

ПЛАНУВАННЯ В СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЮВЕНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Опацький Р.М., к.ю.н., доцент

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Висвітлено актуальні проблеми стратегічного планування в сфері захисту прав дітей, запропоновано конкретні правові та організаційні заходи, спрямовані на вдосконалення механізму розробки планових актів з питань формування та реалізації ювенальної юстиції.

Ключові слова: державна політика, захист прав дітей, стратегія, планування, цільова програма, концепція.

Опацкий Р.Н. ПЛАНИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ЮВЕНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Украина
Освещены актуальные проблемы стратегического планирования в сфере защиты прав детей, предложены конкретные правовые и организационные меры, направленные на совершенствование механизма разработки плановых актов по вопросам формирования и реализации ювенальной юстиции.

Ключевые слова: государственная политика, защита прав детей, стратегия, планирование, целевая программа, концепция.

Opatsky R.N. THE PLANNING IN THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE JUVENILE POLICY / Dnipropetrovs'k state university of internal affairs, Ukraine

The strategic planning provides an integrated approach to address critical policy objectives based on coverage of all areas and levels of administrative system, facilitates the establishment of social and economic relations between regions, areas, sectors, optimizing the management process, making it a purposeful, coherent and pragmatic. Ultimately, it depends on planning policy flexibility, its tolerance to the crisis and adequacy challenges.

As a characteristic of state planning in general, defined defects occur at all directions. There was no exception and strategic planning in the field of juvenile policy. Preparation, adoption and implementation of targeted programs and concepts (basic types of institutional plans) is accompanied by many problems that significantly weaken the effect of efficiency.

Already over two decades of strategic documents on children's rights are developed without a clearly defined system. Approved the concept rarely found in the continuation of targeted programs, instead, the latest – do not have a unified framework. As a result, planning at the national, regional and local levels is a spontaneous and uncoordinated. Today, only less than half the regions of Ukraine have programs (long-term action plans) to ensure children's rights and the development of family care in 2011 – 2015. And they were all taken on the Law of Ukraine "On State Program" National Action Plan to implement the UN Convention on the Rights of the Child "until 2016". One of them has accepted, the second – only is under discussion, which significantly affects the prospects for further synchronization of regional planning.

In the just look unbalanced system of local (county, city, town) program of children's rights. The structure and content of these programs are based on "individual" templates, often – in violation of basic rules of drawing up planning documents (in many programs not listed objectives, expected results, works, funding and other required information). Their period of validity ranging from 2 to 8 years and almost never coincide with the duration of Corresponding regional plans.

To the improve planning should: 1) development and adoption of amendments to the Law of Ukraine "On State Regional Planning", which will be determined: the concept, forms, principles, goals and objectives of regional planning, regional planning typology of acts and their hierarchy, internal structure, content, timingaction, frequency acceptance, the system of regional planning entities, the foundation of a planned process (stage, stages, terms) mechanisms for monitoring, adjustment, alignment and validation of regional plans (programs), 2) introduce a system of target planning, which would advance to coordinate basicparameters (subject, duration, etc.) of national, sectoral and local target programs.

Key words: public policy, child protection, strategy, planning, targeted program concept.

У сучасних умовах розбудова Української держави потребує від владних органів виконавчої гілки влади чіткого планування та узгодженості дій з приводу реалізації державної політики на всіх рівнях [1, 88-89].

Актуальність даної теми полягає в тому, що планування є важливою функцією – усіх управлінських процесів як у суспільстві, так і органах внутрішніх справ. Саме від правильності, обґрунтованості та науковості планування на початковому етапі залежить подальший успіх всієї роботи [2, 266].

Стратегічне планування забезпечує комплексний підхід до вирішення актуальних політичних завдань на основі охоплення всіх територій і рівнів адміністративної вертикалі, сприяє налагодженню соціально-економічних зв'язків між регіонами, сферами, галузями, оптимізує управлінський процес, робить його цілеспрямованим, послідовним і прагматичним. Зрештою, саме від планування залежить гнучкість державної політики, її толерантність до кризових явищ та адекватність викликам часу.

Згідно з поглядами на стратегічне планування та управління таких відомих учених, як І. Ансофф, Джон М. Брайсон, М.З. Згуровський, А.А. Кокошин, І.В. Прангішвілі та інших, неможливо ефективно застосовувати традиційні підходи в умовах зростання невизначеності й мінливості зовнішнього та внутрішнього середовищ, здійснювати прогнозування на основі лише екстраполяції минулих та історичних тенденцій, копіювати системи стратегічного планування інших країн та сфер життєдіяльності без урахування особливостей об'єкта впровадження.

