

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

А. А. ПУХТЕЦЬКА

Алла Альбертівна Пухтецька, кандидат юридичних наук, молодший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, експерт Центру політико-правових реформ

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА: ПИТАННЯ КОДИФІКАЦІЇ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Розвиток інституту адміністративної процедури впродовж останнього десятиріччя обумовлений активними кроками, спрямованими на реалізацію Концепції адміністративної реформи в Україні (1998), де комплексно відображено потреби реформування адміністративного права як галузі права та галузі законодавства, визначено, зокрема, пріоритетні напрямку розвитку правового регулювання адміністративних проваджень в цілому та адміністративних процедур зокрема.

Розгляд підходів щодо визначення основних понять та категорій, які мають бути покладені в основу кодифікаційної роботи та уніфікації адміністративно-процедурного законодавства слід визнати важливим як для розвитку інституту адміністративних процедур, так і для реформування науки адміністративного права України в цілому. З огляду на це метою цієї статті є розгляд пропонованого в Україні підходу щодо розуміння ключових засад адміністративної процедури в контексті кодифікації відповідного сегменту національного законодавства.

Завданнями статті визначаються: розгляд сучасних позицій вітчизняних та зарубіжних дослідників щодо розмежування змісту основних категорій та понять, що кладуться в основу роботи з систематизації та кодифікації галузевого законодавства та аналіз засадничих положень проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (АПК), переданого на розгляд до Верховної Ради України, що заслуговує на окрему увагу, адже низка важливих теоретичних презумпцій та підходів, європейських моделей забезпечення реалізації та захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб з громадянами залишаються не достатньо дослідженими та потребують подальших розвідок.

Серед сучасних вчених-адміністративістів, у працях яких зроблено значний внесок у розвиток адміністративного процесу, адміністративних проваджень та процедур в Україні необхідно відмітити праці таких вчених як: В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, О. В. Кузьменко, В. Г. Перепелюка, І. А. Тимченка, М. М. Тищенко, О. М. Якуби та деяких інших. Вагомий внесок у розробку теорії адміністративного процесу зробили такі російські дослідники як О. П. Альохін, Д. М. Бахрах, І. Л. Бачило, Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарєв, Д. М. Овсянко, Н. Г. Саліщева, Ю. О. Тихомиров, В. А. Юсупов та інші. Серед основних українських вчених та дослідників, які присвятили свої праці суміжним з досліджуваним у даній статті питанням визначення змісту та принципів надання адміністративних послуг слід також назвати І. Б. Коліушка, Г. М. Писаренко, В. П. Тимошука, Н. В. Гнидюк тощо.

© А. А. Пухтецька, 2009

Кодифікація адміністративного законодавства України у сфері взаєностосунків органів публічної влади з приватними особами – важливий крок в напрямку уніфікації правового регулювання адміністративних процедур (проваджень), нормативної фіксації загальнообов'язкових вимог щодо діяльності адміністративних органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, які уповноважені розглядати адміністративні справи), створення ефективного правового механізму реалізації та захисту прав приватних осіб у визначеній сфері.

Систематизація та кодифікація адміністративно-процедурного сегменту нормативного масиву вітчизняного законодавства сприяє запровадженню демократичних стандартів діяльності органів публічної адміністрації, виступає однією з передумов розвитку в Україні правової держави, утвердження верховенства права, громадянського суспільства, забезпечення всебічної реалізації прав та свобод, законних інтересів громадян. Важливим є і врахування впливу глобалізаційних та регіональних інтеграційних процесів на розвиток цієї галузі права.

Актуальність проведення кодифікаційної роботи, у т.ч. щодо позитивних адміністративних проваджень, підвищується з огляду на потреби входження України до європейського політичного, інформаційного, економічного і правового простору, поступового приведення адміністративної здатності органів публічної адміністрації України у відповідність до вимог функціонування в умовах Європейського адміністративного простору, виконання Україною Копенгагенських та Мадридських критеріїв, що висуваються до країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу (ЄС).

