

11. Соболев Р. Г. Регіональне управління економічними процесами: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління: спеціальність 25.00.02 / Р. Г. Соболев. – Х., 2005. – 20 с.
12. Сташко І. Програмне регулювання малого та середнього бізнесу в регіонах / І. Сташко, Н. Прокопович // Сучасний соціокультурний простір: матеріали Інтернет конференції (20-22 вересня 2007 р.) [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://intkonf.org/>
13. Третяк Е. В. Правоохоронні програми, як форма державного управління (адміністративно-правове дослідження): автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.07 / Е. В. Третяк. – Д., 2009. – 23 с.
14. Удовенко К. В. Правове забезпечення муніципальної програмної діяльності в Україні: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.02 / К. В. Удовенко. – Х., 2010. – 18 с.
15. Чухрай Н. І. Механізми інноваційних перетворень в країнах ЄС та можливості їх трансформації в економіку України / Н. І. Чухрай // Економіка і прогнозування. – № 1. – 2003. – С. 23-33.

*Клочков В. О., Донецький юридичний інститут
ЛДУВС ім. Е. О. Дидоренка*

ДОСВІД ПРОГРАМНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У ІНОЗЕМНИХ ПРАВОВИХ СИСТЕМАХ

В статті проаналізовані особливості категорії правових програм в зарубіжних правових системах. Висказано мнение о подобном понимании средств и функций программного регулирования в постсоветских государствах.

The aspects of the specialty of the legal programs category in the foreign legal systems are analyzed in the article. The opinion on the similar understanding of the tools and functions of the program regulation in the post-soviet countries is given.

Аспекти ролі та місця програм у вітчизняній правовій системі в останні роки стають все більш актуальними. Схвалення міжнародними структурами, органами державної влади та місцевого самоврядування різноманітних програмних актів ставить перед теорією права закономірне питання щодо юридичних ролі та змісту цих феноменів, їх співвіднесення із усталеною класифікацією форм (джерел права), нормативних актів та соціальних регуляторів у цілому. Тому, для усвідомлення ролі таких програмних актів, слід визначитися із досвідом використання програмного регулювання у іноземних правових

системах, що слід вважати метою цієї статті. Для цього необхідно проаналізувати нормативні визначення програм у законодавстві окремих іноземних держав та думки науковців з цього приводу, що слід вважати завданнями нашої роботи.

Слід визнати, що в останні роки дещо актуалізувалася увага вітчизняних авторів до проблематики програм у вітчизняному праві. Висловимо думку, що це було насамперед обумовлено ухваленням низки законодавчих актів стосовно цільових програм, програм розвитку та запровадженням програмної форми організації бюджетного процесу. Тому не дивує факт дослідження у роботах Бабіна Б. В., Іваницького О. Ю., Кроленко В. О., Третьяка Е. В., Удовенко К. В. окремих видів програм, що існують у сучасній правовій реальності. У той же час вказані роботи, навіть в рамках спроби створення теорії (концепції) програмно-управлінської діяльності носять насамперед описовий характер, не надаючи належного теоретичного обґрунтування відповідними правовим явищам.

Розглянемо аспекти іноземного досвіду використання правових програм. Слід зазначити, що аналіз правових систем іноземних держав дозволив прийти до висновку, що питання програмного регулювання суспільних процесів знайшли своє відображення насамперед у низці пострадянських держав – Республіці Білорусь (далі – РБ), Республіці Казахстан (далі – РК) та Російській Федерації (далі – РФ). Дослідження відповідних правових механізмів дозволить потім встановити рівень самобутності вітчизняної системи відповідного правового забезпечення, встановити особливості розуміння програмних регулятивних процесів у зазначених пострадянських державах тощо.

