

Рассматриваются недостатки действующего законодательства в этой сфере, даются обоснованные и практические рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, трудовая миграция, трудовой мигрант, трудоустройство иностранцев, разрешение на применение труда иностранцев и лиц без гражданства.

Summary

Kravchenko V. Changes in the administrative and legal regulation of the migrant workers employment in Ukraine.

The article investigates changes in the administrative and legal regulation of employment of migrant workers in Ukraine. The most recent statistics on immigration and employment of foreigners in Ukraine are given. Legislative acts that regulate employment of migrant workers in Ukraine are analyzed in detail. The shortcomings of the current legislation in this field are considered, and reasonable and practical recommendations for their elimination are given.

Key words: administrative and legal regulation, labor migration, migrant worker, employment of foreigners, the work permit for foreigners and stateless persons employment.

Отримано 21.11.2013

УДК: 346.62

Є. О. РОМАНЕНКО

*Євген Олександрович Романенко, магістр права,
головний спеціаліст Міністерства економічного
розвитку і торгівлі України*

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ

На сучасному етапі розвитку бюджетного процесу в Україні, враховуючи соціальну спрямованість держави, основним форматом реалізації державно-владних повноважень органами виконавчої влади є надання публічних, управлінських або адміністративних послуг, відповідно до їх компетенції та в межах державних цільових програм.

Тому розроблення програм, що мають на меті досягнення суспільно значимих пріоритетів розвитку держави та здійснення функцій управління виконанням цих програм стають дедалі більш пріоритетним завданням для органів державної влади.

Як наслідок, очікуваність результатів цих програм у суспільстві та їх якість є, фактично, основним виміром для визначення доцільності функціонування державного органу в обраному форматі і напрямі, а інколи – й індикатором для визначення необхідності його існування.

Звертаючись до представників сучасної науки фінансового права, ми бачимо, що багато авторів цільовою програмою вважають узгоджений за цілями, ресурсами, виконавцями та строками здійснення комплекс науково-дослідних, соціально-економічних, виробничих, організаційно-господарських та інших заходів, спрямованих на вирішення однієї або декількох взаємопов'язаних проблем. Особливістю цільових програм ці дослідники вважають те, що вони спрямовані на розв'язання пріоритетних завдань розвитку держави й слугують інструментом прямого державного регулювання економіки.

В Україні програмно-цільовий метод у бюджетному процесі запроваджено у практику ще з 2002 р. із прийняттям «Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538¹.

У Концепції метою застосування програмно-цільового методу визначено встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Звертається увага на такі елементи програмно-цільового методу, як: формування бюджету у розрізі бюджетних програм; відповідальних виконавців бюджетних програм; прив'язку коду бюджетної програми до коду функціональної класифікації видатків бюджету; складові бюджетної програми (мета, завдання, напрями діяльності, показники результативності); застосування середньострокового бюджетного планування; паспорт бюджетної програми.

У свою чергу, п. 42 ч. 1 ст. 2 БК України закріплено «Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу». А в ч. 1 та ч. 2 ст. 20 БК України встановлено, що програмно-цільовий метод у бюджетному процесі як на рівні державного бюджету, так і на рівні місцевих бюджетів має такі чотири основні складові: бюджетні програми; відповідальні виконавці бюджетних програм; паспорти бюджетних програм; результативні показники бюджетних програм².

Окрім того, основними нормативно-правовими актами, якими регулюється застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, крім вказаної Концепції, є: накази Міністерства фінансів України

«Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі» від 14 грудня 2001 р. № 574; «Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм» від 8 серпня 2002 р. № 621; «Про паспорти бюджетних програм» від 29 грудня 2002 р. № 1098.

Треба наголосити, що важливим етапом удосконалення нормативного забезпечення запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі стало ухвалення Закону України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року³.

Відповідно до зазначеного Закону державна цільова програма є комплексом взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, що здійснюються з використанням коштів державного бюджету та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Закон класифікує державні цільові програми за спрямованістю на: економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні, правоохоронні, зокрема спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби зі злочинністю та державної безпеки.

Запровадження програмно-цільового методу фінансування означає, що планування витрат має бути пов'язане із розв'язання конкретних завдань.