Дослідженню і розвитку загальної теорії та практики державного управління, формуванню й реалізації державної політики, механізмів державного планування та управління, у тому числі стратегічного, відводилось чільне місце в багатьох працях відомих українських та зарубіжних учених, зокрема Г.В. Атаманчука, А.А. Богданова, Д.М. Гвішіані, Р. Гріффіна, У. Ешбі, Р. Коні, В.І. Кнорринга, Б.Г. Литвака, М. Мескона, Г. Райта, Т. Сааті, Л.В. Сморгунова, В. Тертичка, А.С. Кокошина, О.Г. Комісарова та ін. Однак у цих роботах розглянуто тільки окремі аспекти теорії державного стратегічного планування в різних сферах життєдіяльності суспільства та держави без урахування його особливостей у сфері національної безпеки [3].

Більш комплексно теоретико-методологічні засади стратегічного планування та управління досліджено в роботах Р. Акоффа, І. Ансоффа, Джона М. Брайсона, О.С. Віханського, Дж.Б. Куїнна, Г. Мінцберга, Дж. Томпсона, Д. Хассена, але вони в основному стосуються тільки сфери бізнесу або державного стратегічного планування та управління в соціально-економічній сфері і не повною мірою враховують специфіку сфери національної безпеки.

Аналізу теоретичних і прикладних аспектів формування та реалізації державної політики і державного управління, формалізації складних управлінських систем у сфері державного управління національною безпекою присвячені дослідження В.Ю. Богдановича, О.С. Власюка, В.О. Косевцова, В.А. Манилова, В.І. Мунтіяна, А.А. Падеріна, І.М. Панаріна, Б.О. Парахонського, Г.М. Перепелиці, Г.Г. Почепцова, А.А. Прохожева, Г.П. Ситника, А.І. Сухорукова та ін. У зазначених дослідженнях основна увага приділяється або окремим процесам – складовим державного стратегічного планування, або тільки конкретним складовим сфері національної безпеки.

Безпосередньо дослідженню стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки приділялась увага у працях В.М. Бегми, А.В. Возженікова, В.П. Горбуліна, А.Б. Качинського, А.А. Кокошина, Е.Н. Ожиганова та ін. [4, 1-2].

Однак проблеми стосовно врахування особливостей стратегічного планування у сфері формування та реалізації ювенальної юстиції не розглядалися.

Будучи властивими державному плануванню взагалі, окреслені вади проявляються на всіх його напрямках. Не стало винятком і стратегічне планування у сфері реалізації ювенальної політики. Підготовку, прийняття та реалізацію цільових програм і концепцій (основних різновидів інституціональних планів) супроводжує велика кількість проблем, які суттєво послаблюють ефект їх корисної дії.

Ось уже протягом двох десятиліть стратегічні документи з питань захисту прав дітей розробляються без чітко визначеної системи. Прийняті концепції рідко знаходять продовження в цільових програмах, натомість, останні – не мають єдиної концептуальної основи. Як наслідок, планування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях є стихійним і неузгодженим. Сьогодні лише менше ніж у половині областей України діють програми (довгострокові плани заходів) забезпечення захисту прав дітей та розвитку сімейних форм виховання на 2011 – 2015 роки. Причому всі вони були прийняті на виконання закону України „Про Загальнодержавну програму „Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2016 року”. Одна їх частина уже прийнята, друга – тільки перебуває

на стадії обговорення, що суттєво погіршує перспективи подальшої синхронізації регіонального планування.

Зовсім розбалансованою виглядає система місцевих (районних, міських, селищних) програм захисту прав дітей. Структура та зміст цих програм будуються за «індивідуальними» шаблонами, часто – з порушенням елементарних правил складення планових документів (у багатьох програмах не вказані завдання, очікувані результати, виконавці робіт, обсяги фінансування та інші обов'язкові дані). Строки їхньої дії варіюються від 2 до 8 років і майже ніколи не збігаються з тривалістю кореспондуючих регіональних планів.

Періодичні спроби держави гармонізувати планову діяльність у сфері формування та реалізації ювенальної політики не приносять відчутних результатів. Власне, це й не дивно, ураховуючи, що відповідним управлінським рішенням самим бракує узгодженості.

