

LITERATURE:

1. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 № 341/2001 // Офіційний вісник України від 15.06.2001 р., № 22, стор. 20, стаття 983.
2. Керецман В. Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління в Україні [Електронний ресурс] / Василь Керецман. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_3/57.pdf
3. Хоруженко О. Досвід країн Вишеградської групи: політика ефективного регіонального розвитку [Електронний ресурс] / О.Хоруженко. – Режим доступу: <http://crps.sumynews.com/publications/item/85-dosvid-krayin-vyshegradskoyi-grupy-vprovadzheniya-polityky-efektyvnogo-regionalnogo-rozvytku.html>
4. Nomenclature des unitees territoriales statistiques // Pycroft, Christopher. "The Organization of Local Authorities' European Activities", Public Policy and Administration, 1995. Vol. 10, No. 4, Winter.
5. Коврига О.С. Особливості інституційних процесів в Україні на регіональному рівні [Електронний ресурс] / О.Коврига. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/22.pdf>
6. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / Дацишин М., Керецман В. – К.: В-во «К.І.С.», 2007. – 102 с.
7. Аналітична записка Про проект Закону України «Про основи державної регіональної політики», підготовлений Міністерством регіонального розвитку та будівництва України від 17 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=1336>
8. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / Василь Куйбіда, Анатолій Ткачук, Тетяна Забуковець-Ковачич; заг.ред. Р.Ткачука. – К.: Леста, 2010. – 224 с.
9. Проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» (до реєстр. № 6462-д від 25.06.2012р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
10. Висновок на проект Закону України «Про засади державної регіональної політики» (до реєстр. № 6462-д від 25.06.2012 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>

УДК 342.924

ПРАВОВА ПРИРОДА ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ АКТИВ ПЛАНУВАННЯ

LEGAL NATURE OF ACCEPTING OF PLANNING ACTS PROCEDURE

Приймаченко Д.В.,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності
ОБС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

У статті досліджуються нормативні передумови та сутність планування, визначаються принципи його здійснення. Розглянуто стадії планування. Даний аналіз здійснено з метою з'ясування правової природи процедури планування.

Ключові слова: органи публічної адміністрації, форми діяльності публічної адміністрації, юридична процедура, акти планування.

В статье исследуются нормативные предпосылки и сущность планирования, определяются принципы его осуществления. Рассмотрены стадии планирования. Данный анализ осуществлен с целью выяснения правовой природы процедуры планирования.

Ключевые слова: органы публичной администрации, формы деятельности публичной администрации, юридическая процедура, акты планирования.

In this article regulatory conditions and nature of planning are investigated, principles of its implementation are defined. The planning stages are considered. This analysis is done to determine the legal nature of the planning procedure.

Key words: public administration, forms of public administration, legal action, acts of planning.

Вступ. Наразі в адміністративно-правовій науці питання адміністративного процесу та адміністративної процедури є досить актуальними. В основному увага вчених-адміністративістів зосереджена на з'ясуванні сутності та змісту понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура», меж їх використання. Точаться гострі дискусії щодо розмежування цих понять. Активно досліджуються питання теорії та практики оскарження дій (бездіяльності) та рішень органів публічної адміністрації. З урахуванням сучасних надбань адміністративно-правової науки та європейського досвіду здійснюється переосмислення постулатів щодо форм діяльності органів публічної адміністрації (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), в тому числі й процедури прийняття ними рішень.

У цьому контексті є цілком виправданим дослідження правової природи процедури прийняття адміністративних актів як основної форми діяльності органів публічної адміністрації [1, с. 11-12]. Разом із тим діяльність органів публічної адміністрації характеризується множинністю проявів своїх форм і не обмежується лише прийняттям адміністративних актів.

Аналізуючи діяльність органів публічної адміністрації, досить часто стикаємося з такими її діями, які пов'язані з

організацією та забезпеченням виконання своїх завдань та функцій у майбутньому, тобто планування своєї діяльності. При цьому варто констатувати, що в сучасному адміністративному праві питання планування як різновиду юридичної процедури та актів планування як результату залишаються малодослідженими.

Основні здобутки в цій галузі пов'язані, в першу чергу, з науковими дослідженнями представників радянської юридичної науки. Питання правового регулювання державного планування аналізували у своїх працях такі знані вчені радянського періоду та сучасності, як О.К. Кравцов, О.Є. Кутафін, О.Ф. Ноздрачов, О.С. Пашков, І.М. Рознатовський, І.С. Самощенко та ін. У наукових роботах того часу обов'язково приділялася увага питанням державного управління, його правовому регулюванню, правозастосовній діяльності органів держави, в тому числі й проблемам планування.

