

УДК 342.924

**Д. В. Приймаченко**, доктор юридичних наук,  
професор кафедри адміністративного права  
і адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського  
державного університету внутрішніх справ,

### ПРАВОВА ПРИРОДА ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ АКТІВ ПЛАНУВАННЯ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

*Досліджуються нормативні передумови та сутність планування, визначаються принципи його здійснення. Розглянуто стадії планування. Аналіз здійснено для з'ясування правової природи процедури планування.*

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

**Ключові слова.** Органи публічної адміністрації, форми діяльності публічної адміністрації, юридична процедура, акти планування.

**Вступ.** Наразі в адміністративно-правовій науці питання адміністративного процесу та адміністративної процедури досить актуальні. Здебільшого увагу вчених-адміністративістів зосереджено на з'ясуванні сутності та змісту понять “адміністративний процес” і “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. Враховуючи сучасні надбання адміністративно-правової науки та європейського досвіду, переосмислюються постулати щодо форм діяльності органів публічної адміністрації (органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування), в тому числі й процедури прийняття ними рішень.

У цьому контексті цілком виправдано дослідження правової природи процедури прийняття адміністративних актів як основної форми діяльності органів публічної адміністрації [1, 11–12]. Разом з 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 таким її діями, що пов'язані з організацією та забезпеченням виконання власних завдань і функцій у майбутньому, тобто плануванням 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 насамперед 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. Самошенко та ін. У наукових працях того часу обов'язково приділялася увага питанням державного управління, його правовому регулюванню, правозастосовній діяльності органів держави, в тому числі й проблемам планування.

© Д. В. Приймаченко, 2013

Безумовно, процедури планування не могли зникнути з управлінської діяльності, проте на довгий час вони перестали бути предметом дослідження представників адміністративної науки. Сучасну методологію, технологію, методи й організацію планування успадковано нами як позитивний досвід західної ринкової економіки з планування макрокорпорацій, розробки балансів, програм і бізнес-планів на рівні корпорацій [2, 119]. Наукове обґрунтування потреби правової регламентації планування як різновиду юридичної процедури, що реалізується органами публічної адміністрації, пов'язано з рецепцією феномена плану та планування, що є надбанням західноєвропейської юридичної науки і адміністративного права Німеччини зокрема [3; 4; 5].

Нині питання, пов'язані з плануванням адміністративної діяльності органів публічної адміністрації, відображено в наукових працях, присвячених насамперед проблемам управління в органах внутрішніх справ [6; 7]. Ці питання розглядаються також у контексті аналізу управлінських рішень, які приймають державні органи [8; 9].

Разом з тим вважаємо, що прийняття актів планування – одна з форм діяльності органів публічної адміністрації. Адже основне її призначення – реалізація власних завдань щодо забезпечення виконання і застосування законів, тобто практична реалізація політичних рішень політичної влади в різних сферах і галузях суспільного життя. Цілком очевидно, що ефективність такої діяльності залежить від чіткості визначення цілей, порядку та послідовності виконання заходів, обсягів, строків виконання, раціонального розподілу коштів тощо. Це питання вирішується шляхом планування. У свою чергу, планування має здійснюватися у відповідному, обов'язково нормативно закріпленому порядку.

**Постановка завдання.** Мета статті – дослідження нормативних передумов і сутності планування, визначення принципів його здійснення та розгляд стадії планування, з'ясування правової природи процедури планування.

**Результати дослідження.** У науковій літературі та чинному законодавстві порядок підготовки, прийняття та набуття чинності актами 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, 186].

Серед науковців і дотепер немає єдиної думки щодо правової природи процедури планування. Аналіз наукової літератури дозволив узагальнити позиції фахівців і виокремити певні погляди на правову природу процедури планування.

У радянській науці найпоширенішим був погляд, за яким планування визнавалося різновидом управлінських процедур, його результатом було прийняття такого управлінського рішення, як акт планування. У подальшому сформовано позицію, за якою планування визнавалося різновидом діяльності органів державного управління, що регламентується адміністративно-процесуальними нормами. Серед представників адміністративно-правової науки поширеною була думка, що планування – це прояв правової форми діяльності органів державного управління, в результаті якої ухвалюється правовий акт управління. У вітчизняній адміністративній науці питання правової природи актів планування спеціально не досліджувалися, а відтак їх права природа залишається нез'ясованою.

Під час постановки проблеми спробуємо розглянути окремі питання процедури планування, які в подальшому можуть сприяти виконанню поставленого завдання.