Так, Закон України «Про Загальнодержавну програму "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини" на період до 2016 року» зобов'язав Кабінет Міністрів України: протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом розробити та затвердити заходи щодо виконання Загальнодержавної програми "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини" на період до 2016 року, та при підготовці проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік передбачати видатки на забезпечення виконання заходів Програми; Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування при підготовці проектів відповідних бюджетів передбачати видатки для фінансування заходів Програми щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2016 року [5]. І лише 21 жовтня 2009 року уряд видав Розпорядження Про затвердження плану заходів з виконання у 2010 році Загальнодержавної програми "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини" на період до 2016 року [6], який, за всіма канонами теорії планування, мав би не слідувати Закону, а, навпаки – безпосередньо визначати його зміст і спрямованість. Проте стратегічне планування заходів з виконання у 2011 році Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року пішло ще далі, воно просто скопіювало план за 2010 рік без врахування будь-яких помилок минулих років [7].

Серйозним недоліком стратегічного планування в сфері формування та реалізації ювенальної юстиції є його «спонтанне» та непогоджене здійснення органами місцевого самоврядування різних рівнів та, в абсолютній більшості випадків, заформалізованість. Відповідно до чинного законодавства, розробка державних цільових програм та їх концепцій здійснюється за ініціативою публічної влади у міру актуалізації тих або інших проблем суспільної життєдіяльності [8]. На практиці це означає, що цільові програми органами місцевого самоврядування приймаються не із заздалегідь обумовленою періодичністю, а залежно від низки об'єктивних і суб'єктивних чинників, як правило, перед перевіркою чи звітом. Автори програм заздалегідь передбачають неможливість виконання запланованих заходів та готуються до так званого «відписування» про виконану роботу.

Причинами такого стану речей варто виділити: 1) відсутність на законодавчому рівні зобов'язання органів місцевого самоврядування всіх рівнів (обласна, районна, міська, селищна ради) прийняти відповідну комплексну програму на своєму рівні; 2) відсутність типового зразка відповідної комплексної програми, щоб значно полегшило б їх підготовку, реалізацію та контроль за її виконанням; 3) недостатньо дієвий контроль за прийняттям, виконанням та звітністю комплексної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини" на період до 2016 року».

Як показує практика, основна маса стратегічних планів реалізації заходів по захисту прав дітей є нереальними (середній відсоток реалізації державних і регіональних цільових програм становить 40-45%). Таку низьку результативність прийнято пояснювати поганим фінансуванням. І справді, обсяги бюджетних асигнувань, які виділяються і зазвичай не покривають планових витрат. Природно, за цих умов про стовідсоткову реалізацію інституціональних планів (концепцій, програм) можна тільки мріяти.

Водночас, брак ресурсного забезпечення не повинен слугувати виправданням усіх, без винятку, невдач. Варто відзначити що, чимало перспективних заходів потребують мінімальних

фінансових вливань, однак, це анітрохи не сприяє їх реалізації. Окрім того, аналіз джерел матеріально-технічного забезпечення плану – це обов'язковий елемент його розробки.

Перелік недоліків стратегічного планування в сфері захисту прав дітей можна було б продовжувати й далі. Проте з огляду на невичерпність фактичного матеріалу (в існуючому механізмі формування інституціональних планів дуже складно віднайти бодай одну надійну ланку), обмежимося сказаним. Зауважимо лише, що більшість наявних проблем обумовлена дисфункцією всієї системи державного планування, тож і вирішувати їх потрібно на загальному (міжгалузевому та міжінституціональному) рівні.

З урахуванням викладеного доцільно здійснити наступні кроки, спрямовані на вдосконалення планових засад формування та реалізації ювенальної політики: 1) ми погоджуємося з пропозиціями Гуржія Т.О. про необхідність розроблення та прийняття змін до Закону України «Про державне регіональне планування», яким визначатимуться: поняття, форми, принципи, цілі й задачі регіонального планування; типологія регіональних планових актів; їх ієрархія, внутрішня будова, зміст, строки дії, періодичність прийняття; система суб'єктів регіонального планування; основи планового процесу (стадії, етапи, строки); механізми моніторингу, коригування, узгодження та верифікації регіональних планів (програм); критерії ефективності планових заходів; форми контролю за якістю підготовки та станом реалізації регіональних планів і програм [9, 165-166]; 2) запровадити систему цільового планування, яка дасть можливість завчасно узгоджувати основні параметри (тематику, строки дії тощо) загальнодержавних, галузевих і місцевих цільових програм.