Таким чином, в основу програмно-цільового методу в бюджетному процесі покладено підхід, особливістю якого є те, що спочатку визначаються результати, яких слід досягти, а вже потім вирішується питання про те, які фінансові ресурси необхідні для досягнення цих результатів. Характерними ознаками програмно-цільового методу є: зосередженість на результатах, які мають бути досягнуті внаслідок виконання програм; можливість оцінки наслідків бюджетних рішень у процесі їх прийняття; посилення відповідальності за витрачання бюджетних коштів; можливість проведення ґрунтовного аналізу витрат бюджетних коштів на основі показників результативності; забезпечення прозорості бюджетного процесу.

Звертаючись до теоретичних засад фінансового права, ми можемо побачити, що програмно-цільовий метод розглядається у сукупності з такими поняттями, як «бюджетний менеджмент» і «бюджетування»⁴.

Так, у розвинених країнах за останніх 50 років методи, технології та процедури бюджетного менеджменту зазнали швидких і суттєвих змін: від традиційного бюджету, бюджету від результатів виконання, базового бюджетування, бюджетування «з нуля», бюджетування sunset до бюджету на основі цільових програм. Починаючи з 60-х років ХХ ст. відбувається рішучий перехід до планування бюджету й управління ним на основі аналізу альтернатив. У зв'язку з цим останніми десятиліттями в західних країнах набули поширення програмно-цільові бюджети (у тому числі на середньо- й довгостроковий періоди), відомі також як бюджети пріоритетів. Вони призначені для реалізації загальнонаціональних стратегічних інтересів, відповідно до яких окремим відомствам, галузям, регіонам, програмам, проектам, грантам виділяються ліміти коштів. Західні економісти (Діккі Террі, К. Друрі, Кінг Альфред М., Е. Майер, Б. Райан, А. Фалуді, Дж. Фостер, Д. Хан, Ч. Т. Хорнгрен, Шим Джей К.) дуже високо оцінюють систему програмно-цільового управління бюджетом.

Окрім того, зазначимо, що програмно-цільовий метод уже давно покладено в основу формування та виконання бюджетів у країнах ЄС. Існуюче законодавство ЄС вимагає від країн-членів та кандидатів підготовки бюджету у програмно-цільовому форматі. Із держав Центральної та Східної Європи найбільших успіхів досягли у цьому напрямі Румунія, Болгарія, країни Балтії; у країнах СНД, Казахстані та Росії, застосовуються елементи цього методу. Враховуючи спрямування нашої країни до євроінтеграції, бюджетне законодавство України також потребує подальшої адаптації процедур формування бюджету, зокрема до законодавства ЄС у цій галузі.

З огляду на міжнародну практику великого значення набувають положення БК України, якими передбачено складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, що ґрунтується на Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного й соціального розвитку, державних цільових програмах (ст. 21 БК України). Такий підхід дає змогу перейти до середньострокового бюджетного планування і забезпечити не лише виконання тактичних, а й стратегічних завдань соціально-економічного розвитку.

Спрямованість у майбутнє, цільова орієнтація, динамічність і локальна централізація управління – найважливіші характеристики програмно-цільового управління, органічно пов'язані з комплексним, системним підходом до аналізу поведінки керованого об'єкта, а також до процесу прийняття і здійснення управлінського рішення. Зазначені характеристики знаходять відображення у принципах програмно-цільового управління, які висвітлені нижче.

Принцип розвитку означає, що система управління націлена на зміну об'єкта відповідно до закономірностей його розвитку.

Безперервне удосконалення управління означає зміну методів і форм управлінського впливу відповідно до змін у властивостях керованого об'єкта.

Принцип узгодження цілей на основі загальних інтересів відбиває необхідність здійснення функції координації для забезпечення об'єктивно обумовлених соціальних пріоритетів, пов'язаних із досягненням загальних результатів. При цьому слід зазначити, що зміст координації полягає в тому, щоб шукати доцільне співвідношення між діями, а не пропонувати послідовність дій⁵.

Принцип просторової і часової інтеграції характеризує здатність програмно-цільового управління одночасно забезпечувати реалізацію двох типів інтеграції: поєднувати зусилля соціально-економічних

суб'єктів, відомчо і територіально роз'єднаних, та організувати їхню діяльність відповідно до вимоги дотримання чіткої послідовності, черговості, взаємної погодженості етапів загального процесу руху до поставленої мети.

Зміст принципу єдності економіки і політики полягає у виконанні вимог, згідно з якими розробники програм мають виходити з цілей політики, підготовленої суб'єктами управління. Розробка та впровадження програм неможливі без наявності політичної волі.

