транзитної держави з урахуванням її унікального географічного розташування, підвищення ефективності управління державним майном.

Для досягнення вказаної мети Програмою [12] серед іншого передбачено капіталовкладення самих аеропортів (які є в державній чи комунальній власності), у тому числі під державні гарантії, в розвиток авіаційної інфраструктури, а саме на забезпечення будівництва, реконструкції та модернізації, зокрема:

1) аеродромів та аеродромних об'єктів;

2) об'єктів інфраструктури аеропортів (пасажирські та вантажні термінальні комплекси, цехи бортового харчування, об'єкти забезпечення

авіаційним паливом), об'єктів неавіаційної діяльності тощо;

3) об'єктів наземної інфраструктури, що належать українським повітряним перевізникам (ангарні комплекси, авіаційно-технічні бази, навчально-тренажерні центри, профілакторії, адміністративні будівлі, складські об'єкти), за рахунок їхніх власних коштів.

Програмою [12] передбачено, що фінансування заходів здійснюється за рахунок власних коштів підприємств, у власності яких перебувають аеродроми, аеродромні об'єкти та аеропорти, а також залучених ними кредитних коштів, у тому числі під державні гарантії, державних коштів, коштів приватних інвесторів, а також інших не заборонених законодавством джерел. Загальна потреба в залученні коштів для забезпечення розвитку аеропортів до 2023 року становить більш як 8,6 млрд. гривень, із них 5 млрд. гривень – за рахунок інших джерел, у тому числі залучених під державні гарантії, надані в установленому законодавством порядку, в межах і за напрямками, що визначені законом про Державний бюджет України на відповідний рік, для забезпечення розвитку аеродромів та аеродромних об'єктів, та близько 1,2 млрд. гривень – за рахунок коштів приватних інвесторів для забезпечення розвитку об'єктів інфраструктури аеропортів, що не належать до аеродромних [12].

Ураховуючи вказане, можна стверджувати, що у 2016 році фактично склалась ситуація правової колізії, коли, з одного боку, Урядом було обмежено розроблення та фінансування нових державних цільових програм, а з іншого – рішеннями Кабінету Міністрів України вони приймалися.

Підсумовуючи, автор доходить висновку, що сьогодні існує нагальна потреба нормативно-правового унормування розроблення та реалізації державних цільових програм, а також вне-



сення змін до чинного законодавства України з питань застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері, враховуючи потребу повноцінного впровадження здійснення середньострокового бюджетного планування.

На думку автора, для досягнення позитивного ефекту на цьому шляху мають бути здійснені повномасштабні розроблення й закріплення на законодавчому (нормативно-правовому) рівні регламентації стосовно підготовки й впровадження на основі застосування програмно-цільового методу в бюджетній сфері державних цільових програм.

Ключові слова: державна цільова програма, правове регулювання, видатки, законодавство.

Стаття присвячена вивченню актуальних питань розвитку правового регулювання розроблення та подальшої реалізації державних цільових програм в Україні. У статті окреслено історичні факти запровадження державних цільових програм. Здійснено аналіз основних нормативно-правових актів у вказаній сфері. Досліджено питання розроблення та реалізації державних цільових програм на сучасному етапі, а також визначено окремі проблеми відповідного правового регулювання.

Статья посвящена изучению актуальных вопросов развития правового регулирования разработки и последующей реализации государственных целевых программ в Украине. В статье обозначены исторические факты внедрения государственных целевых программ. Осуществлен анализ основных нормативно-правовых актов в указанной сфере. Исследован вопрос разработки и реализации государственных целевых программ на современном этапе, а также определены отдельные проблемы соответствующего правового регулирования.

Article examines topical issues of legal regulation of the development and subsequent implementation of state-target programs in Ukraine. The article outlines the historical facts of the implementation of state-target programs. It is implemented the analysis of the main regulatory legal acts in this area. The question of the development and implementation of state-target programs at the present stage is investigated, as well as certain problems of the corresponding legal regulation are identified.

Література

1. Авер'янов В.Б. Місце категорії «державне управління» в теорії адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2004. № 2. С. 3–8.
2. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми удосконалення організації та діяльності: наукова доповідь / О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль та ін. ; за заг. ред. О.Ф. Андрійко. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 56 с.
3. Березовська І.А. Правові засади сучасного бюджетного права. *Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал Порівняльно-правові дослідження*. 2009. № 2. С. 62–67.
4. Про Державну програму боротьби із злочинністю : Постанова Верховної Ради України від 25 червня 1993 р. № 3325-XII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3325-12>.
5. Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001–2005 роки : Указ Президента України від 25 грудня 2000 р. № 1376/2000. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1376/2000>.
6. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р., № 1621-IV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
7. Васютинська Л.А. Система видатків бюджету в умовах розвитку програмно-цільового управління : монографія. Одеса : ФОП Бондаренко М.О., 2014. 192 с.
8. Коваленко М.М. Удосконалення системи фінансування державних цільових програм. *Теорія та практика державного управління* : збірник наукових праць. 2016. № 1(52). С. 1–9. URL :



<http://kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-1/doc/2/02.pdf>.

9. Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 р. № 65. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65-2014-%D0%BF>.

10. Про ефективне використання державних коштів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 710. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2016-%D0%BF>.

11. Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 148. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/148-2016-%D0%BF>.

12. Про затвердження Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 року» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 126. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/126-2016-%D0%BF>.