В європейських країнах уніфікації та стандартизації правил та процедур взаєностосунків органів публічної адміністрації з громадянами приділяється надзвичайна увага. У 1996 р. було опубліковано «модельний» підручник Ради Європи «Адміністрація і Ви», у якому було систематизовано основні матеріальні та процедурні принципи взаємовідносин органів публічної влади з громадянами. У 1998-1999 рр. за провідної участю Програми СІГМА було проведено комплексні дослідження спільних інституційних принципів побудови та функціонування публічних адміністрацій в європейських країнах, а також підготовці публічних адміністрацій до Європейського адміністративного простору, у 2001 р. Організацією економічного співробітництва та розвитку було опубліковано книгу «Громадяни як партнери» (інформування, консультування та участь громадян у розробці державної політики)¹. На сьогодні Радою Європи (Директорат з юридичних питань) ведеться робота щодо кодифікації європейських принципів «good administration» (належної адміністрації) з метою створення єдиного одноіменного Модельного кодексу.

Адміністративно-процедурний кодекс України (проект) врегульовує відносини, що виникають під час провадження органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами діяльності щодо забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, у тому числі щодо отримання адміністративних послуг, та виконання ними визначених законом обов'язків, регламентує процедури розгляду адміністративних справ. Його дія поширюється на діяльність усіх державних органів, а також підприємств, установ та організацій, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які згідно із законом уповноважені здійснювати владні управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, щодо забезпечення реалізації та захисту прав особи, а також виконання нею визначених законом обов'язків.

До переліку правовідносин, що не є предметом регулювання АПК віднесено: 1) розгляд звернень осіб, що містять пропозиції, поради, рекомендації стосовно визначення повноважень та порядку організації такої діяльності, а також стосовно врегулювання суспільних відносин, удосконалення законодавства; 2) провадження дізнання, досудового слідства, оперативного-розшукової діяльності, виконавчого провадження, нотаріальних дій, виконання покарання, застосування законодавства про захист економічної конкуренції, податкового та митного законодавства; 3) проходження державної служби, в тому числі дипломатичної та військової, а також служби в органах місцевого самоврядування.

Відповідно до закріпленого визначення поняття *адміністративної процедури* ототожнено з визначенням законодавством порядком адміністративного провадження (п. 1 ст. 2 АПК), а *адміністративне провадження* пропонується розуміти як сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням (п. 2 ст. 2 АПК).

У сучасній науці адміністративного права адміністративне провадження переважною мірою розглядається як врегульована процесуальними нормами адміністративного права сукупність дій, спрямованих на розгляд та вирішення органами державної влади або місцевого самоврядування певних адміністративних справ². Узагальнюючи сучасні підходи щодо розуміння поняття адміністративний процес у вітчизняній адміністративно-правовій науці, слід погодитися з думкою В. Б. Авер'янова, згідно з якою «процесуально-правова форма – це необхідна умова належного функціонування будь-яких адміністративних правовідносин ... адже в адміністративному праві відповідної адміністративно-процесуальної форми потребують застосування, на відміну від цивільного і кримінального права, не тільки санкції ...але й диспозиції будь-якої матеріальної норми»³.

Згідно з визначенням *адміністративного акту*, наведеним в п. 4 ст. 2 АПК, це рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб).

У сучасній науці адміністративного права України усталено використовується поняття *індивідуального акта управління*, у його розумінні як акта, що стосується конкретних осіб, їх прав і обов'язків⁴. За юридичними наслідками індивідуальні акти можуть бути: 1) зобов'язуючими; 2) забороняючими; 3) правоповноважуючими; 4) такими, що містять відмови тощо. Такі акти не тільки містять точно визначені й персоніфіковані юридичні приписи, а й завжди відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язуються виникнення, зміна та припинення конкретних адміністративно-правових відносин.