Принцип наукової обґрунтованості та ефективності рішень означає необхідність врахування дії всієї системи законів розвитку суспільства. Цей принцип також передбачає глибоке вивчення й практичне використання досягнень сучасної науки, удосконалення інформаційного та методичного забезпечення.

Зміст принципу єдності процесу розробки, можливості виконання програм та контролю за цим полягає у тому, що розробники програм мають в процесі розробки прагнути забезпечити внутрішню узгодженість усіх розділів та показників, точність розрахунків і можливість контролю.

Принцип адекватності вимагає, щоб програми та засоби їх реалізації відбивали реалії сучасного етапу соціально-економічного розвитку з урахуванням їх можливих і необхідних змін, виходячи з інтересів держави й регіону, а також оцінки загальної політичної та економічної ситуації.

Важливим є забезпечення єдності стратегічного і поточного регулювання. Стратегічне регулювання має загальнодержавне значення. Його мета – збереження економічного і соціального стратегічного курсу держави, який закладається до програми реалізації реформ, національних, цільових, комплексних та інших, у тому числі регіональних програм.

Більше того, Д. Гладких підкреслює, що світова практика виділяє такі головні елементи програмно-цільового бюджетування, як:

1. Стратегічне планування діяльності органів державної влади та його складова – фінансове стратегічне планування (перший етап циклу бюджетування).

2. Середньострокове бюджетування, що визначає певні часові фіскальні межі для оптимального розподілу ресурсів у середньостроковій перспективі за програмами (другий етап циклу бюджетування).

3. Система моніторингу й оцінки бюджетних програм і результатів діяльності їх виконавців (основою для останньої є стратегічні плани)⁶.

Як наслідок, бюджетні програми, що реалізуються в процесі виконання бюджету за видатковою частиною, поєднують у собі важливі характерні особливості бюджетування, орієнтованого на результат, і програмно-цільовий метод. Провідні науковці виділяють такі з них:

1) комплексний підхід до вирішення поставлених програм за рахунок здійснення бюджетних витрат;

2) середньо- та довгостроковий характер планування;

3) визначення обсягів та напрямів фінансування залежно від поставлених мети та завдань;

4) використання єдиної системи показників для визначення результативності й ефективності програми;

5) відкритість і прозорість порядку формування програм;

6) можливості поєднання ресурсів бюджетів різного рівня (державного та місцевих), а також бюджетних та позабюджетних (корпоративних або приватних) ресурсів для виконання програми.

У свою чергу, технічними інструментами програмно-цільового бюджетування є:

1) стратегічний план головного розпорядника бюджетних коштів;

2) середньострокові фіскальні межі (обсяги доходів, видатків і джерел фінансування дефіциту на середньострокову перспективу);

3) бюджетна програма, що є інструментом реалізації бюджетування, який систематизує цілі та очікувані результати від витрачання бюджетних коштів;

4) показники виконання, що відображають безпосередні результати (від реалізації програми) та кінцеві результати діяльності органів державної влади (показники реалізації стратегії).

Водночас зауважимо, що недоліком програмно-цільового бюджетування є досить докладний періодичний аналіз усіх програм, що потребує значних людських ресурсів і часто – фінансових витрат. До моменту завершення аналізу та прийняття управлінських рішень може виникати невизначеність щодо майбутнього фінансування програм.

Окрім того, з досвіду застосування програмно-цільового методу в Україні ми бачимо, що десятки нових програм розроблялися і затверджувалися без оптимізації чи взагалі урахування значних бюджетних коштів, яких потребувало їхнє фінансування, а також обсягів ресурсів органів державної влади, увага яких до реалізації програми передбачалась відповідно до технології виконання цієї програми. Як наслідок, результативних показників більшості з цих програм так і не було досягнуто. Існують навіть такі, виконання яких зірвало. Наприклад, відсутнє фінансування з державного бюджету Національної програми будівництва суден рибпромислового флоту України на 2002–2010 рр., і заходи з виконання даної програми не виконувались з моменту їх прийняття.

А обсяг фінансування загальнодержавної комплексної програми розвитку високих наукоємних технологій з усіх джерел становив 23,6 млн грн, або лише 0,3 відсотка від необхідного.

Тому окремо слід зазначити, що методи підвищення ефективності бюджетних витрат, забезпечення взаємозв'язку між виділенням державних коштів і результатами їх використання відіграють особливу роль у практиці державного управління в розвинених країнах.

