

МЕЖІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ: ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ВЛАСТИВОСТІ

В статті виділено види меж правового регулювання, що сприяють формуванню зовнішньої і внутрішньої сфер фінансово-правового регулювання відносин щодо фінансування державних цільових програм. Сформульовано властивості меж правового регулювання фінансування державних цільових програм.

Ключові слова: межі правового регулювання, фінансово-правове регулювання, фінансування, державні цільові програми.

Постановка проблеми та її актуальність.

Розвиток суспільних відносин в сучасній Україні вимагає своєчасної й адекватної адаптації національного законодавства та усього механізму правового регулювання.

Разом з тим, з практичної (передусім правотворчої) точки зору, правовий вплив як спосіб державного регулювання потребує окреслення меж своєї дії на ті чи інші відносини. Особливу *актуальність* у цьому контексті становлять правовідносини щодо фінансування державних цільових програм, що містять у своєму змісті найважливіші тактичні й стратегічні завдання країни, суспільства.

Слід наголосити, що у публічній фінансовій сфері значною мірою ускладнюють цей процес теоретична невизначеність меж фінансово-правового регулювання загалом та розподільчих правовідносин з фінансування державних цільових програм зокрема.

Аналіз досліджень та публікацій. У правовій науці висвітленню питань щодо поняття та меж сфери правового регулювання присвячено чимало праць. Більшість з них належить науковцям загально правової доктрини. У цьому сенсі необхідно відмітити основоположників С. Алексєєва, С. Бобровник, А. Венгерова, В. Кудрявцева, В. Лазарева, Р. Лівшиця, А. Малька, М. Матузова, В. Нерсєсянца, П. Рабіновича, О. Скакун, В. Сорокіна, Т. Тараконич та ін.

Натомість зауважимо, що вітчизняна фінансово-правова наука сьогодення позбавлена фундаментальних праць, присвячених вивченню такого актуального явища, як сфера фінансово-правового регулювання та понять, пов'язаних з ним.

У зв'язку з цим проблемним залишається й більш вузьке теоретично-правове питання – визначення меж фінансово-правового регулювання фінансування державних цільових програм, що становить основну *мету* даної статті.

Досягнення визначеної мети вбачається можливим за умови вирішення низки *завдань*, а саме: узагальнити наукові погляди в розумінні поняття меж правового регулювання, окресливши основну лінію дослідження меж фінансово-правового регулювання фінансування ДЦП; визначити чинники, що впливають на формування меж правового регулювання; охарактеризувати особливості меж правового регулювання фінансування ДЦП.

Виклад основного матеріалу. Однією з характерних ознак сфери правового регулювання фінансування ДЦП є обмеженість обсягу охоплення соціальних явищ даною сферою. Розкриттю змісту цієї ознаки та характеристики даної сфери як більш загальної мети сприяє саме визначення меж правової регламентації відповідних правовідносин.

Водночас наведена ознака потребує додаткової деталізації у частині конкретизації меж правового регулювання фінансування ДЦП. Керівним положенням нашого дослідження в цій статті слугуватиме своєчасне твердження вчених, що межі правового регулювання та межі сфери правового регулювання збігаються [1, с. 320].

Слід зазначити, що правова доктрина характеризується різними підходами до розуміння явища «межі правового регулювання» («межі сфери правового регулювання»). Обґрунтоване узагальнення дослідником В. В. Пашутіним найбільш поширених поглядів дозволяє зоріє-

нтуватися на двох основних методичних підходах до визначення поняття меж правового регулювання: а) через владні повноваження держави та її органів; б) через сферу правового регулювання [2, с. 4].

Окреслення меж правового регулювання фінансування ДЦП з урахуванням вказаних факторів вирішуватиме не лише теоретичне завдання. Важливе значення одержані результати матимуть для фінансової (у тому числі бюджетної, податкової, валютної тощо) правотворчості, слугуючи вихідними теоретичними положеннями вирішення практичних нормотворчих завдань щодо фінансування ДЦП, зокрема таких як: визначення кількості ДЦП, які потребують затвердження законами України, а скільки – підзаконними актами; з'ясування ступеню конкретизації законів про ДЦП та порядків їх фінансування, а також глибину ступеня деталізації у регулюванні поведінки державних замовників, відповідальних виконавців, фінансових державних органів у процесі виділення фінансових ресурсів для реалізації програмних заходів тощо.

