

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.5

Берназюк І. М.,
кандидат юридичних наук,
радник заступника Голови Національного агентства запобігання корупції

ДЕРЖАВНІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ ЯК СТРАТЕГІЧНІ АКТИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

STATE SPECIFIC PROGRAMS AS STRATEGIC ACTS OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE

Стаття присвячена визначенню поняття та особливостей державної цільової програми як одного зі стратегічних актів Кабінету Міністрів України. Проводиться аналіз наукових підходів до розуміння поняття та правової природи державної цільової програми; досліджено процедуру розроблення та прийняття державної цільової програми; на підставі проведеного аналізу визначено особливості даного документа.

Ключові слова: стратегічний акт, цільова програма, Кабінет Міністрів України.

Статья посвящена определению понятия и особенностей государственной целевой программы как одного из стратегических актов Кабинета Министров Украины. Проводится анализ научных подходов к пониманию понятия и правовой природы государственной целевой программы; исследована процедура разработки и принятия государственной целевой программы; на основании проведенного анализа определены особенности данного документа.

Ключевые слова: стратегический акт, целевая программа, Кабинет Министров Украины.

The article is devoted to the definition of the concept and features state program as one of the strategic acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine. The analysis of scientific concepts to understand the concept and the legal nature of the state target program; studied process development and adoption of state program; Based on the analysis of the peculiarities of this document.

Key words: strategic act, specific program, Cabinet of Ministers of Ukraine.

Актуальність теми. Конституція України наділяє Кабінет Міністрів України широким колом стратегічних повноважень. Зокрема, відповідно до ст. 116, до таких повноважень належать: забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави; забезпечення проведення фінансової, цінкової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розроблення і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України тощо.

Отже, законодавством України передбачено, що основною формою реалізації урядом своїх повноважень, зокрема стратегічного характеру, є прийняття актів із відповідних питань. При цьому участь Кабінету Міністрів України у формуванні засад внутрішньої і зовнішньої політики виражається головним чином через забезпечення реалізації державної політики шляхом розроблення та прийняття державних цільових питань із найбільш важливих питань суспільного та державного життя.

Стан дослідження. Окремі питання державного програмування досліджували такі науковці, як К. Ващенко, Н. Галайко, Ю. Ковбасюк, В. Коновалова, І. Петренко, В. Трайтлі. Однак комплексні актуальні дослідження, присвячені визначенню поняття та особливостей державної цільової про-

грами як одного зі стратегічних актів Кабінету Міністрів України, майже відсутні.

Постановка мети та завдань. Метою дослідження в даній статті є визначення поняття та особливостей державної цільової програми як одного зі стратегічних актів Кабінету Міністрів України. Для реалізації поставленої мети необхідно провести аналіз наукових підходів до розуміння поняття та правової природи державної цільової програми, визначити процедуру розроблення та прийняття державної цільової програми, на підставі проведеного аналізу виділити особливості даного документа.

Викладення основного матеріалу. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, передусім, спрямовує свою діяльність на забезпечення виконання законів, інших актів парламенту, зокрема стратегічного характеру, актів Президента України, засад внутрішньої та зовнішньої політики. Тому стратегічні акти уряду – це документи, в яких відображаються не самостійно сформульовані цілі та завдання, а головним чином стратегія реалізації сформованої Верховною Радою України та Президентом України державної політики.

У науковій літературі реалізація державної політики розглядається як постійний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, в якому беруть участь різні органи державної влади та інститути громадянського суспільства. Реалізація починається відразу після ухвалення та легітимації державної

політики або окремої програми і є основним видом діяльності державного апарату [1, с. 31].

Отже, прийняття цільових програм та інших стратегічних актів є однією з форм здійснення урядом повноважень щодо реалізації державної політики. Цей висновок цілком узгоджується з положеннями ст. 2 Закону України «Про державні цільові програми», відповідно до якої метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць і забезпечення розв'язання найважливіших проблем [2].

