

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Дмитро Приймаченко,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри
адміністративного права
і адміністративної діяльності
органів внутрішніх справ
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

УДК 342.924

Правова природа актів планування: сучасний аналіз

У національній сучасній адміністративно-правовій науці питання актів планування та планування як різновиду адміністративної процедури залишаються малодослідженими. Терміни «план» та «планування» майже не використовуються з огляду на те, що вони начебто не відповідають сучасним потребам суспільства, змінам ідеології державотворення, процесам розбудови в державі ринкової економіки.

Усі основні здобутки у цій царині пов'язані, насамперед, з науковими дослідженнями представників радянської юридичної науки. Правовим питанням державного планування були присвячені монографії відомих учених радянського періоду та сучасності О. Є. Кутафіна, О. Ф. Ноздрачова, О. К. Кравцова, О. С. Пашкова, І. М. Рознатовського та ін. У більшості наукових робіт того часу, що були присвячені питанням державного управління, його правовому ре-

гулюванню, правозастосовній діяльності органів держави, як правило, містилися окремі розділи, присвячені плануванню.

Звичайно, само по собі планування не могло зникнути з управлінської діяльності, проте згадки про нього зникли з обігу практиків та вчених-адміністративістів. Економічна наука, наука управління, юридична наука залишили без уваги планування на довгий період. Методологія, технологія, методи та організація планування дісталися у вигляді позитивного досвіду західної ринкової економіки в частині планування макрокорпорацій, розроблення балансів, програм та бізнес-планів на рівні корпорацій [1, с. 119]. Наукове обґрунтування потреби правової регламентації планування як різновиду адміністративної процедури, що реалізується публічною адміністрацією, пов'язано з рецепцією феномена плану та планування, що є надбанням західноєвропейської юридичної



науки і, зокрема, адміністративного права Німеччини [2, 3, 4].

Наразі проблеми, пов'язані з плануванням адміністративної діяльності органів публічної адміністрації, знайшли своє відображення в наукових роботах, присвячених, насамперед, питанням управління в органах внутрішніх справ [5, с. 6]. Крім того, зазначені питання розглядаються у контексті аналізу управлінських рішень, які приймають державні органи [7, с. 8].

Тому вважаємо, що прийняття актів планування є однією з форм діяльності адміністративних органів. Адже основним призначенням цих органів є реалізація своїх завдань щодо забезпечення виконання і застосування законів, тобто реалізація на практиці політичних рішень політичної влади у 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.

З огляду на мету дослідження значимо лише те, що в сучасній адміністративно-правовій літературі поширеною є точка зору про те, що форма діяльності публічної адміністрації – це зовнішньо виражена дія органів публічної адміністрації або їхніх посадових осіб, здійснена у межах їхньої компетенції з метою досягнення поставлених перед ними мети та завдань. У цьому контексті пропонуємо під актом планування (планом) мати на увазі результат такої діяльності.

Аналізуючи терміни «акт планування», чи «план» варто виходити з того, що в чинному законодавстві відсутні їх нормативне закріплення, а в науковій літературі, наприклад, термін «план» використовується у різних значеннях, залежно від її галузевої приналежності. Так план (від лат. *planum* – рівне місце, площина) –

це попередньо визначений порядок, послідовність здійснення певної програми, виконання роботи, проведення заходів тощо [9, с. 566], або ж – документ, що містить інформацію щодо виконання передбачених заходів, їх послідовності, обсягах (у тій чи іншій формі), строках виконання та відповідальних виконавцях [10, с. 162–163]. Виходячи з мети цього дослідження, за основу можемо обрати таке визначення цього терміна: акт планування (план) – це різновид управлінського рішення, змістом якого є система взаємопов'язаних, з'єднаних загальною метою конкретно визначених завдань та заходів, які потрібно здійснити у вказаній послідовності і встановлені строки конкретно визначеним виконавцям [5, с. 451–452].

Серед учених-адміністративістів уже багато років точиться дискусія щодо правової природи актів планування. Одні з них розглядають план як нормативні акти, інші відносять акти планування до правозастосовних (індивідуальних) актів, треті – до особливої частини права, що існує окрім норм права [11, с. 78–94; 12, с. 109–112]. Найбільш обґрунтованою 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 акта. Звичайно, акти планування можуть містити в собі й приписи, притаманні нормативним актам. У таких випадках пропонується відносити їх до кола так званих складних за юридичною силою актів, які містять як правозастосовні, так і нормотворчі приписи. Зазначені властивості мають правила, що встановлюють узагальнюючі та середні показники для всієї галузі чи окремих суб'єктів. Нормативний характер мають і техніко-економічні норми та стан-

дарті, що активно використовуються у плануванні.