У розвиток другого напрямку (розуміння меж правового регулювання через сферу правового регулювання), та базуючись на теоретичних поглядах провідних учених правників, що виходять з актуальності потреб правотворення й практичної значущості самого визначення поняття меж правового регулювання [2, с. 4-5; 3, с. 285-286], убачаємо доцільним урахувати чинники, які виступають обмежувачами можливості правового регулювання. Якісний і кількісний склад чинників, на які звертають увагу правники-дослідники (А. С. Васильєва, В. В. Лазарева, Л. А. Луць, Ю. В. Ничка, М. М. Рассолова, С. В. Руденко, О. Ф. Скакун, В. М. Сирих та ін.) є доволі різноманітним, при цьому одні з них зумовлені самим предметом певної діяльності (впорядкуванням суспільних відносин), інші пов'язані з властивостями самого права, треті відображають деякі його закономірності, четверті стосуються волі та розсуду правотворчого органу. У цьому контексті переконані в правильності тези, що всі фактори тісно взаємопов'язані між собою і лише в сукупності дозволяють з'ясувати межі правового регулювання в суспільстві [4, с. 136].

З широкого розмаїття юридичних, економічних, соціальних та інших факторів найбільш характерними для окреслення меж правового регулювання фінансування ДЦП вважаємо такі як: а) доцільність; б) ефективність; в) економічність; г) об'єктивна можливість та ін.

Разом з тим необхідно зазначити, що вплив перерахованих та багато інших факторів у різних варіантах їх комбінування на суспільні відносини, з одного боку, сприяє окресленню загальних меж правового регулювання фінансування ДЦП, з іншого, ураховуючи сутність сфери правового регулювання, – вимагає конкретизації таких меж. Вирішенню цього завдання слугує зокрема, аналіз й узагальнення існуючих в науковій літературі класифікацій меж правового регулювання.

До однієї з таких класифікацій належить поділ на об'єктивні та суб'єктивні (С. С. Алексєєв, М. А. П'янов та ін.) межі. Співставлення змісту цих видів з іншими в існуючих класифікаціях дозволяє погодитись з висновком В. В. Пашутіна про характерну тотожність. Так, автор цілком аргументовано вибудовує два класифікаційні ряди синонімічних меж правового регулювання: 1) об'єктивні, верхні, екстенсивні або зовнішні; 2) суб'єктивні, нижні, інтенсивні або внутрішні [2, с. 7].

Кожен з цих рядів, слугуючи базовим набором, дозволяє ідентифікувати коло правовідносин й окреслити з них межі правового регулювання конкретної сфери (у нашому випадку – фінансування ДЦП).

Межі першого ряду, зумовленого комплексом відповідних чинників, дозволяють виділити сферу фінансових правовідносин щодо фінансування ДЦП, за межами якої відносини не піддаються фінансово-правовому регулюванню в силу того, що останні юридично не можна формалізувати, контролювати, примусити виконувати. На розвиток й формування цих відносин не може вплинути суспільство в цілому. Їх виникнення для суспільства є об'єктивною закономірністю, хоча й залежною від моралі, культури, звичаїв, релігійних устоїв тощо, або природною залежністю (катаклізми, зміни в кліматичній системі тощо). Межі цієї групи становлять зовнішнє окреслення загальної для усіх видів суспільних відносин сфери правового регулювання, утворюючи так би мовити плацдарм відносин, потенційних на врегулювання тією чи іншою галуззю права.

Класифікаційний другий ряд меж визначає й характеризує внутрішню сферу правового регулювання загалом та фінансово-правового регулювання фінансування ДЦП зокрема. Межі цієї сфери залежні передусім від такого юридичного чинника, як потреби держави й суспільства визначити мінімально необхідний перелік відносин, що обов'язково має бути контрольований

(шляхом права) державою, без якого не може існувати суспільство, оформлене в державу, без якого неможливий нормальний безпечний розвиток суспільства та його членів [2, с. 7]. Слід зауважити, що на відміну від зовнішньої, внутрішня сфера характеризується більш гнучкими межами, що дозволяє на певних етапах суспільного розвитку розширювати або зменшувати її внаслідок включення або виключення з неї певних суспільних відносин. Така риса внутрішньої сфери притаманна зокрема й відносинам, що пов'язані з функціонуванням конкретної державної цільової програми, у тому числі відносинам щодо фінансового забезпечення останньої. Ці відносини й складають предмет потреби держави й суспільства у правовому врегулюванні для вирішення найбільш важливих суспільних завдань.