Так, повноваження щодо розроблення державних цільових програм закріплене п. 4 ч. 1 ст. 116 Конституції України. У свою чергу, відповідно до ст. 85 Конституції України, повноваження щодо затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля здійснюється Верховною Радою України, а у п. 6 ч. 1 ст. 92 зазначається, що виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення, засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства, виховання, освіти, культури й охорони здоров'я, екологічної безпеки.

На виконання наведених конституційних положень у ст. 10 Закону України «Про державні цільові програми» регламентовано, що загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом. Інші державні цільові програми затверджуються Кабінетом Міністрів України [2].

Доходимо висновку, що Кабінет Міністрів України здійснює повноваження щодо розроблення та забезпечення виконання програм у визначених сферах (соціального, науково-технічного розвитку тощо), але їх затвердження, тобто надання юридичної сили, належить до повноважень парламенту. Що стосується інших сфер, такі програми затверджуються розпорядженням Кабінету Міністрів України на підставі ч. 2 § 30 Регламенту Кабінету Міністрів України.

З метою з'ясування особливостей змісту таких програм доцільно звернутися до аналізу визначення поняття «державна цільова програма».

Законодавче визначення даного поняття міститься у ст. 1 Закону України «Про державні цільові програми» [2]. Його аналіз дає змогу встановити: по-перше, державна цільова програма спрямована на реалізацію найважливіших завдань соціального та державного розвитку; по-друге, у програмі мають бути визначені конкретні заходи щодо реалізації поставлених завдань, строки реалізації та відповідальні суб'єкти.

Н. Галайко визначає державну цільову програму як узгоджений за строками проведення та виконавцями комплекс взаємопов'язаних науково обґрунтованих завдань і заходів соціального, економічного,

наукового, технічного, організаційного характеру, спрямованих на отримання позитивних результатів розвитку держави та суспільства з визначенням ресурсів та їх джерел [3, с. 155].

Необхідно зазначити, що наукова обґрунтованість завдань і заходів їх реалізації, про яку говорить науковець, є одним із найважливіших принципів розроблення загальнодержавної цільової програми. Даний принцип виражається у тому, що всі завдання та заходи мають відповідати вимогам реальності, доцільності, обґрунтованості та іншим засадам науковості.

Практичне втілення цей принцип знаходить у конкретних законодавчих вимогах до змісту та структури, а також процесу розроблення та затвердження цільової програми.

Відповідно до Закону України «Про державні цільові програми», Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» [4], процесу розроблення державної цільової програми передуює прийняття її концепції тим суб'єктом, який ініціює розроблення відповідної програми. Така концепція подається на розгляд Кабінету Міністрів України, який у разі її схвалення приймає рішення щодо розроблення проекту програми, визначає державних замовників та строки. Тобто розроблення державної цільової програми не може здійснюватися без попереднього схвалення її концепції Кабінетом Міністрів України.

У свою чергу, розроблення концепції державної цільової програми здійснюється з метою обґрунтування необхідності розроблення державної цільової програми та визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми [2]. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» проект концепції державної цільової програми має складатися із таких обов'язкових розділів: 1) визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма; 2) аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом; 3) мета програми; 4) визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів; 5) шляхи і способи розв'язання проблеми, строк виконання програми; 6) очікувані результати виконання програми, визначення її ефективності; 7) оцінка фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для виконання програми [4].

Отже, ще до початку розроблення державної цільової програми проводиться ретельний аналіз актуальності та обґрунтованості визначених у програмі завдань та ефективності заходів щодо їх виконання. Тобто фактично моніторинг змісту майбутньої програми здійснюється ще на етапі прийняття рішення про доцільність розроблення такої програми, що є цілком виправданим заходом, зважаючи на те, що у процесі розроблення програми часто виникає потреба у задіянні значних кадрових ресурсів – спеціалістів у різних сферах та галузях суспільних відносин.

У науковій літературі зазначається, що розроблення державної програми (соціальне програмування) необхідно розглядати як процес узгодження цілей і засобів їхнього досягнення. За змістом соціально-програмування є постановкою управлінської задачі, з огляду на аналіз цілей розвитку системи і реальної ситуації; її розукрупнення на складові частини; виявлення суперечливості частин і на цій основі їхнє взаємне ув'язування; установлення пріоритетів у сукупності задач; виділення ведучої ланки; визначення умов і обмежень на рішення комплексу сформульованих задач тощо [5].