Безумовно, процедури планування не могли зникнути з управлінської діяльності, проте на довгий час вони перестали бути предметом дослідження представників адміністративної науки. Сучасна методологія, технологія, методи та організація планування дісталися нам у вигляді позитивного досвіду західної ринкової економіки в частині планування макрокорпорацій, розробки балансів,

програм та бізнес-планів на рівні корпорацій [2, с. 119]. Наукове обґрунтування потреби правової регламентації планування як різновиду юридичної процедури, що реалізується органами публічної адміністрації, пов'язано з рецепцією феномену плану та планування, що є надбанням західноєвропейської юридичної науки і, зокрема, адміністративного права Німеччини [3, 4, 5].

У наш час питання, пов'язані з плануванням адміністративної діяльності органів публічної адміністрації, знайшли своє відображення в наукових роботах присвячених, насамперед, проблемам управління в органах внутрішніх справ [6, 7]. Зазначені питання розглядаються також у контексті аналізу управлінських рішень, які приймають державні органи [8, 9].

Разом із тим вважаємо, що прийняття актів планування є однією з форм діяльності органів публічної адміністрації. Адже основним її призначенням є реалізація власних завдань щодо забезпечення виконання і застосування законів, тобто реалізація на практиці політичних рішень політичної влади в різних сферах та галузях суспільного життя. Цілком очевидно, що ефективність такої діяльності залежить від чіткості визначення цілей, порядку та послідовності виконання заходів, обсягів, строків виконання, раціонального розподілу засобів тощо, і вирішується це питання шляхом планування. У свою чергу планування повинно здійснюватись у відповідному, обов'язково нормативно закріпленому порядку.

Постановка завдання. У пропонованій статті досліджуються нормативні передумови та сутність планування, визначаються принципи його здійснення та розглянуто стадії планування. Даний аналіз здійснено з метою з'ясування правової природи процедури планування.

Результати дослідження. У науковій літературі та чинному законодавстві порядок підготовки, прийняття та набуття чинності актів планування (планів) традиційно позначається терміном «планування» та пов'язаний з управлінською діяльністю. З огляду на мету даного дослідження уточнимо, що планування в роботі розглядається як процедура, тобто врегульований законом, іншими нормативними актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату [10, с. 186].

Серед науковців і дотепер відсутня єдність думок щодо правової природи процедури планування. Аналіз наукової літератури дозволив узагальнити позиції фахівців та виокремити наступні точки зору щодо правової природи процедури планування.

У радянські науці найбільш поширеною була точка зору, відповідно до якої планування визнавалося різновидом управлінських процедур, результатом здійснення якої було прийняття такого управлінського рішення, як акт планування. У подальшому була сформована позиція, відповідно до якої планування визнавалося різновидом діяльності органів державного управління, яка регламентується адміністративно-процесуальними нормами. Серед представників адміністративно-правової науки існувала думка, згідно з якою планування було проявом правової форми діяльності органів державного управління, результатом якої було прийняття правового акту управління. У вітчизняній адміністративній науці питання правової природи актів планування спеціально не досліджувалися, а відтак, їх права природа залишається нез'ясованою.

У порядку постановки проблеми спробуємо розглянути окремі питання процедури планування, які в подальшому можуть сприяти вирішенню поставленого завдання.

У чинному законодавстві відсутній єдиний нормативно закріплений порядок прийняття актів планування. Як наслідок, процедури щодо прийняття актів планування встановлюються різноманітними нормативними актами: як законодавчими (наприклад, Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 №

3038-VI), так і підзаконними (Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950; Порядком планування діяльності митної служби України, затвердженим наказом Держмитслужби України від 25.06.2007 № 530; Положенням щодо планування заходів та дій на випадок аварій під час перевезення радіоактивних матеріалів, затвердженим ДКЯР України від 07.04.2005 № 38). Вид нормативного акту, що встановлює процедуру планування, залежить від різновиду плану, його змісту, галузі та органу публічної адміністрації, що його приймає. Зустрічаються випадки, коли дані відносини фактично регламентуються актами ненормативного характеру (Методичними рекомендаціями щодо складання плану-графіка проведення документальних планових перевірок суб'єктів господарювання, затвердженими наказом ДПА України від 1.04.2011 № 190).

Варто відзначити, що, незважаючи на назви нормативних актів, їх зміст подекуди не містить приписів, які б визначали власне процедуру підготовки, прийняття, затвердження, опублікування та набуття чинності актами планування.