В адміністративному праві Німеччини існує позиція, відповідно до якої плани належать до результатів організаційної (не правової) форми діяльності публічної адміністрації, а не до її правової [2, с. 420–421]. Втім, навіть її прихильники визнають, що плани, залежно від того, яку зовнішню форму вираження вони мають (закон, нормативний акт, адміністративний акт чи внутрішньоорганізаційне рішення органу управління) розрізняються за юридичною силою, а відтак, і юридично значущими наслідками, які вони викликають. Проте при цьому варто пам'ятати, що у законодавстві ФРН діють плани у такій зовнішній формі вираження, як закон (щорічний закон про бюджет, який затверджує бюджетний план, чи Закон про розвиток шосейних доріг від 21.04.1986 р., який надав обов'язковості Плану розвитку федеральних шляхів сполучення). Національному законодавству теж відомі плани у формі закону: Закон України «Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 р.» від 05.03.2009 р. № 1065-VI. Проте аналіз актів планування у формі закону не є предметом нашого дослідження.

У процесі планування правозастосовний акт є підставою для прийняття аналогічного рішення нижчестоящим адміністративним органом. У цій ситуації маємо чітку систему первинних та похідних правозастосовних актів, в якій кожен наступний акт приймається на підставі та на виконання попереднього.

Аналіз літератури з адміністративного права та теорії управління дає можливість визначити предмет актів планування та їх сутність.

Плани стосуються, насамперед, питань правової та організаційної діяльності публічної адміністрації. Предметом актів планування можуть

бути різноманітні завдання та функції – адміністративного, контрольного, наглядового, координаційного, кадрового, організаційного характеру, пов'язані з оцінкою та аналізом тих чи інших явищ тощо.

Плани робіт можуть охоплювати або систему органів публічної адміністрації (Державна митна служба України), або один адміністративний орган (митниця), або його структурний підрозділ (відділ, сектор).

У актах планування визначаються мета та завдання, які можуть бути визначені з різним ступенем деталізації. Вони охоплюють або важливі питання, що характеризують зміст діяльності публічної адміністрації, та основні напрями цієї діяльності, або тільки конкретні чітко визначені її види, що відображають окремі функції органу, наприклад, плани контрольної діяльності, плани підвищення кваліфікації, плани засідання колегії тощо.

Акти планування адміністративних органів розробляються на різні періоди часу – кілька років, рік, півроку, квартал, місяць тощо. Досить часто складаються плани для одного чітко визначеного заходу, наприклад, план заходів забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів на окремих територіях.

Залежно від сфери дії, предмета регулювання, роду та характеру дії, плани мають різноманітну форму, вид та назву. Найчастіше складають плани діяльності, плани реалізації заходів, плани дій, програми розвитку тощо. Наприклад: План дій «Україна – Європейський Союз» Європейська політика сусідства, схвалений Кабінетом Міністрів України 12.02.2005 р.; План реалізації заходів у 2012 р. Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку і умов проведення конкурсу до професійного рівня адвокатів, які залучаються до надання безоплатної вторинної правової допомоги», від 28.12.2011 р. № 1362 затверджений Міністром юстиції

України 12.02.2012 р.; Стратегічний план розвитку державної податкової служби України на період до 2013 р., затверджений наказом Державної податкової адміністрації України від 07.04.2003 р. № 160; Інформаційно-комунікативний план щодо впровадження міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», затверджений наказом Державного комітету телебачення та радіомовлення України від 01.06.2012 р. № 145.

Особливістю актів планування є те, що вони містять, як правило, не один, а комплекс індивідуально-визначених приписів, що пов'язують їх з іншими правозастосовними актами, які визначають виділення та використання фінансових, матеріально-технічних, людських ресурсів. По суті, це комплексний правозастосовний акт. Сам процес розробки планів має безперервний характер. Якщо в інших випадках органи публічної адміністрації приймають рішення, що обумовлені розв'язанням конкретної, чітко визначеної, ситуації, то складання планів, їх уточнення – взаємообумовлений ланцюг послідовних дій. Усі акти планування є підставою для прийняття у подальшому рішень, що забезпечуватимуть виконання планових приписів.

Крім того, можемо виокремити низку властивостей актів планування, розкривають їх правову природу.

За своєю функціональною роллю у механізмі правового регулювання, плани є актами управління, спрямованими насамперед на вирішення питань планування, тобто такими, в яких визначаються напрями, пропорції, темпи, кількісні та якісні показники розвитку тих чи інших процесів у системі публічного управління, і, зокрема, реалізації державних функцій (економічних, соціально-культурних, оборонних, правоохоронних тощо). Крім того, ці акти визначають та закріплюють в узагальненому вигляді мету, завдання та напрями розвитку та

реформування механізму держави, його окремих складових.