В Білорусі законодавчою базою для процесів програмного регулювання є Закон РБ "Про державне прогнозування та програми соціально-економічного розвитку" від 5 травня 1998 р. № 157-З. Згідно його преамбули державні програми соціально-економічного розвитку використовуються при прийнятті республіканськими органами державного управління рішень в галузі соціально-економічної політики держави. Згідно ст. 2 цього закону програма соціально-економічного розвитку РБ на п'ять років є середньостроковою складовою системи державних прогнозів соціально-економічного розвитку РБ, поряд із національною стратегією на 15 років та річними прогнозами соціально-економічного розвитку РБ. У ст. 4 Закону від 5 травня 1998 р. встановлюється, що програма соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу розробляється за рік до початку прогнозованого періоду на п'ятирічний термін та затверджується Президентом РБ.

У програмі соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу РБ мають відображатися: оцінка підсумків соціально-економічного розвитку за попередній період і характеристика стану економіки РБ; концепція цієї програми; макроекономічна політика, включаючи бюджетно-податкову, грошово-кредитну та валютну політику; інституційні перетворення; інвестиційна та структурна політика; зовнішньоекономічна діяльність; розвиток реального сектору економіки; соціальна політика; проблеми екології та охорони навколишнього середовища [1]. Фактично закон від 5 травня 1998 р. оминає питання розроблення та реалізації програм розвитку та не згадує про цільові, регіональні програми тощо, у ньому програма розглядається, як складова загального механізму стратегічного планування. Як ми далі побачимо, дещо подібний підхід (але все ж таки із більшою диверсифікацією програм та прогнозів) спостерігається й у окремих актах вітчизняного законодавства.

Втім, процедурні питання у сфері розроблення та реалізації публічних програм в РБ регламентуються й на підзаконному рівні. Зокрема, постановою Ради Міністрів РБ від 31 серпня 2005 р. № 961 було затверджене Положення про порядок розробки та виконання науково-технічних програм. Згідно цього акту програми розробляються з пріоритетних напрямів науково-технічної діяльності та можуть бути науковим забезпеченням державних народногосподарських і соціальних програм, вони розподіляються у Положенні від 31 серпня 2005 р. на державні, регіональні та галузеві. При цьому такі програми мають розроблятися на період, необхідний для повного досягнення поставлених у них цілей, але враховуючи "трирічний період випуску знову освоєної продукції, створеної на основі розроблених інновацій" [8].

Іншим підзаконним актом РБ у цій сфері стало Положення про порядок формування, фінансування і контролю за виконанням державних, регіональних і галузевих програм, затверджене постановою Ради Міністрів РБ від 31 березня 2009 р. № 404. Цей акт, зокрема, встановлює певні етапи формування програми, а саме

- розробку ініціатором концепції проекту програми;
- прийняття рішення про розробку проекту програми;
- розробку та узгодження проекту програми;
- надання висновку по проекту програми;
- затвердження програми.

Цікаво, що за наведеним Положенням 2009 р. концепція майбутньої програми повинна включати висновки про доцільність

розробки програми, отримані від Міністерства економіки, Міністерства фінансів, Міністерства природних ресурсів і охорони навколишнього середовища та Державного комітету з науки і технологій РБ. Рішення про розробку проекту програми приймається Президією Ради Міністрів РБ (щодо державних програм); колегією органу державного управління та радою іншої державної організації (щодо галузевих програм) і місцевими виконавчими і розпорядчими органами (щодо регіональних програм). Державні програми затверджуються Президентом РБ або Радою Міністрів РБ, галузеві – республіканськими органами державного управління, регіональні програми – місцевими виконавчими і розпорядчими органами. Інформація про програми включається до Реєстру програм на підставі прийнятих рішень про їх затвердження [9].

Розглянемо національні правові механізми РК у сфері програмного регулювання. Ключовим правовим актом у РК в цій сфері є указ Президента РК від 18 травня 2009 г. № 827 "Про Систему державного планування в РК". В рамках визначення цієї Системи указом передбачалося схвалення Правил розроблення, реалізації, проведення моніторингу, оцінки і контролю Стратегічного плану розвитку РК, державних програм, програм розвитку територій, стратегічних планів державних органів, а також Правил розробки Прогнозу соціально-економічного розвитку та галузевих програм. У ст. 4 указу від 18 травня 2009 г. до документів Системи державного планування було віднесено державні програми на 5-10 років; програми розвитку територій на 5 років; галузеві програми та республіканські й місцеві бюджети на 3 роки.