У цьому контексті варто зауважити, що в законодавстві західноєвропейських країн подібна ситуація виключена. Усі питання, пов'язані з процедурою планування, регламентуються виключно законодавчими актами. Так, у Великобританії діє законодавчий акт про планування. Механізм правового регулювання у сфері планування ФРН можна вважати найбільш досконалим. Крім Закону про адміністративні процедури в редакції від 21 вересня 1998 р., який має загальний характер, питання планування регламентуються також, наприклад, Будівельним кодексом, Законом про повітряне сполучення, Законом про шосейні дороги та іншими законодавчими актами.

Обґрунтовані пропозиції щодо прийняття законодавчого акту про організацію та здійснення планування були сформульовані в Радянському Союзі ще в 60-ті рр. минулого сторіччя. Подібні думки висловлювалися вітчизняними науковцями в галузі управління й у наш час, проте це питання залишається не вирішеним і дотепер.

З метою з'ясування сутності та змісту планування діяльності органів публічної адміністрації окрему увагу необхідно звернути на аналіз об'єктивних закономірностей, які притаманні юридичній діяльності, – принципів планування, врахування та реалізація яких забезпечують якість та ефективність планів. Вони мають загальний характер і притаманні всім формам актів планування, незалежно від їх предмету [6, с. 552-555; 11, с. 277-278]. Ось найважливіші з них:

Принцип наукової обґрунтованості означає, що при розробці акту планування слід виходити з глибокого та всебічного аналізу, врахування ситуації і реальних можливостей, найближчих та перспективних завдань органу публічної адміністрації. Науковість планів досягається: шляхом збирання достовірної і повної інформації про ситуацію; об'єктивним, всебічним вивченням і аналізом інформації; науковим передбаченням (прогнозуванням) на основі аналізу інформації про стан системи управління в минулому і тепер, а також майбутнього її стану, що дозволяє передбачити своєчасне реагування на очікувані зміни в ситуації; використанням досягнень науки і техніки як в самому плануванні, так і в здійсненні окреслених заходів.

Принцип актуальності означає важливість, істотність заходів, які передбачає акт планування. Заходи плану роботи мають бути спрямовані насамперед на вирішення важливих, потребуючих невідкладного розв'язання питань.

Принцип реальності планів означає, що заходи плану повинні враховувати реальні можливості їх виконання. Це забезпечується шляхом визначення оптимального обсягу роботи даного органу публічної адміністрації, всебічного

врахування резервів часу, сил і засобів, можливих змін ситуації.

Принцип конкретності потребує того, щоб в акті планування чітко й ясно були сформульовані завдання, що стоять перед органом публічної адміністрації, заходи, які будуть виконуватись, строки їх виконання і його виконавець або особа, яка відповідає за виконання.

Принцип несуперечливості передбачає відсутність в акті планування заходів, які б суперечили планам вищестоящих органів публічної адміністрації та іншим планам самого органу, а також іншим заходам одного й того самого плану.

Принцип своєчасності спрямований на успішне виконання акту планування. Досягнення цілей і завдань, визначених планом, обов'язково передбачає відповідну підготовку, виділення необхідних сил та засобів, їх правильну розстановку та використання, що досягається лише своєчасністю складання плану і доведення його до виконавців.

Принцип інформативності щодо актів планування означає, що повинен бути вибраний такий стиль викладення, який би дозволив при якомога меншому фізичному та знаковому обсязі плану закласти якнайбільший обсяг інформації, котра сприятиме успішному виконанню плану.

Таким чином, розглянувши принципи планування, можемо переконатися, що дана процедура здійснюється відповідно до загальноновизначених принципів, які визначають основні засади діяльності органів публічної адміністрації. Реалізація принципів дозволяє підвищити ефективність впливу суб'єктів владних повноважень на інших учасників адміністративних правовідносин.

Планування, як і будь-який інший різновид діяльності органу публічної адміністрації, реалізується шляхом здійснення окремих процесуальних дій, операцій, які логічно та послідовно змінюють одна одну – стадій. Аналіз нормативних актів, які встановлюють процедуру прийняття актів планування, в узагальненому вигляді дозволяє виокремити характерні для всіх їх проявів стадії планування.

У процедурі прийняття актів планування умовно можна виокремити п'ять стадій:

- 1) розробка завдання щодо підготовки акту планування;
- 2) збирання пропозицій до проекту акту планування;
- 3) складання та узгодження проекту акту планування;
- 4) прийняття акту планування та його затвердження;
- 5) доведення до відома зацікавлених осіб акту планування.

