

7. Сальман І. Ю., Даниленко А. С., Оніпко О. Ф., Юлдашев О. Х.
Наукове повідомлення про видання науково-практичного
посібника «Енциклопедія по земельному та екологічному праву». –
Київ: Видавництво Національного Аграрного Університету, 2003.
8. Сальман І. Ю., Даниленко А. С., Оніпко О. Ф., Юлдашев О. Х.
Енциклопедична хрестоматія по земельному та екологічному праву.
Науково-практичний посібник. – Київ: «Фенікс», 2004.

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

ПРОГРАМНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ

В статтє исследована специфика программногo регулирования как административно-правовогo института. Высказано мнение о наличии юридических составляющих в публичных программах.

The specialty of the program regulation as the administrative legal institute is analyzed in the article. The opinion on the juridical complaints in the public programs is given.

Аналіз організаційно-правових засад розроблення та реалізації адміністративних правових програм обумовлює необхідність визначення із особливостями програмного регулювання, як адміністративно-правового інституту, що є метою нашої статті. Теоретичні розробки у сфері дослідження програм існують у різних галузях науки – теорії управління, інформатиці, кібернетиці, соціології тощо. Фахівці ХХ ст., зокрема Бреславцев О. В., Іванов М. І., Кириченко В. Н., Раппапорт А. Г., Хижняк В. І., Щедровицький Г. П. визначали програми та програмну діяльність не як просто як форми розвитку економіки, а як окремий економічний, управлінський та фінансовий феномен, не враховуючи, втім, правового змісту відповідної категорії. Отже, завданнями нашої статті слід вважати аналіз особливостей програмного регулювання та управління як особливої форми управління, дослідження правового значення програмних актів та особливості правового забезпечення процесів публічного програмування.

Саме значення слова "програма" означає певний план, алгоритм дій, який є спрямованим на певну перспективу. Будь-яка управлінська програма має ціль, що є конкретною та суспільно корисною. Програма має власне, чітко визначене місце в часі, який виступає своєрідною матрицею для будь-якої програми. Усі програми мають визначений

термін дії, що має мінімальний та максимальний розмір. Для програми характерна етапність, водночас усі норми та приписи програми носять тимчасовий характер. Сташко І. вбачає мету державного програмування у в забезпеченні найбільш ефективного варіанта розвитку підприємництва та економіки країни загалом. На думку цього автора програмування як форма державного регулювання підприємництва є особливим способом втручання держави в економіку товаровиробника, який коригує її в потрібному в певний час напрямі, виступає як сучасний неадміністративний метод організації економіки, оскільки не управляє суб'єктами ринку, а лише орієнтує їх у поведінці й забезпечує самостійність; основу програмування становить структурне регулювання з точки зору об'єкта програмування.

Програмування визначається Сташко І, як процес орієнтації підприємництва з боку органів державного управління шляхом регулярного і комплексного впливу на його структуру відповідно до мети соціально-економічного розвитку на певний період [12]. Як ми бачимо, сучасні автори підкреслюють зв'язок програмного регулювання (програмування) та розвитку, як соціально-економічної категорії. Вважаємо, що розвиток у контексті нашої роботи можна визначити, як позитивні суспільні зміни соціально-економічного характеру, які можуть бути регульованими з боку публічної влади.

Як відзначає Корольов В. Ю., теорія та практика вирішення проблем і завдань програмним шляхом отримали перший розвиток у економістів системи управління колишнього СРСР, та водночас широко застосовувались у промислово розвинутих країнах світу. Разом з тим, досвід вирішення регіональних проблем в Україні на основі методів програмно-цільового планування і управління, і особливо, з урахуванням переходу до ринкових принципів господарювання, цей автор називає явно недостатнім [6, с. 12]. У цьому контексті слід навести думку Кудряшова А. П., який вказував, що грубі порушення вітчизняною владою вимог планомірного розвитку народного господарства свідчать про те, що в управлінні суспільством та економікою сьогодні повністю втрачено принцип науковості [7]. Сучасний автор Удовенко К. В. з аналогічного приводу зазначає, що у "теоріях управління та менеджменту досі відсутня єдина точка зору щодо взаємозв'язку та розподілу категорій програмування, планування та проектування, співвіднесення понять стратегії, програми і розвитку" [14, с. 12], з чим у цілому слід погодитися.