Упевнені, що вплив багатьох об'єктивних (у тому числі, природних) і суб'єктивних (зокрема, правотворча діяльність) чинників на суспільне життя зумовлює зміну статусу відносин щодо фінансування ДЦП в межах єдиної сфери (внутрішньої та зовнішньої складових) їх фінансово-правового регулювання. Так, з одного боку, згідно з нормативно-правовим актом, яким затверджено паспорт ДЦП, відповідній цільовій програмі передбачаються прогнозовані обсяги фінансування запланованих заходів на увесь період її дії з розбивкою по джерелах та роках, чим окреслюються зовнішні межі правового регулювання відносин щодо фінансування ДЦП. При цьому, особливо у випадках затвердження програм у другій половині фінансового року, як сама програма, так і відносини з її фінансування залишаються тривалий час формальними, недієвими. Це цілковито дає підстави відносити дані відносини до перспективних, таких що потребують зокрема фінансово-правового врегулювання. Дані відносини перебуватимуть за межами внутрішньої (предметної) сфери фінансово-правового регулювання доки не отримають правове підґрунтя для своєї реалізації (зокрема, закон України про Державний бюджет на відповідний рік тощо). З іншого боку, залежність відносин з фінансування усіх державних цільових програм від щорічних фінансових (бюджетних) планових правових актів (основного акту регулюючого впливу права) робить ці відносини не стійкими у внутрішній сфері їх фінансово-правового регулювання. Адже, практика функціонування ДЦП багата прикладами, коли та чи інша державна цільова про-

грама «ігнорується» («заморожується») на певний період (як правило, протягом окремого фінансового року) в державних фінансових правових документах. У такі періоди реальні відносини з фінансування програмних заходів й завдань виходять за межі внутрішньої сфери правового регулювання, набуваючи статусу потенційних відносин зовнішньої сфери правового регулювання, й перебуваючи в режимі очікування на «правову реанімацію».

Так наприклад, постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової соціальної програми "Хокей України"» від 3 жовтня 2007 р. № 1194 передбачено прогнозні обсяги фінансових ресурсів для виконання завдань і заходів Програми з розрахунку на кожен рік її функціонування (2008-2017 роки). Проте аналіз бюджетного законодавства та державних фінансово-правових планових актів дозволив виявити по-перше, періоди, коли фінансові правовідносини з планування й виділення бюджетних коштів на реалізацію вказаної Програми набували статусу «призупинених», що цілком обґрунтовано дає підстави відносити фінансові відносини у такий період до зовнішньої сфери їх фінансово-правового регулювання; та періоди, коли ці відносини набували статусу «відновлених», повертаючись до внутрішньої (предметної) сфери регулювання. Демонстрацією такого стану є зокрема фігурування (відсутність або наявність) вказаної Програми в переліку бюджетних програм законів України про Державний бюджет на відповідний рік (див. таблицю 1).

Таблиця 1.

Назва державної цільової програми	2009	2010	2011	2012	2013
Державна цільова соціальна програма «Хокей України»	-	-	-	+	-

«-» – фінансування ДЦП не передбачено законом України про державний бюджет на відповідний рік (при потребі фінансування, передбаченого програмним актом);

Таблиця 2.

«+» – фінансування ДЦП передбачено законом України про державний бюджет на відповідний рік;

Таблицю складено за результатами аналізу положень законів України про Державний бюджет України на 2009-2013 роки.

Крім того, можна виділити низку державних цільових програм, в рамках виконання яких відносини з фінансування програмних заходів на етапі затвердження програми набули свого правового започаткування (потрапили в зовнішню сферу фінансово-правового регулювання), а реальної правової реалізації внаслідок чіткого правового врегулювання (перехід до внутрішньої сфери регулювання) набули лише через 1-2 фінансових роки. При цьому можна зауважити, що багато інших відносин, у тому числі фінансових правовідносин щодо формування фондів коштів необхідних для утворення фінансової бази для реалізації програм тощо, увесь час функціонували відповідних програм перебувають у межах внутрішньої сфери фінансово-правового регулювання. До таких державних цільових програм зокрема слід віднести (див. таблиця № 2).

Необхідно додати, що про достроковий вихід фінансових правовідносин, які пов'язані з функціонуванням ДЦП, за межі внутрішньої сфери правового регулювання, залишаючись водночас в межах зовнішньої сфери (через важливість суспільних питань, яких вони стосуються), свідчить ціла низка правових актів. Зокрема це постанова Кабінету Міністрів України «Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм» від 22 червня 2011 р. № 704, якою достроково зупинено виконання понад двадцяти ДЦП, у тому числі Державної цільової економічної програми підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 року; державної програми забезпечення сталого розвитку регіону видобування та первинної переробки уранової сировини на 2006-2030 роки; Програми припинення виробництва та використання озоноруйнівних речовин на 2004-2030 роки та ін. [5]