Акти планування – це одностороннє, владне волевиявлення адміністративного органу, прийняте ним у межах своєї компетенції. Тобто це рішення, що приймається за власною волею, без будь-якої згоди тих осіб, щодо яких воно приймається. Водночас, такий характер планів не означає, що вони можуть прийматися публічною адміністрацією за своєю ініціативою. Ініціатива прийняття може належати й суб'єктам без владних повноважень, що зацікавлені у прийнятті акта планування. Проте в будь-якому випадку рішення щодо видання акта планування приймається адміністративним органом в односторонньому порядку на підставі встановлених ним фактичних обставин та з'ясування ситуації відповідно до визначеної процедури. Наприклад: Міністерство юстиції України формує плани законопроектної роботи та роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу за пропозиціями інших центральних органів виконавчої влади та здійснює контроль за їх реалізацією; громадськість обов'язково залучається до формування планів роботи органів публічної адміністрації. Так, відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378, члени Громадських рад при органах виконавчої влади можуть бути ініціаторами включення до щорічних планів роботи цих органів окремих заходів.

Адміністративні органи, приймаючи акти планування, реалізують таким чином публічну владу, що характеризується, як відомо, такою ознакою, як загальнообов'язковість виконання владних приписів. Адміністративний орган контролює та гарантує виконання плану. У разі невиконання чи неналежного виконання заходів, перед-

бачених планом, уповноважений орган на законних підставах може застосувати заходи примусу, в тому числі й притягти до юридичної відповідальності.

Акт планування – це різновид управлінського рішення, яке підготовлене та прийняте за встановленими правилами управлінської процедури для вирішення конкретних завдань управління та реалізації управлінських функцій (функції планування, організації, регулювання тощо). Саме управлінське рішення є результатом спланованих та здійснених дій з боку адміністративних органів. Таким чином, план є результатом дій, які є обов'язковим елементом управлінської праці. Зазначене рішення має публічно-правове значення. За допомогою планів реалізуються функції, завдання та методи управління.

План – це публічно-владне рішення адміністративного органу, що відображене у визначеній офіційно-документальній формі, зокрема, зовнішньою формою вираження плану є письмовий офіційний документ. Цей документ характеризується наявністю обов'язкових елементів (реквізитів). Аналіз свідчить, що в діяльності публічної адміністрації основними формами планів є: описова, календарна, таблична форма, план-графік тощо.

Акти планування повинні прийматись публічною адміністрацією з обов'язковим дотриманням установленної процедури їх підготовки, прийняття (затвердження), оприлюднення та набуття чинності. Юридичної сили акт планування набуває після свого затвердження. Порушення цієї процедури може потягти у певних випадках визнання відповідних актів планування недійсними чи нікчемними.

З урахуванням вищезазначеного можемо сформулювати визначення: акт планування (план) – це письмовий документ, прийнятий та затверджений уповноваженим адміністративним органом, що визначає послі-

довність здійснення виконавцями заходів із зазначенням мети, завдань, обсягу, методів, засобів та строків їх здійснення.

Акти планування адміністративних органів виконують низку суттєвих функцій, що забезпечують гармонійне, повне та ефективне здійснення завдань публічної адміністрації. З метою досягнення бажаного результату, план повинен не тільки містити інформацію щодо мети, методів, засобів та строків його реалізації, а й включати низку умов, що впливають на його якість. З огляду на відсутність єдиних підходів до переліку обов'язкових складових елементів (реквізитів) акта планування, можемо послугуватися результатами аналізу практичної діяльності адміністративних органів щодо організації та здійснення планування. В акті планування повинні бути такі основні реквізити: 1) найменування акта планування і відомості про місце, час, особу, яка його розробила, та особу, яка його затвердила; 2) нумерація найменувань розділів та заходів; 3) назви заходів, що плануються; 4) строки виконання; 5) відповідальні особи (виконавці); 6) позначки про виконання; 7) примітки.

Наявність обов'язкових елементів ще не гарантує якість акта планування. Існують також спеціальні вимоги, врахування яких дає змогу підвищити якість актів планування: наступність планів; використання типових планів; поєднання поточного та перспективного планування; комплексний характер планування; напруженість планів; стабільність планів; гнучкість планів тощо.