Третяком Е. В. констатується, що вітчизняне законодавство та адміністративна практика широко використовують програми та

програмне управління, що дозволяє цьому автору вказувати на наявність відповідного правового інституту. У його структурі цей автор пропонує виділяти групи норм, що визначають порядок розробки, прийняття та корегування, програм, особливості їх реалізації органами державної влади та місцевого самоврядування, специфіку фінансування заходів, передбачених програмами, здійснення контролю та нагляду за їх виконанням, оцінки ефективності їх виконання на окремих етапах та в цілому [13, с. 9].

На думку інших авторів основу державного програмування становлять розробка й виконання державних програм економічного і соціального розвитку країни та окремих регіонів. Ці програми існують не як субординовані одна щодо іншої, а як співіснуючі й взаємодоповнюючі. Державні програми складаються з комплексних програм розвитку національної економіки, спеціальних програм розвитку окремих регіонів, галузей, секторів, територій. Як приклади таких програм в Україні називаються програми досягнення економічної рівноваги; програми діяльності державних економічних органів (державні програми приватизації, підтримки підприємництва). Особливість програмування в тому, що функції розробки програм відділені від функцій їх реалізації; виконання функцій перебуває в руках різних суб'єктів господарювання. Державні програми, на думку цих авторів, не є обов'язковими як для самих суб'єктів господарювання, так і для органів державного управління, "програма розглядається як керівництво, орієнтир, що може коригуватися в часі" [12].

На думку Гулич О. І., концепція програмно-цільового планування визначає лише пріоритетні напрями діяльності з переліком важливих проблем, пов'язаних із вирішенням масштабних завдань довготривалого розвитку. Основою механізму програмно-цільового підходу стає вибір проблем, оцінка напрямів їх вирішення через цільові програми. При цьому функції органів державного управління полягають в регулюванні, координації, контролі, економічній, правовій і організаційній підтримці цільових програм і проєктів [3, с. 82]. Вважаємо, що такий розподіл функцій є властивим для програм як об'єкту владної діяльності, водночас програма, як засіб такої діяльності є насамперед знаряддям саме регулювання.

Корольов В. Ю. спеціально підкреслює, що у процесі реалізації програмних заходів і при аналізі ступеня досягнення поставленої мети у першу чергу здійснюється збирання і обробка інформації про хід виконання програмних заходів. При цьому прогресивною формою

організації, що ґрунтується на ефективному використанні елементів організаційної структури системи управління і на раціональній організації їх взаємодії, вказаний дослідник називає матричну структуру програмно-цільового планування і управління. На його думку, одним з основних етапів процесу організації формування цільових програм є розробка альтернативних варіантів реалізації програмних заходів, що визначають можливі шляхи досягнення поставленої мети з максимальним економічним ефектом при встановлених обмеженнях ресурсах, а також вибір найбільш раціонального варіанту виконання програми [6, с. 4], з чим у цілому слід погодитися.

Водночас програма є управлінським актом, який має власний вираз у писаних та ухвалених компетентним органом правових приписах, при чому зміст управлінських програм складає сукупність правових норм та індивідуально-правових приписів. Тому неможливо однозначно відповісти на питання, чи є управлінські програми індивідуально-правовими або нормативно-правовими актами, вважаємо, що вони носять перехідний, змішаний характер. В той же час публічна програма має отримати юридичну силу, тому вона ухвалюється шляхом прийняття спеціального допоміжного акту: міжнародної угоди, рішення міжнародної організації, національного закону, указу, постанови, розпорядження, наказу про ухвалення певної програми, що її додатковою ознакою. Втім, у окремих випадках програма отримує юридичну силу і без такого додаткового акту, якщо її затверджують як окремий самостійний документ.

Третяк Е. В. зазначає, що "програмні акти стають особливим адміністративно-правовим явищем". В рамках дослідження правоохоронних програм цей автор вказує, що використання засобів адміністративного права дозволить відповісти на питання правового та організаційного забезпечення розроблення програм, їх затвердження та виконання, допомогти вдосконаленню як законодавство, що регулює суспільні відносини в цій сфері, так і практику реалізації нормативних приписів у діяльності відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування [13, с. 3], що на нашу думку є справедливим.

Як констатував Чугунов І. Я., "сьогодні на підході і впроваджується програмно-цільовий метод планування бюджету, який був започаткований ще у США у 60-х роках і побудований на пропорціях і результатах від впровадження методів ... пропорції у міжбюджетному регулюванні, які потрібно правильно вибудовувати як по горизонталі, так і по вертикалі". Таким чином, зазначає цей фахівець, має місце

середньострокове прогнозування та планування бюджетного регулювання на найближчі 5 років, і з цієї точки зору теж дуже важливо розглядати теоретичні аспекти архітекτονіки. На думку вказаного автора, просуваючись теоретично у інституційному напрямку і вивчаючи закономірності побудови складних систем, зокрема економічних, з часом можна отримати певні результати, і цю теорію можна буде застосовувати для бюджетної та податкової системи України [10, с. 130]. На жаль, як ми побачимо далі, на регіональному рівні відповідна модель ще не працює.