Доповнити в Законі України «Про охорону дитинства» статтю 5-1 «Планування в сфері охорони дитинства» закріпивши засади інституціонального планування та програмування. З цією метою у статті закріпити: основні форми планування в сфері охорони дитинства; мету планування (зменшення дитячого травматизму, підвищення рівня соціальної захищеності); строки формування та реалізації планів; джерела фінансування (республіканський та місцеві бюджети); форми та суб'єкти контролю за формуванням та виконанням планів (програм), тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Опацький Р.М. Етапи планування заходів щодо забезпечення міліцією охорони громадського порядку під час виборів / Опацький Р.М. // Підприємство, господарство і право. – 2007. – № 6 (138) – С. 88-92.
2. Сущенко В.Д. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ: монографія / В.Д. Сущенко. – Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 352 с.
3. Тертичка В. Аналіз стратегії державної політики / В. Тертичка // Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К., 2002. – С. 130-203; Запровадження стратегічного планування в Україні / укл. В.В. Тертичка. – К.: Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ, 2004. – 437 с.; Кокошин А.С. О стратегическом планировании в политике / А.С. Кокошин. – М.: КомКнига, 2007. – 224 с.; Комісаров О.Г. Процес цілепокладання в організації діяльності органів внутрішніх справ України на сучасному етапі розвитку: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Олександр Геннадійович Комісаров. – Запоріжжя, 2002. – 190 с.
4. Семенченко А.І. Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою: дис. на здобуття наук. ступеня д.н. з держ. управління: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / А.І. Семенченко; Національна академія державного управління при Президенті України. – Київ, 2008. – 32 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/350014.html>.
5. Про Загальнодержавну програму "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини" на період до 2016 року: Закон України від 5 березня 2009 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2009. – № 29. – Ст. 395.
6. Про затвердження плану заходів з виконання у 2010 році Загальнодержавної програми "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини" на період до 2016 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1263-р від 21 жовтня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/legislation/other/5373>.

7. Про затвердження плану заходів з виконання у 2011 році Загальнодержавної програми "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини" на період до 2016 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 330-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/330-2011-p>.
8. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 14. – Ст. 956.
9. Гуржій Т.О. Стратегічне планування в сфері безпеки дорожнього руху / Т.О. Гуржій // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 3. – С. 159-166.

УДК 342.924

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРИНЦИПУ ПРЕЗУМПЦІЇ НЕВИНУВАТОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Сергієнко К.А., к.ю.н., викладач

Класичний приватний університет

У статті аналізується місце і роль принципу презумпції невинуватості в адміністративно-юрисдикційній діяльності органів виконавчої влади. Принципи, як такі, із самого початку адміністративно-юрисдикційної діяльності мають об'єктивний характер і відображають сутність явища та реальні процеси суспільного розвитку. Важливе значення принципу презумпції невинуватості полягає в тому, що досліджуваний принцип має тісний зв'язок з демократичними і гуманними завданнями адміністративного процесу взагалі та адміністративно-юрисдикційної діяльності зокрема.

Ключові слова: принцип, адміністративно-юрисдикційна діяльність, презумпція невинуватості, адміністративне провадження.

Serhienko K.A. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРИНЦИПА ПРЕЗУМПЦИИ НЕВИНОВНОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ / Классический приватный университет, Украина

В статье анализируется место и роль принципа презумпции невиновности в административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти. Принципы, с самого начала административно-юрисдикционной деятельности имеют объективный характер и отражают сущность явления и реальные процессы общественного развития. Важность принципа презумпции невиновности состоит в том, что исследуемый принцип имеет тесную связь с демократическими и гуманными задачами административного процесса вообще и административно-юрисдикционной деятельности в частности.

Ключевые слова: принцип, административно-юрисдикционная деятельность, презумпция невиновности, административное производство.

Serhienko K.A. LEGAL ASPECTS OF THE PRINCIPLE OF INNOCENCE PRESUMPTION IN ADMINISTRATIVE-JURISDICTIONAL ACTIVITY OF EXECUTIVE POWER BODIES / Classical private university, Ukraine.

The work characterizes the administrative-jurisdictional activity of the bodies of the executive power as a part of the activities of the public authorities (their officials) regarding the consideration of administrative offences and providing legal assessment of the actions in terms of their legality or illegality, and the use of sanctions to offenders.

Clarification of the nature of administrative-jurisdictional activities are an integral and essential part of the administrative process significantly contributes to the analysis of its principles, according to which the administrative and procedural activities are made.

The purpose of the article is to explore the place and role of innocence presumption in the administrative-jurisdictional activity of the bodies of the executive power.

Analysis of reference literature shows a wide range of different interpretations of the notion of principles. However, differences in the definition of terminological principles do not contain contradictions and, in fact, reflect the only nature of category.