У чинному законодавстві немає єдиного нормативно закріпленого порядку ухвалення актів планування. Як наслідок, процедури прийняття актів планування встановлюються різноманітними нормативними актами, як законодавчими, наприклад Законом України “Про регулювання містобудівної діяльності” від 17.02.2011 р. № 3038-VI, так і підзаконними

(Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950; Порядком планування діяльності митної служби України, затвердженим наказом Держмитслужби України від 25.06.2007 р. № 530; Положенням щодо планування заходів та дій на випадок аварій під час перевезення радіоактивних матеріалів, затвердженим ДКЯР України від 07.04.2005 р. № 38). Різновид нормативного акта, що встановлює процедуру планування, залежить від різновиду плану, його змісту, галузі й органу публічної адміністрації, що його приймає. Трапляються 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 01.04.2011 р. № 190).

Слід зазначити, що попри назви нормативні акти подекуди не містять приписів, які б визначали власне процедуру підготовки, прийняття, затвердження, опублікування й 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 тільки законодавчими актами. Так, у Великобританії чинний законодавчий акт про планування. Механізм правового регулювання у сфері планування ФРН можна вважати найдосконалішим. Крім Закону про адміністративні процедури у редакції від 21 вересня 1998 р., який має загальний характер, питання планування регламентуються також Будівельним кодексом, Законом про повітряне сполучення, Законом про шосейні дороги й іншими законодавчими актами.

Обґрунтовані пропозиції щодо прийняття законодавчого акта про організацію та планування сформульовано 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 дотепер.

Для з'ясування сутності та змісту планування діяльності органів публічної адміністрації, окрему увагу слід приділити аналізу об'єктивних закономірностей, притаманних юридичній діяльності, та вивченню принципів планування, врахування та реалізація яких забезпечують якість та ефективність планів. Вони мають загальний характер і притаманні всім формам актів планування, незалежно від їх предмета [6, 552–555; 11, 277–278]. Найважливіші з них такі:

*Принцип наукової обґрунтованості* означає, що під час розробки акта планування слід виходити з глибокого і всебічного аналізу, ситуації та реальних можливостей, найближчих і перспективних завдань органу публічної адміністрації. Науковість планів досягається збиранням достовірної та повної інформації про ситуацію; об'єктивним, всебічним вивченням і аналізом інформації; науковим передбаченням (прогнозуванням) на підставі аналізу інформації про стан системи управління в минулому й нині, а також у майбутньому, що дозволяє передбачити своєчасне реагування на очікувані зміни в ситуації; використанням досягнень науки і техніки, як у самому плануванні, так і в здійсненні окреслених заходів.

*Принцип актуальності* – це важливість, суттєвість заходів, передбачених актом планування. Заходи плану роботи мають бути спрямовані насамперед на вирішення важливих, невідкладних питань.

*Принцип реальності планів* означає, що заходи плану повинні зважати на реальні можливості їх виконання. Це забезпечується шляхом визначенням оптимального обсягу роботи даного органу публічної адміністрації, резервів часу, сил і засобів, можливих змін ситуації.

*Принцип конкретності* потребує того, щоб в акті планування чітко та ясно формулювалися завдання органу публічної адміністрації, заходи, які будуть виконуватися, строки їх виконання й виконавець або особа, яка відповідає за виконання.

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

*Принцип своєчасності* спрямований на успішне виконання акта планування. Досягнення цілей і завдань, визначених планом, обов'язково передбачає відповідну підготовку, витрату сил і коштів, їх правильну розстановку та використання, що можливо лише за своєчасного складання плану і доведення його до виконавців.

*Принцип інформативності* актів планування означає, що потрібен такий стиль викладення, який би дозволив за якомога меншого фізичного та знакового обсягу плану надати найповнішу інформацію, котра сприятиме успішному виконанню плану.

Таким чином, розглянувши принцип 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 окремими процесуальними діями, операціями, які логічно й послідовно змінюють одна одну (стадіями). Аналіз нормативних актів, які встановлюють процедуру прийняття актів планування, загалом дозволяє виокремити характерні для всіх стадії планування.

Процедура прийняття актів планування складається з п'яти стадій:

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

*На першій стадії* аналізується проблемна ситуація та визначаються завдання, для досягнення яких і буде готуватися акт планування, встановлюються напрямки 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 створено робочу групу з підготовки проекту акта планування.

*Друга стадія* процедури підготовки акта планування – збирання інформації для підготовки проекту плану. Інформація повинна отримуватись як з внутрішніх джерел, так і від інших органів, а також громадськості. Подані пропозиції мають бути узгоджені, розглянуті й оцінені розробниками проекту плану.

*На третій стадії* готується власне проект, 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 акта планування.