На першій стадії здійснюється аналіз проблемної ситуації та визначаються завдання, для досягнення яких і буде готуватися акт планування, встановлюються напрями діяльності органу публічної адміністрації. При цьому визначаються вихідні для планування показники. На цій стадії важливо обрати з усіх варіантів поведінки той, за якого показники будуть найбільшими, а витрати ресурсів – найменшими. За рішенням керівника органу публічної адміністрації може бути створена робоча група щодо підготовки проекту акту планування.

Другою стадією процедури підготовки акту планування є збирання інформації для підготовки проекту плану. Інформація повинна як отримуватись із внутрішніх джерел, так і надходити до органу публічної адміністрації ззовні від інших органів, а також громадськості. Надані пропозиції повинні бути узгоджені, розглянуті та оцінені розробниками проекту плану.

На третій стадії власне здійснюється підготовка проекту, в межах якої опрацьовуються пропозиції зацікавлених сторін, предметно визначаються та формулюються завдання плану, заходи, спрямовані на їх виконання, обирається послідовність їх виконання. Встановлюються відповідальні виконавці, розраховуються строки виконання заходів, вирішуються інші питання, пов'язані з підготовкою проекту акту планування.

Узгодження проектів полягає у визначенні (з'ясуванні, уточненні) того, наскільки були враховані та використані пропозиції, результати виконання попередніх, суміжних, чинних короткострокових чи довгострокових актів.

На даній стадії може проводитись експертиза проекту, яка являє собою оцінку їх внутрішньої (відповідність змісту реальній політичній, економічній, соціальній ситуації тощо) та зовнішньої якості (відповідність формальним вимогам).

Дана стадія вважається найбільш трудомісткою та відповідальною стадією процесу планування.

На четвертій стадії відбувається прийняття проекту акту планування, яке залежно від процедури може бути або одноосібним або колегіальним.

Перед затвердженням проекту необхідно: оцінити, чи відповідає зміст та кількість запланованих заходів поставленим завданням; перевірити, чи дотримана законність, чи враховані наукові рекомендації та позитивний досвід; оцінити заплановані заходи з точки зору вимог, що до них пред'являються; оцінити рівномірність розподілу навантаження по виконанню заходів плану між безпосередніми виконавцями; уточнити порядок та строки перевірки виконання кожної позиції плану; передбачити резерв часу.

Найчастіше способом затвердження є прийняття адміністративного акту розпорядчого характеру (постанови, наказу тощо). Разом із тим можливі й інші варіанти, наприклад, шляхом накладення керівником органу публічної адміністрації резолюції «Затверджую» та підписання акту планування. За результатами затвердження акт планування набуває юридичного значення. Заходи, які ним передбачені, стають обов'язковими для виконання відповідними суб'єктами.

П'ята стадія – доведення до відома зацікавлених осіб акту планування – передбачає обов'язок органу публічної адміністрації вжити заходів щодо доведення акту планування до безпосередніх виконавців.

У теорії управління доведення плану до безпосередніх виконавців взагалі не входить у процедуру планування, яка завершується затвердженням плану. Якщо звернутись до категорій управлінського циклу, то затвердженням плану завершується чергова стадія управлінського циклу, за яким слідує наступна – виконання рішення. Разом із тим вважаємо, що обов'язковість та важливість цієї стадії обумовлена не тільки подальшою ефективністю реалізації плану, а й нормативно закріпленим обов'язком органу публічної адміністрації. Так, відповідно до ч. 1 ст. 13 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1168-IV план діяльності регуляторного органу з підготовки проектів регуляторних актів та зміни до нього оприлюднюється шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації цього регуляторного органу, а в разі їх відсутності – в друкованих засобах масової інформації, визначених цим регуляторним органом, та/або шляхом розміщення плану та змін до нього на офіційній сторінці відповідного регуляторного органу в мережі Інтернет. Аналогічна норма міститься й у ст. 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5.07.2007 № 877-V. Крім того, відповідно до ст. 10 цього закону суб'єкт господарювання може не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення державного нагляду (контролю), якщо йому не було про це повідомлено у встановленому порядку.

Внесення змін та доповнень до чинних актів планування відбувається за тією самою процедурою, що й їх прийняття.

Строки здійснення дій учасниками адміністративної процедури визначені конкретними нормативними актами, що встановлюють порядок планування. Порушення визначених строків негативно впливає, а подекуди унеможливає процес планування.

Як бачимо, стадії планування нагадують стадії прийняття адміністративних актів (правових актів управління). Традиційно найбільш досліджуваним в юридичній науці був порядок прийняття адміністративних актів, який отримав назву адміністративної процедури. З урахуванням цього факту в подальшому аналізі діяльності з планування можна здійснювати з урахуванням подібностей до процедури прийняття адміністративних актів.