Таким чином, розроблення державної цільової програми полягає головним чином у пошуку оптимальних заходів реалізації завдань, визначених у пріоритетних засадах державної політики.

На думку Ю. Ковбасюка, К. Ващенко та ін., цільові програми – це інструмент державного управління, узгоджений за ресурсами, виконавцями й термінами реалізації комплекс науково-дослідних, дослідницько-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, що забезпечують ефективне вирішення завдань у галузях державного, економічного, соціального, екологічного та культурного розвитку [1, с. 33].

Інші науковці відзначають, що цільова програма – це законодавчо закріплений план дій органів державної влади, який передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя [6]. З цього приводу необхідно відзначити, що програма – це не лише план, але і стратегія його виконання.

Практика розроблення та прийняття державних цільових програм урядом визначена законодавством багатьох європейських країн. Відповідні програми розробляються і на міжнародному рівні. Наприклад, Європейською Комісією розроблено Європейську програму дій електронного уряду на 2016–2020 рр. щодо модернізації системи державного управління з метою формування цифрового внутрішнього ринку, а також обслуговування громадян і бізнесу та забезпечення високої якості послуг, що надаються урядом [7].

Як зазначається у науковій літературі, особливістю державного програмування у ряді європейських країн є те, що воно має індикативний характер і метою – довгострокове планування [8, с. 310]. Крім того, варто вказати на високий рівень контролю за діяльністю урядів щодо виконання ними загальнодержавних програм. Положення про такий контроль та відповідальність відповідних органів іноді визначені на конституційному рівні.

Так, наприклад, у ст. 65 Конституції Німеччини зазначається, що федеральний канцлер визначає основні напрями політики і несе за це відповідальність. У межах цих основних напрямів кожен Федеральний міністр самостійно і, пам'ятаючи про свою відповідальність, веде справи його галузі. Рішення з приводу розбіжностей у думках між Федеральними міністрами вирішує приймає Федеральний уряд [9].

Отже, у Німеччині встановлена персональна відповідальність міністрів за реалізацію державної політики у сферах, які знаходяться у їх віданні.

Однією з центральних програм загальнодержавного значення в європейських країнах є програма соціально-економічного розвитку. Деякі зарубіжні науковці, аналізуючи зміст таких програм, виявили п'ять ключових питань, на вирішення яких спрямовані такі програми: забезпечення громадян житлом та вирішення інших житлових проблем; розвиток діяльності професійних груп, як культурних і соціальних одиниць громадянського суспільства; наявність і географічне охоплення громадського транспорту; масштаби нерівності доходів домогосподарств та способи вирішення проблем бідності; ступінь расової та етнічної сегрегації та забезпечення захисту населення від расової дискримінації [10, с. 7].

На підставі вивчення зарубіжного досвіду розроблення та реалізації загальнодержавних цільових програм В. Трайтлі розробила пропозиції щодо удосконалення законодавства України у цій сфері: 1) ранжування державних цільових програм за пріоритетністю фінансування й оптимізація їх переліку; 2) модернізація результативних показників, які характеризують ефективність формування і використання коштів під час реалізації державних цільових програм; 3) забезпечення узгодженості дій усіх органів державної влади, які беруть участь у формуванні, виконанні, моніторингу та контролі за реалізацією заходів державних цільових програм; 4) ліквідація практики розпорощення ресурсів між значною кількістю державних цільових програм; 5) здійснення оцінки функціональних повноважень і обов'язків головних розпорядників бюджетних коштів та відповідності їх завданням державних цільових програм [11, с. 36–37].

Крім того, можна запропонувати у ст. 3 Закону України «Про державні цільові програми» більш детально визначити коло питань, на вирішення яких направлена та чи інша цільова програма.

Висновки та напрями подальших досліджень. На підставі проведеного у статті науково-правового аналізу можна сформулювати такі висновки.