Назва державної цільової програми	2009	2010	2011
Державна цільова соціальна програма розвитку цивільного захисту на 2009-2013 роки	-	+	+
Державна цільова науково-технічна програма створення державної інтегрованої інформаційної системи забезпечення управління рухомими об'єктами (зв'язок, навігація, спостереження) (2008-2011 роки)	-	-	+
Державна цільова програма розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки (2009-2011 роки)	-	+	+
Державна цільова науково-технічна та соціальна програма «Наука в університетах» на 2008-2017 роки	-	-	+
Державна програма покращення умов тримання засуджених та осіб, взятих під варту, на 2006-2010 роки	-	+	-
Програма припинення виробництва та використання озоноруйнівних речовин на 2004-2030 роки	-	-	+
Державна цільова програма інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2008-2011 роки	-	+	+
Програма реабілітації територій, забруднених унаслідок військової діяльності, на 2002-2015 роки	-	+	+

«-» – фінансування ДЦП не передбачено законами України про державний бюджет на відповідний рік (при потребі фінансування, передбаченого програмним актом);

«+» – фінансування ДЦП передбачено законами України про державний бюджет на відповідний рік;

Таблицю складено за офіційною статистичною інформацією Мінекономрозвитку України.

Висновки. Отже, на підставі викладеного та у підтвердження поширеної у науці гіпотези, можна зробити висновок, що межі фінансово-правового регулювання фінансування ДЦП є гнучкими, мінливими, залежними від об'єктивних й суб'єктивних факторів природних та суспільних процесів, і водночас такими, що зберігають цілісність внутрішньої та зовнішньої її складових. При цьому фінансові правовідносини щодо фінансування одних державних цільових програм перебувають в межах зовнішньої сфери правового регулювання, претендуючи та потребуючи правової реалізації, інших – охоплюються межами внутрішньої сфери регулювання, будучи реально врегульованими та дієвими.

На підставі викладеного, та дотримуючись загально правової конструкції [2], досліджувану сферу пропонуємо представляти фінансовими правовідносинами двох типів: 1) відносин, що можуть і 2) відносин, що повинні бути врегульовані фінансовим правом. При тому цю сферу складають як фінансові правовідносини, що вже врегульовані фінансовим правом (наприклад, розподільчі фінансові правовідносини щодо фінансування ДЦП в рамках виконання Державного бюджету 2013 року, регламентовані чинним Законом України «Про Державний бюджет України на 2013 рік»), так і ті, що фінансовим правом *ще не врегульовані*, але можуть і повинні бути ним врегульовані (зокрема, це стосується бюджет-

них правовідносин, які будуть виникати у майбутньому щороку упродовж всього періоду функціонування державних цільових програм, та потребуватимуть щорічного врегулювання нормами законів про Державний бюджет України на поточний рік тощо).

Окреслення чітких меж сфери фінансово-правового регулювання та виявлення конкретних правовідносин щодо фінансування ДЦП, які перебувають у різних означених статусах, є так само й практичним завданням, пов'язаним з удосконаленням фінансового права загалом та правового регулювання фінансування ДЦП зокрема. Тому подальші теоретичні дослідження будуть спрямовані на вирішення окресленої практичної проблеми.

Література

1. Лазарев В. В. Теория государства и права: учебник / В. В. Лазарев. – М. : Право и Закон, 1996. – 424 с.
2. Папунтін В. В. Межі правового регулювання: поняття та види / В. В. Папунтін // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2012. – № 2. – С. 3–8.
3. Васильев А. С. Теория права и государства : учебник / А. С. Васильев. – Х. : Одиссей, 2006. – 480 с.
4. Мельник О. М. Сфера правового регулювання: поняття, ознаки, види / О. М. Мельник // Право України. – 2010. – № 9. – С. 132–139.
5. Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм: постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 р. № 704 // Урядовий кур'єр від 07.07.2011. – №121.

В. В. Пашинская

Пределы правового регулирования финансирования государственных целевых программ: особенности определения и свойства

В статье выделены виды границ правового регулирования, способствующих формированию внешней и внутренней сфер финансово-правового регулирования отношений по финансированию государственных целевых программ. Сформулированы свойства границ правового регулирования финансирования государственных целевых программ.

Ключевые слова: границы правового регулирования, финансово-правовое регулирование, финансирование, государственные целевые программы.

V. Pashynska

Limits of the legal regulation of the state programs financing: features of definition and properties

The author examines types of the regulatory boundaries, contributing to the formation of external and internal areas of financial and legal regulation of state programs financing. Also in the paper the author formulates properties of the limits of the legal regulation of state programs financing.

Key words: limits of legal regulation, financial-legal regulation, financing, state programs.