Відповідно до зазначеного указу в РК розробці усіх програмних документів може передувати розробка концепції або доктрин. Така концепція (доктрина) має затверджуватися Президентом РК, Урядом РК, відповідним центральним державним органом або консультативно-дорадчим органом. Державні програми в РК мають розроблятися на 5-10 років з метою реалізації Стратегічного плану розвитку РК відповідним державним органом, із наступним узгодженням з уповноваженим органом зі стратегічного планування. Самі державні програми та їх перелік затверджуються Президентом РК. Моніторинг та оцінка реалізації державної програми проводиться державним органом-розробником, уповноваженим органом з державного планування та Рахунковим комітетом з контролю за виконанням республіканського бюджету, контроль за реалізацією державної програми здійснюється Адміністрацією Президента РК [6].

Згідно ст. ст. 22, 26, 27, 28 та 45 указу від 18 травня 2009 г., порядок розробки державних програм визначається Президентом РК, при цьому програма розвитку території розробляється на п'ятирічний період "на основі стратегічних і програмних документів РК, прогнозу соціально-економічного розвитку", ця програма має містити провідні напрямки, цілі, завдання розвитку регіону, очікувані результати із зазначенням їх показників, необхідні ресурси. Програма розвитку області, міста республіканського значення, столиці розробляється уповноваженим органом з державного планування регіону і узгоджується з уповноваженим органом з державного планування, аналогічна процедура існує для програм розвитку районів та міст обласного значення; усі програми розвитку території мають затверджуватися місцевим представницьким органом.

Галузеві програми в РК розробляються центральними виконавчими органами на середньостроковий і довгостроковий період в рамках реалізації стратегічних і програмних документів РК з метою розвитку певної галузі (сектору), вирішення важливих завдань галузевого значення, а також міжвідомчої координації дій державних органів та організацій недержавного сектора [6]. Додамо, що згідно Правил розробки та моніторингу галузевих програм, схвалених постановою Уряду РК від 18 березня 2010 № 218 у розвиток приписів розглянутого нами указу від 18 червня 2009 р. № 827 галузеві програми в РК мають розроблятися тільки в випадку, якщо рішення викладених у них проблем неможливо здійснити в рамках діючих стратегічних і програмних документів, стратегічних планів державних органів. галузеві програми затверджуються Урядом РК та за строками реалізації поділяються на середньострокові (від року до 5 років) та довгострокові (понад 5 років) [10]. Зазначимо, що у вказаних нормативних актах РК відзначаються спроби створення цілісної системи програмного та водночас стратегічного регулювання соціальними та економічними процесами. Водночас зазначена система зазнає критики з боку експертів та політичних сил у РК [5].

Зазначимо, що окремі із зазначених зауважень (переважна ефективність в умовах націоналізованої економіки, розмитість відповідальності на етапах розроблення та схвалення програм, розпорошення та недостатнє наукове забезпечення програмних заходів) є властивими для більшості владних систем, де використовують програмне регулювання суспільними процесами. Водночас аналіз реальних програм РК дозволяє нам стверджувати, що вони за внутрішньою структурою та методологією регулювання відповідають сучасним стандартам програмно-управлінської діяльності.

Яскравим прикладом російського досвіду правового забезпечення програмно-регулятивних процесів є Федеральний закон про державне прогнозування та програми соціально-економічного розвитку РФ від 20 липня 1995 р. № 115-ФЗ. Цей Закон визначає цілі та зміст системи програм соціально-економічного розвитку РФ, а також загальний порядок їх розробки. Згідно ст. 4 цього акту після вступу на посаду Президент РФ звертається з посланням до Федеральних Зборів у якому має міститись спеціальний розділ, присвячений концепції соціально-економічного розвитку РФ на середньострокову перспективу. Виходячи з цих положень Уряд РФ розробляє програму соціально-економічного розвитку РФ на середньострокову перспективу, порядок розробки такої програми соціально-економічного розвитку визначається Урядом РФ. До програми соціально-економічного розвитку РФ мають бути включеними норми щодо інституційних перетворень та макроекономічної, інвестиційної та структурної, аграрної, екологічної, соціальної, регіональної економічної та зовнішньоекономічної політики РФ на відповідний період.