1. Особливостями державної цільової програми як стратегічного акта Кабінету Міністрів України є: 1) вона затверджується актами Кабінету Міністрів України, однак конкретна форма (розпорядження або постанова), в якій приймаються державні цільові програми, нині чітко не визначена законодавством, що на практиці призводить до прийняття державних цільових програм у різних формах; 2) розробленню та затвердженню програми передують прийняття її концепції з метою попередньої оцінки доцільності розроблення програми, актуальності та обґрунтованості визначених у ній завдань та ефективності запропонованих заходів щодо їх реалізації; 3) розроблення державної цільової програми, за своєю суттю, є процесом пошуку оптимальних заходів реалізації завдань, визначених у пріоритетних засадах державної політики; 4) цільова програма спрямована на реалізацію найважливіших завдань соціального та державного

розвитку; в ній визначаються мета, завдання, заходи, спрямовані на їх реалізацію, стратегія досягнення поставленої мети, строки виконання, фінансові та інші необхідні ресурси, суб'єкти, відповідальні за виконання відповідної програми; 5) реалізація державної цільової програми, затвердженої Кабінетом Міністрів України, часто покладається на інші органи – центральні органи виконавчої влади та ін., які несуть відповідальність перед урядом за виконання відповідних завдань, а уряд, у свою чергу, відповідальний за це перед Верховною Радою України та Президентом України.

2. Державна цільова програма як вид стратегічного акта Кабінету Міністрів України – це офіційний ненормативний документ політико-правового характеру, який розробляється урядом або, за його дорученням, іншими органами виконавчої влади, затверджується постановою або розпорядженням Кабінету Міністрів України та у якому визначаються мета, завдання, заходи, спрямовані на їх реалізацію,

стратегія досягнення поставленої мети, строки виконання, фінансові та інші необхідні ресурси, суб'єкти, відповідальні за виконання відповідних завдань, визначених у програмі.

3. З метою удосконалення законодавства у сфері регулювання статусу державної цільової програми як виду стратегічного акта Кабінету Міністрів України необхідно: 1) у ст. 10 Закону України «Про державні цільові програми» визначити, що Кабінет Міністрів України приймає рішення про схвалення державної цільової програми у формі постанови; 2) у ст. 3 Закону України «Про державні цільові програми» більш детально визначити коло питань, на вирішення яких направлена та чи інша цільова програма.

Перспективою подальших наукових досліджень у даній сфері може стати проведення більш детального аналізу практики розробки та виконання державних цільових програм у зарубіжних країнах та розроблення на цій підставі пропозицій щодо удосконалення відповідних процедур в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; ред. кол. : Ю. Ковбасюк (голова), К. Ващенко (заст. голови), Ю. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
2. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
3. Галайко Н. Науково-теоретичні аспекти сутності поняття «державна цільова програма» / Н. Галайко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія економічна. – 2014. – Вип. 1. – С. 147–157.
4. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>.
5. Коновалова І. Науково-теоретичні аспекти програмно-цільового підходу в державному управлінні / В. Коновалова // Державне будівництво. – 2009. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/2/18.pdf>.
6. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм / І. Петренко // Віче. – 2011. – № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2566/>.
7. European eGovernment Action Plan 2016-2020: Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Brussels, 19.4.2016. [Electronic resource]. – Access : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0179>.
8. Галайко Н. Зарубіжний досвід розроблення державних цільових програм та його адаптація до умов України / Н. Галайко // Університетські наукові записки. – 2010. – № 2 (34). – С. 306–310.
9. Конституция Федеративной Республики Германии: Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru.
10. Quillian L., Lagrange H. Socio-Economic Segregation in France and the United States / L. Quillian, H. Lagrange // Institute for Policy Research Northwestern University Working Paper Series. – 2013 [Electronic resource]. – Access : <http://www.ipr.northwestern.edu/publications/docs/workingpapers/2013/IPR-WP-13-24.pdf>.
11. Трайтлі В. Вдосконалення методологічного та нормативно-правового забезпечення державних цільових програм в контексті зарубіжного досвіду / В. Трайтлі // Світ фінансів. – 2014. – № 2. – С. 33–37.