Узгодження проектів полягає у визначенні (з'ясуванні, уточненні) ступеня врахування і використання пропозиції, результатів виконання попередніх, суміжних, чинних короткострокових чи довгострокових актів.

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

Ця стадія вважається найбільш трудомісткою та відповідальною стадією процесу планування.

На четвертій стадії ухвалюється проект акта планування, залежно від процедури одноосібно або колегіально.

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

Найчастіше спосіб затвердження – прийняття адміністративного акта розпорядчого характеру (постанови, наказу тощо). Разом з тим можливі й інші варіанти, наприклад накладення керівником органу публічної адміністрації резолюції “Затверджую” та підписання акта планування. За результатами затвердження акт планування набуває юридичного значення. Заходи, передбачені ним, стають обов’язковими для виконання відповідними суб’єктами.

П’ята стадія – доведення до відома зацікавлених осіб акта планування, передбачає обов’язок органу публічної адміністрації вжити заходів для доведення акта планування до безпосередніх виконавців.

У теорії управління доведення плану до безпосередніх виконавців взагалі не входить у процедуру планування, яка завершується затвердженням плану. Якщо звернутися до категорій управлінського циклу, то затвердженням плану завершується чергова стадія управлінського циклу, за яким іде наступна – виконання рішення. Проте вважаємо, що обов’язковість і важливість цієї стадії обумовлено 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 р. № 1168-IV план діяльності регуляторного органу з підготовки проектів регуляторних актів та зміни до нього оприлюднюються шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації цього регуляторного органу, а в разі їх відсутності – у 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 р. № 877-V. Крім того, відповідно до ст. 10 цього закону, суб’єкт господарювання може не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до державного нагляду (контролю), якщо йому не було про це повідомлено в установленому порядку.

Зміни та доповнення до чинних актів планування вносяться за тією ж процедурою, що й прийняття.

Строки виконання завдань дій учасниками адміністративної процедури визначено конкретними нормативними актами, що встановлюють порядок планування. Порушення визначених строків негативно впливає, а подекуди унеможлиблює процес планування.

Як бачимо, стадії планування нагадують стадії ухвалення адміністративних актів (правових актів управління). Традиційно найбільш досліджуваним в юридичній науці був порядок прийняття адміністративних актів, який отримав назву адміністративної процедури. Зважаючи на цей факт, у подальшому діяльність з планування можна аналізувати за процедурою прийняття адміністративних актів.

Для з’ясування правової природи процедури планування важливе значення має аналіз результату, акта планування (плану). Проте варто зазначити, що серед учених-адміністративістів багато років точиться дискусія щодо сутнісної характеристики актів планування.

Одні з них розглядають плани як нормативні акти, інші зараховують акти планування до правозастосовних (індивідуальних) актів, треті – до особливої частини права, що існує окрім норм права. Найобґрунтованіша позиція, коли плани, в яких визначено конкретних виконавців та строки виконання, позбавлені нормативного характеру. Їм притаманні всі ознаки правозастосовних актів. У них зазначено конкретного адресата, є припис щодо вчинення однорідних, одноразових дій (заходів), їх виконання припиняє дію цього акта. Звичайно, акти планування можуть містити в собі й приписи, притаманні нормативним актам. У таких випадках пропонується зараховувати їх до так званих складних за юридичною силою актів, які містять як правозастосовні, так і нормотвірні 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, принципи, стадії, можемо припустити, що за своєю правовою природою планування – різновид адміністративної процедури, здійснюваної органами публічної адміністрації. Результати такої діяльності – прийняття акта планування, який за своїми характеристиками подібний до адміністративних актів. Разом з тим вважаємо, що для однозначності висновку щодо правової природи означеної процедури в подальшому необхідно дослідити й інші аспекти діяльності органів публічної адміністрації, пов'язані з плануванням. Ще раз підкреслюємо, що в умовах побудови в державі ефективної системи адміністрування, питання раціонального використання державними інституціями своїх ресурсів (матеріальних, кадрових тощо) актуальне й першочергове.

### Література

1. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / Тимошук В. П. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
2. Иванченко В. М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества / Иванченко В. М. – М. : Наука, 2009. – 320 с.
3. Рихтер И. Судебная практика по административному праву : учебн. пособ. / И. Рихтер, Г. Ф. Шупперт : пер. с нем. – 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 / Плішкін В. М. ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.
7. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України / Бандурка О. М. – 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. Берегой Т. А. Державно-управлінські рішення : навч. посібн. / Берегой Т. А. – 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 2-х ч. – М. : Юридическая литература, 1977. – Ч. 2. – 353 с.