При цьому програма соціально-економічного розвитку РФ на середньострокову перспективу офіційно представляється Урядом РФ в Раду Федерації і Державну Думу, які її затверджують. Після затвердження програми у щорічному посланні Президента РФ до Федеральних Зборів в рамках спеціального розділу має бути зроблений аналіз виконання програми соціально-економічного розвитку РФ і уточнення цієї програми з виділенням завдань на наступний рік. питанням цільових програм в законі РФ від 20 липня 1995 р. приділяється невелика увага, але дещо вагома ніж у досліджених нормативних актах РК та РБ. Зокрема, у його приписав зазначається, що Уряд РФ водночас із поданням проекту федерального бюджету має представляти Державній Думі перелік федеральних цільових програм, намічених до фінансування за рахунок коштів федерального бюджету на майбутній рік [3].

Слід зазначити, що у суб'єктах РФ були схвалені власні законодавчі акти із аналогічних питань, які у цілому відповідали федеральному закону від 20 липня 1995 р. Наприклад, Закон Республіки Тува від 10 листопада 1995 р. № 416 "Про державне прогнозування та програмах соціально-економічного розвитку Республіки Тува" передбачав розбудову урядом республіки програми соціально-економічного розвитку республіки на середньострокову перспективу "виходячи з положень, що містяться в посланні Президента Республіки Тува", порядок її розробки та вимоги до змісту були аналогічні федеральним [2].

Питання розроблення та реалізації програм розвитку та цільових програм у РФ також регламентуються низкою підзаконних федеральних актів. У цьому контексті слід відмітити постанову Уряду РФ від 9 вересня 1993 р. № 900, якою стверджувалася редакція Порядку розробки та реалізації федеральних цільових програм розвитку РФ і міждержавних цільових програм, в яких бере участь РФ. Сьогодні відповідні аспекти регламентує аналогічний Порядок, схвалений постановою Уряду РФ від 26 червня 1995 р. № 594 "Про реалізацію федерального закону "Про поставки продукції для федеральних державних потреб". Як зазначалося у ст. 1 цієї постанови, поставки продукції для федеральних державних потреб мають здійснюватися, зокрема, із метою реалізації федеральних цільових програм (далі – ФЦП) [4].

Слід також навести вимоги чинного наказу Міністерства економіки РФ від 15 листопада 1995 р. № 83, яким був затверджений Порядок організації роботи в Мінекономіці Росії з ФЦП і міждержавними цільовими програмами, у здійсненні яких бере участь РФ, і проектами бюджетних заявок на фінансування з федерального бюджету федеральних державних потреб. Зокрема, при цьому організація роботи по міждержавним цільовим програмам покладається на Департамент економічного співробітництва з державами-учасниками СНД (із відповідними державами) та на Департамент зовнішньоекономічної діяльності (з іншими державами) [7].

Як визнає російській автор Панікарова С. В., після прийняття Закону від 20 липня 1995 р. і Порядку від 26 червня 1995 р. "почався інтенсивний і по більшій частині безсистемний зростання числа ФЦП всіх напрямків, в тому числі і регіональних", при чому "ті можливості, які закладені в програмно-цільовому плануванні, реалізуються не в повному обсязі" [11]. Висловимо думку, що схвалення подібного законодавства само по собі не сприяло такому зростанню, воно просто не зуміло стримати цій природний управлінський процес та ввести його у правові та фінансові рамки.

Втім, слід погодитися із Панікаровою С. В. у тому, що однією з причин, що зумовили "безсистемний характер державного програмування в 90-х" роках, стала відсутність чітких критеріїв відбору проблем і регіонів для програмної розробки, жорстка міжвідомча конкуренція за державні ресурси, у зв'язку з чим масштаби програмної діяльності значною мірою залежали від ступеня активності відповідних відомств і регіональних влад. Оскільки за визначенням цільова програма складається з системи взаємопов'язаних заходів, влучно зазначає цій автор, то "зрив її функціонування вже на першому етапі веде або до

згортання програми, або до необхідності її істотного коректування, кошти на яке не передбачалися". За даними вказаного фахівця, майже усі затверджені цільові програми в період з 1991 р. по 2000 р. "зберегли лише прогнозно-цілеполагаюче значення, але не були повною мірою інструментом управління" [11].