Кунціним С. В. у власних наукових роботах було визначено основні положення проектного менеджменту, уточнено понятійний апарат, запропоновано класифікаційні схеми, а також адаптовано до українських умов схему життєвого циклу проектів. При цьому відповідним дослідником було проаналізовано програмні аспекти вітчизняних систем керування вільними економічними зонами та територіями пріоритетного розвитку, було узагальнено фінансово-бюджетні результати функціонування відповідних зон і територій на рівні мульти- та мегапроектів [8, с. 8].

Додамо, що Вісящевим В. А. було започатковано науковий напрям "передпроектні дослідження та обґрунтування", а також теорію та сучасну ідеологію проектного управління, створено термінологічний апарат з визначенням ключових понять та їх системної єдності з практикою ринкових перетворень у базових галузях економіки. Цим дослідником було обґрунтовано пріоритетні напрямки розробки та впровадження проектів економічного та соціального спрямування в процесі ринкових перетворень в Україні. Саме Вісящевим В. А. було запропоновано механізм використання теорії проектного керування у практичній діяльності всіх рівнів влади, зокрема, регіональної, було висвітлено принципові результати практичної апробації пропозицій і рекомендацій [2, с. 21, 23]. Подібні думки було висловлено й у роботах Морозова Є. Л. [9, с. 11], Іваницького О. Ю., Ключкова В. О. [5, с. 99] та інших авторів.

Чухрай Н. І. при цьому констатує, що основою стійкості соціально-економічного розвитку країн, що переходять на постіндустріальну фазу розвитку є використання нових знань в інноваційних процесах, яке набуває дедалі більшого динамізму. Принципово важливим при цьому є те, що ефективність розвитку в сучасному суспільстві досягається не тільки через розвиток науки і промисловості, але й шляхом забезпечення ефективного перебігу всього інноваційного циклу [15, с. 25], який, безумовно, є неможливим без програмування.

Сьогодні в Україні є величезна кількість цільових програм, які не є державними, оскільки розробляються на рівні територіальної громади, їх сукупності або регіону; класифікуючи ці програми за статусом органу, що їх ухвалює, Бабін Б. В. розділяє їх на регіональні та районні державні; міські, селищні, сільські програми місцевого самоврядування, змішані цільові програми (програми, розроблені місцевою держадміністрацією та ухвалені місцевою радою) виокремлюючи при цьому республіканські кримські програми, які ухвалюються Верховною Радою або Радою міністрів АРК. За іншими параметрами регіональні цільові програми вітчизняними авторами розділено на ініціативні (які створені за місцевою ініціативою в рамках відповідної компетенції та не мають відношення до реалізації конкретної (конкретних) державної програми) та допоміжні (що створені внаслідок та задля реалізації певної (певних) державних програм) [1, с. 52]. Такий розподіл слід вважати актуальним і у контексті нашої роботи.

Удовенко К. В., досліджуючи муніципальні програми, відзначає, що категорії програм, програмного управління та програмного планування широко вживаються у муніципальному управлінні, муніципальному менеджменті та місцевому самоврядуванні. На її думку локальні програмні акти стають водночас предметом конституційно-правових, муніципальних, фінансових, зокрема, бюджетних, адміністративних, контрольних та правоохоронних правовідносин та невід'ємною частиною господарчих систем. На її думку, запровадження інституту муніципальних програм у відповідні галузі правової системи України вимагає від нас спочатку визначитися із роллю та завданнями таких програм в муніципальній управлінській діяльності.

Для цього вказаний дослідник пропонує провести аналіз муніципального управління, як форми реалізації місцевого самоврядування та виду управління та його зв'язок із управлінськими програмами, розглянути сучасні концепції муніципального управління, муніципального менеджменту та місцевого самоврядування та вияснити у відповідному контексті зміст співвідношення програми, планування, проектування, стратегії та розвитку Удовенко К. В. обґрунтовує доцільність та необхідність існування інституту програм в муніципальному праві, оскільки "відповідні правові норми мають регламентувати витребувані практикою організаційно-управлінські муніципальні відносини". Додамо, що цей дослідник визначає муніципальну програму, як розроблений та ухвалений у встановленому порядку на визначений термін програмний документ, спрямований на забезпечення прав та законних інтересів громадян, територіальних громад їх окремих части або об'єднань, який

містить нормативні й індивідуально-правові приписи, та діє в рамках конкретної адміністративно-територіальної одиниці (одиниць) [14, с. 10-12]. Відповідне розуміння програми, як документу, а не як узгодженої системи дій є актуальним у контексті дослідження процесів правового забезпечення програмного регулювання.