Використання програмно-цільового методу вимагає значних зусиль з боку держави на підготовку кваліфікованих кадрів, розробку методології аналізу застосування цього методу, здійснення відповідного нормативно-правового та методологічного забезпечення.

Як показує міжнародний досвід, бюджетні реформи в низці розвинутих країн спрямовувалися на застосування програмно-цільового методу на середньо- та довгостроковий період (як правило, до п'яти років). У результаті підвищувався рівень науково-методологічного обґрунтування обсягів і напрямів бюджетних витрат у межах конкретних бюджетних періодів.

Узагальнюючи наукові підходи різних авторів і практичний досвід застосування програмно-цільового методу для розвитку територій, можна констатувати, що він належить до найбільш сучасних способів управління соціально-економічним розвитком. Використання цього методу підсилює цільову спрямованість державного управління, забезпечує комплексність і безперервність соціально-економічних процесів при досягненні поставлених цілей суспільного розвитку і являє собою систему елементів механізму регіонального управління, спрямовану на реалізацію довгострокових цілей соціально-економічного розвитку країни та її регіонів на основі використання наявних ресурсів та узгодження інтересів суб'єктів соціально-економічних процесів.

Також підкреслимо, що програмно-цільове бюджетування набуває особливої актуальності в період економічних криз, коли ефективне використання бюджетних коштів може слугувати потужним індикатором зростання економіки, а отже, підвищення рівня соціально-економічного розвитку.

¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538 «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі».

² Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Голос України. – 04.08.2010. – № 143.

³ Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р., № 1621-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – С. 352.

⁴ Дем'янишин В. Бюджетне фінансування та його особливості в сучасних умовах / В. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 2 (11) – С. 35.

⁵ Рожко Д. Д. Особливості використання програмно-цільового методу бюджетного планування в Україні / Д. Д. Рожко // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2010. – № 1. – С. 250–256.

⁶ Гладких Д. Особливості планування доходів та витрат бюджету / Д. Гладких // Вісник НБУ. – 2008. – № 1. – С. 6–8.

Резюме

Романенко Є. О. Юридична природа державних цільових програм.

У статті висвітлено проблематику юридичної природи державних цільових програм. Наголошено, що у зв'язку із розвитком бюджетного процесу в Україні, враховуючи соціальну спрямованість держави, основним форматом реалізації державно-владних повноважень органами виконавчої влади є надання публічних, управлінських або адміністративних послуг, відповідно до їх компетенції та в межах державних цільових програм. Розроблення державних цільових програм та здійснення функцій управління виконанням цих програм стають дедалі більш пріоритетним завданням для органів державної влади. Висвітлено позиції науковців у галузі фінансового права щодо порушеного питання. Окреслено проблемні питання застосування програмно-цільового методу бюджетування в Україні.

Ключові слова: правова природа, бюджетний процес, державна цільова програма, програмно-цільовий метод, фінансування, державний орган, результати.

Резюме

Романенко Е. А. Юридическая природа государственных целевых программ.

В статье освещена проблематика юридической природы государственных целевых программ. Отмечено, что в связи с развитием бюджетного процесса в Украине, учитывая социальную направленность государства, основным форматом реализации государственно-властных полномочий органами исполнительной власти является предоставление публичных, управленческих или административных услуг в соответствии с их компетенцией и в пределах государственных целевых программ. Разработки государственных целевых программ и осуществления функций управления выполнением этих программ становятся все более приоритетной задачей для органов государственной власти. Освещены позиции ученых в области финансового права по затронутому вопросу. Определены проблемные вопросы применения программно-целевого метода бюджетирования в Украине.

Ключевые слова: правовая природа, бюджетный процесс, государственная целевая программа, программно-целевой метод, финансирование, государственный орган, результаты.

Summary

Romanenko E. Legal nature of state targeted programs.

The article highlights the problems of legal nature of state targeted programs. Emphasized that with the development of the budget process in Ukraine, given the social orientation of the state, the basic format of public authority executive agencies is to provide the public, management and administrative services, according to their competence and within state targeted programs, developing state targeted programs and the implementation of performance management functions of these programs are increasingly a priority for the government. Deals with the position of scientist in the field of financial law for violations of the question. Outlined issues the use of target-oriented budgeting in Ukraine.

Key words: legal nature, budgeting, state targeted program, target-oriented method, funding, public authority, results.

Отримано 11.10.2013