Для з'ясування правової природи процедури планування важливе значення має аналіз результату, який отриманий у підсумку, – акту планування (плану). Проте, варто зазначити, що серед вчених-адміністративістів вже багато років точиться дискусія щодо сутнісної характеристики актів планування. Одні з них розглядають план як нормативні акти, інші зараховують акти планування до правозастосовних (індивідуальних) актів, треті – до особливої частини права, що існує окрім норм права. Найбільш обґрунтовано видається позиція, згідно з якою плани, в яких визначені конкретні виконавці та строки виконання, позбавлені нормативного характеру. Їм притаманні всі ознаки правозастосовних актів. У них вказується конкретний адресат, є припис щодо вчинення однорідних, однократних дій (заходів), їх виконання припиняє дію цього акту. Звичайно, акти

планування можуть містити в собі й приписи, притаманні нормативним актам. У таких випадках пропонується зараховувати їх до кола так званих складних за юридичною силою актів, які містять як правозастосовні, так і нормотворчі приписи. Таким чином, констатуємо, що представники адміністративно-правової науки вважають акти планування різновидом адміністративних актів.

Висновки. Отже, дослідивши окремі аспекти, пов'язані з процедурою планування: нормативні засади, принцип, стадії, – можемо припустити, що за своєю правовою природою планування є різновидом адміністративної процедури, здійснюваної органами публічної адміністрації. Результатом такої діяльності є прийняття акту планування, який за своїми характеристиками подібний до адміністративних актів. Разом із тим вважаємо, що для однозначності висновку щодо правової природи означеної процедури в подальшому необхідно дослідити й інші аспекти діяльності органів публічної адміністрації, що пов'язана з плануванням. Ще раз підкреслимо, що в умовах побудови в державі ефективної системи адміністрування питання раціонального використання державними інституціями своїх ресурсів (матеріальних, кадрових тощо) є актуальним та першочерговим.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : Монографія. – К.: «Конус-Ю», 2010. – 296 с.
2. Иванченко В.М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества / В. М. Иванченко. – М.: Наука, 2009. – 320 с.
3. Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учебное пособие / Пер. с нем. / И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт. – М.: Юристъ, 2000. – 604 с.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
5. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині. Збірник матеріалів. – К., 2006. – 180 с.
6. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка. / В.М. Плішкін – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с.
7. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України. / О.М. Бандурка. – Х.: НУВС, 2004. – 780 с.
8. Управлінські рішення в органах державної влади: монографія / За заг. ред. А.О. Дегтяра. – Х.: С.А.М., 2010. – 275 с.,
9. Берей Т.А. Державно-управлінські рішення: навч. посіб / Т.А. Берей – О.: ОРІДУ НАДУ, 2011. – 230 с.
10. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 5: П – С. – 2003. – 736 с.
11. Аппарат управления социалистического государства: В двух частях. – М.: Юридическая литература, 1977. – Ч. 2. – 353 с.

УДК 342.924

LEGAL NATURE OF ACCEPTING OF PLANNING ACTS PROCEDURE

ПРАВОВА ПРИРОДА ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ АКТИВ ПЛАНУВАННЯ

Pryimachenko D.V.,

*Doctor of Law, Professor
professor of administrative law and administrative activities
ATS Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*

In this article regulatory conditions and nature of planning are investigated, principles of its implementation are defined. The planning stages are considered. This analysis is done to determine the legal nature of the planning procedure.

Key words: public administration, forms of public administration, legal action, acts of planning.

У статті досліджуються нормативні передумови та сутність планування, визначаються принципи його здійснення. Розглянуто стадії планування. Даний аналіз здійснено з метою з'ясування правової природи процедури планування.

Ключові слова: органи публічної адміністрації, форми діяльності публічної адміністрації, юридична процедура, акти планування.

В статье исследуются нормативные предпосылки и сущность планирования, определяются принципы его осуществления. Рассмотрены стадии планирования. Данный анализ осуществлен с целью выяснения правовой природы процедуры планирования.

Ключевые слова: органы публичной администрации, формы деятельности публичной администрации, юридическая процедура, акты планирования.

Introduction. At present, administrative and legal science issues administrative process and administrative procedures are very relevant. Most scientists in administrative law area attention is focused on clarifying the nature and content of the concepts of «administrative process» and «administrative

procedure» limits their use. The great debate going on as to distinguish these concepts. Actively investigates the theory and practice of challenging actions (inaction) and decisions of public administration. With modern achievements of administrative jurisprudence and European experiences is rethinking