Аналіз практичної діяльності адміністративних органів уможливив сформулювати такі умови (способи) забезпечення перелічених вимог: ретельний аналіз ситуації; використання прогнозів; правильне визначення завдань; урахування реальних можливостей (сил, засобів, часу); виділення необхідного резерву (сил, засобів, часу);

нормативне закріплення процедури планування.

Акти планування, що містять вищезазначені складові елементи (реквізити) та складені з урахуванням принципів планування та відповідають усім вимогам, сприяють чіткому й ефективному виконанню публічною адміністрацією своїх завдань. Охоплюючи функції, що є необхідними для виконання завдань адміністративного органу, що впливають із більш ширших програм, актуальних напрямів політики держави, план стає основним детермінантом мети діяльності публічної адміністрації. Тим самим він відповідає на питання, які завдання повинен виконувати адміністративний орган на даний момент. У цьому значенні акт планування як частина певної програми чи плану дій у більш широкому значенні є засобом досягнення конкретної мети.

Проблеми вдосконалення адміністративної процедури планування адміністративними органами мають багатоаспектний характер. Насамперед, – це чіткість визначення предмета акта планування, уніфікація форм, різновидів і обов'язкових елементів

(реквізитів) планів, забезпечення комплексності та системності заходів, що плануються, раціональність розрахунку співвідношення сил, засобів, часу на виконання запланованих заходів тощо. До питань, що потребують свого нагального розв'язання, варто віднести відсутність єдиної адміністративної процедури підготовки та прийняття актів планування та набуття ними чинності. Наразі діють галузеві підзаконні нормативні акти, які у повному обсязі не задовольняють потреби практики, а подекуди й не позбавлені юридичних вад.

Підсумовуючи зазначене вище, можемо констатувати: видання актів планування є невід'ємною складовою управлінської діяльності адміністративних органів. З огляду на відсутність достатніх наукових розвідок у цьому напрямі цілком доречним є їх активізація. З огляду на той факт, що наразі у вітчизняній адміністративно-правовій науці точаться гострі дискусії щодо оновлення форм та методів діяльності органів публічної адміністрації, питання актів планування як результату такої діяльності набуває особливої актуальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Иванченко В. М.* Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества / В. М. Иванченко. – М. : Наука, 2009. – 320 с.
2. *Рихтер И.* Судебная практика по административному праву : [учеб. пособ.] / пер. с нем. / И. Рихтер, Г. Ф. Шупперт. – М. : Юристъ, 2000. – 604 с.
3. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упор. В. П. Тимощук.* – К. : Факт, 2003. – 496 с.
4. *Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : зб. матеріалів.* – К., 2006. – 180 с.
5. *Плішкін В. М.* Теорія управління органами внутрішніх справ : [підруч.] / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.
6. *Бандурка О. М.* Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України / О. М. Бандурка. – Х. : НУВС, 2004. – 780 с.
7. *Управлінські рішення в органах державної влади : [монографія] / за заг. ред. А. О. Дегтяра.* – Х. : С.А.М, 2010. – 275 с.
8. *Берегой Т. А.* Державно-управлінські рішення : [навч. посіб.] / Т. А. Берегой. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 230 с.
9. *Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.* – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 4: Н–П. – 2003. – 736 с.

10. *Махинин В. И.* Основы управления в органах государственной безопасности / В. И. Махин. – М. : Издатель Шумлова И. И., 2001. – 183 с.

11. *Кутафин О. Е.* Плановая деятельность Советского государства (государственно-правовой аспект) / О. Е. Кутафин. – М. : Юридическая литература, 1980. – 240 с.

12. *Петров Г. И.* Классификация актов советских государственных органов / Г. И. Петров // Правоведение. – 1972. – № 2. – С. 109–112.

Приймаченко Д. В. Правова природа актів планування: сучасний аналіз

Стаття присвячена аналізу поняття та ознак актів планування, їх структури. Здійснена спроба з'ясування правової природи актів планування. Окреслено коло проблемних питань, які потребують свого розв'язання.

Ключові слова: форма діяльності публічної адміністрації, планування, адміністративні акти, акти планування, план.

Приймаченко Д. В. Правовая природа актов планирования: современный анализ

Статья посвящена анализу понятия и признаков актов планирования, их структуры. Предпринята попытка выяснения правовой природы актов планирования. Очерчен круг проблемных вопросов, требующих своего решения.

Ключевые слова: форма деятельности публичной администрации, планирование, административные акты, акты планирования, план.

Priymachenko D. Legal nature of planning acts: modern analysis

The article is devoted to the analysis of concept and features of planning acts, their structure. The attempt of clarifying of legal nature of planning acts is undertaken. The range of problem issues, requiring their decision is outlined.

Key words: form of activity of public administration, planning, administrative acts, planning acts, plan.