Таким чином, дослідивши іноземний досвід використання правових програм, можна прийти до наступних висновків. Сьогодні фактичне використання для регулювання соціальних відносин програмних засобів (актів) є безперечним. Значна кількість відповідних програм має ознаки правового регулятора та може бути кваліфікована як правові програми. Водночас для низки пострадянських держав, чия правова система за власними ознаками є найбільш подібною до вітчизняної (РБ, РК, РФ), є характерним подібне розуміння засобів та функцій програмного регулювання. Зокрема, у цих державах порядок розроблення та реалізації програм регламентується спеціальними актами законодавства, правові програми розподіляються на програми розвитку та цільові програми, програмне регулювання пов'язується із категоріями державного планування та прогнозування. Водночас правове процесуальне забезпечення процесів розроблення правових програм, їх реалізації та контролю за їх виконанням є достатньо варіативним навіть для цих країн, що потребує на додаткові наукові дослідження.

Література:

1. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РБ: Закон РБ от 5 мая 1998 г. № 157-З. – Офиц. изд. – Минск: Республика, 2001. – 28 с.
2. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Тыва: Закон Республики Тыва от 10 ноября 1995 г. № 416 [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту: <http://minert.ru/deyat/soc/30-o-gosudarstvennom-prognozirovanii-i-programmakh.html>
3. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ: Федеральный закон РФ от 20 июля 1995 г. № 115 – ФЗ // Собрание законодательства РФ. – Офиц. изд. – 1995. – № 30. – Ст. 2871.
4. О реализации федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд": Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту: <http://www.gks.ru/>
5. О системе государственного планирования в РК: заявление Политсовета партии "Эдилет" от 14 июля 2009 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту: <http://www.zonakz.net/articles/25935>

6. О Системе государственного планирования в РК: указ Президента РК от 18 июня 2009 г. № 827 [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту: <http://www.minjust.kz/ru/node/10986>
7. О совершенствовании организации работы в Минэкономике России с федеральными целевыми программами и межгосударственными целевыми программами, в осуществлении которых участвует РФ и работы по формированию федеральных государственных нужд: приказ Министерства экономики РФ от 15 ноября 1995 № 83 [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту: <http://www.gks.ru/metod/fcp/order28.htm>
8. Об утверждении Положения о порядке разработки и выполнения научно-технических программ: постановление Совета Министров РБ от 31 августа 2005 г. № 961 [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту: <http://gknt.org.by/>
9. Об утверждении Положения о порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ: постановление Совета Министров РБ от 31 марта 2009 г. № 404 [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту: <http://gknt.org.by/>
10. Об утверждении Правил разработки и мониторинга отраслевых программ: постановление Правительства РК от 18 марта 2010 года № 218 [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту: <http://www.minjust.kz/ru/>
11. Паникарова С. В. Проблемы совершенствования региональных целевых программ / С. В. Паникарова // Региональная экономика и управление. – 2005. – № 4 [Электронный ресурс] – Режим доступа до сайту: <http://region.mcnp.ru/modules.php?name=News&file=print&sid=77>

Дроботов С. А., НУ "Острозька академія"

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНОЇ ФУНКЦІ ПРАВА: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

В статті досліджується специфіка забезпечення охоронної функції права. Особливу увагу приділяється аналізу теоретичних і методологічних підходів в науковій інтерпретації поняття охоронної функції, характеристиці механізмів і гарантій її реалізації. Автор визначає основні проблеми реалізації охоронної функції права, а також її роль в загальній системі спеціально-юридических функцій права.

The article investigates the specificity of maintenance of the law protective function. The special attention is given to the analysis of the theoretical and