Третяк Е. В. підкреслює, що процедури розроблення, фінансування та виконання регіональних програм не мають спеціального законодавчого забезпечення, вони визначаються підзаконними та місцевими нормативними акти, що регламентують відповідні адміністративно-правові відносини. Водночас він підкреслює, що існуюча бюджетна система ускладнює фінансування заходів таких програм, неодинокими є випадки їх розроблення та ухвалення без надання фінансового забезпечення у бюджеті. Для удосконалення реалізації регіональних програм Третяк Е. В. пропонує конкретизувати заходи, які повинні виконуватися саме на місцевому рівні; узгоджувати основні положення регіональних програм з загальнодержавними; чіткіше визначати терміни та виконавців програм, порядок поточного та підсумкового звітування; конкретизувати джерела надходження коштів для фінансування програмних заходів; здійснювати обов'язкове публічне обговорення проектів програм, а також оприлюднювати результати виконання програмних заходів [13, с. 16, 17].

На думку експертів, для ефективної розробки і здійснення регіональних програм потрібна діюча система взаємодії центральних органів влади з органами виконавчої влади регіонів, зокрема АРК, та із виконавчими структурами місцевого самоврядування, яка має передбачати:

- визначення і гармонізацію загальнодержавних і регіональних пріоритетів у здійсненні програмної політики;

- спільне фінансування, розробку та реалізацію регіональних цільових програм і проектів, та регіональних розрізів загальнодержавних цільових програм;

- спільне формування організаційних структур для реалізації регіональних цільових програм і проектів;

- розробку і реалізацію системи нормативно-правового забезпечення механізму взаємовідносин між суб'єктами програмної політики [4, с. 7].

Таким чином можна побачити, що феномен програми широко використовується в сфері соціального управління та менеджменту; при цьому більшість авторів підкреслюють наявність юридичних складових у публічних програмах, відносячи їх до категорії форм права або правового інституту. Вважаємо, що питання про окремий

адміністративно-правовий інститут програмного регулювання у цілому слід вирішити позитивно, але за умов доведення специфіки суб'єктів, функцій та методології відповідного регулювання, що має стати предметом окремих наукових досліджень.

Література

1. Бабін Б. В. Основи програмно-управлінської діяльності в Україні [курс лекцій] / Б. В. Бабін, В. О. Кроленко. – Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2006. – 136 с.
2. Вісящев В. А. Науково-методичні основи управління проектами: економічний аспект.: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора екон. наук: спеціальність 08.02.03 / В. А. Вісящев. – К., 2003. – 36 с.
3. Гулич О. І. Програмно-цільовий підхід як механізм регулювання екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчих територій / О. І. Гулич. // Культура народів Причорномор'я. – 2004. – Т. 3. – № 55. – С. 81-83
4. Іваницький О. Ю. Правове забезпечення програмного регулювання розвитку Автономної Республіки Крим.: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.07 / О. Ю. Іваницький. – Д., 2010. – 21 с.
5. Ключков В. О. Розуміння правових програм у вітчизняному праві / В. О. Ключков // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 1. – С. 93-103.
6. Корольов В. Ю. Організаційно-методичне забезпечення програмно-цільового управління промислового регіону: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спеціальність 08.10.01 / В. Ю. Корольов. – Донецьк, 1998. – 20 с.
7. Кудряшов А. П. Развал научного управления экономикой – главная причина всеобщего кризиса в бывших республиках СССР / А. П. Кудряшов // Труды Крымской Академии Наук [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: http://www3.crimea.edu/crimea/ac/kant/2_16.html
8. Куніцин С. В. Науково-методичні основи управління проектами вільних економічних зон і територій пріоритетного розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук / С. В. Куніцин. – К., 2003. – 18 с.
9. Морозов Є. Л. Механізми державного управління науково-технічними програмами та проектами соціально-економічного розвитку регіону: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління: спеціальність 25.00.02 / Є. Л. Морозов. – Донецьк, 2005. – 20 с.
10. Про інституціональну архітектуру як новий науковий напрям [засідання Інституту економіки НАН України, голов. В. М. Гесць, Б. Є. Кваснюк] // Економіка і прогнозування. – № 2. – 2003. – С. 127-147.

11. Соболев Р. Г. Региональное управление экономическими процессами: 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. Третьяк 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. Третьяк. – 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