Родовою категорією по відношенню до розглядуваної виступає поняття *акту юридичного*⁵, який у сучасних енциклопедичних джерелах визначається як волевиявлення держави (її органів, посадових осіб), формально обов'язкове для виконання. Адміністративні акти поділяються: а) за сферою обов'язковості – на нормативні (загальні) та індивідуальні (зокрема, правозастосувальні); б) за характером регульованої діяльності – на поведінкові (регламентують фізичну поведінку) та роз'яснювальні (регламентують інтелектуальну діяльність); в) за суб'єктами видання – на законодавчі, президентські, виконавчі, судові та ін.; г) за способом зовнішнього відображення – на усні (вербальні), письмові (документальні), діяльнісні (конклюдентні); д) за юридичною формою – на закони, укази, постанови, вироки, рішення, ухвали, накази, інструкції тощо.

Враховуючи те, що теоретичні аспекти застосування адміністративних актів потребують проведення масштабних спеціальноюридичних досліджень, при з'ясуванні основних сутнісних ознак адміністративних актів конкретних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб тощо, слід виходити з загальних характеристик акту як правового акту управління.

Країни континентальної сім'ї права, які орієнтуються на Німеччину, також обмежують поняття адміністративного акта лише індивідуальними рішеннями та заходами публічної адміністрації. Наприклад, у Польщі адміністративним актом вважається владна юридична дія адміністративного органу, спрямована на виникнення конкретних, індивідуально визначених юридичних наслідків. Загалом у підходах до розуміння поняття адміністративного акта в Європі домінує саме німецька доктрина, у якій поняття адміністративного акта є центральним поняттям адміністративного права.

Поняття *адміністративної послуги* визначено як прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення, інших документів, реєстрації тощо) (п. 6 ст. 2 АПК).

Спеціальним видом розгляду і вирішення адміністративної справи в АПК визначено *письмове провадження*, зміст якого має бути додатково розкритий з урахуванням його новизни для вітчизняної практики правозастосування. Враховуючи сучасний досвід правового регулювання адміністративних процедур в європейських країнах та потреби підвищення ефективності розгляду індивідуальних справ, в багатьох країнах отримала нормативне закріплення можливість розгляду справи в порядку письмового провадження, переважно у випадку, коли залучення інших осіб не вважається адміністративним органом необхідним.

На прикладі досвіду ФРН, заслуховування в адміністративній справі не відбувається, відповідно до § 28 Закону про адміністративну процедуру⁶, коли: 1) негайне рішення видається необхідним через небезпеку прострочення або в публічних інтересах; 2) у зв'язку із заслуховуванням був би поставлений під загрозу встановлений для винесення рішення строк; 3) воно буде відхилитися від свідчень учасника, які він повідомив у своїй заяві чи поясненні, не на користь останнього; 4) орган влади хоче видати загальне розпорядження або подібні адміністративні акти в більшій кількості чи адміністративний акт за допомогою автоматичних пристроїв; 5) мають бути вжиті заходи щодо виконання розпорядчих актів управління.

Відкриття адміністративного провадження ініціюється, по-перше, *за заявою особи* щодо забезпечення реалізації та захисту своїх прав і законних інтересів, у тому числі щодо отримання адміністративних послуг, а також виконання визначених законом обов'язків (ст. 3 АПК). У вітчизняній практиці використання заяв як форми офіційного звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів набуло широкого поширення. Основною метою їх використання є ознайомлення означених органів з певними фактичними обставинами, що впливають (переважно негативним чином) на реалізацію певного права, свободи або законного інтересу заявника, або групи осіб. У заявах можуть викладатися інші обставини, що мають юридичне значення.

У Великому енциклопедичному словнику визначаються наступні основні форми заяв⁷: 1) згадана вище офіційна форма звернення до означених органів; 2) спосіб повідомлення широких верств населення через ЗМІ; 3) процесуальна форма звернення до суду; 4) письмове або усне клопотання до суду про необхідність проведення додаткових процесуальних дій.

Використання заяви як форми офіційного повідомлення органів державної влади передбачається і Законом України «Про звернення громадян»⁸, відповідно до якого громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Відкриття провадження передбачається й *за ініціативою адміністративного органу*, в тому числі у порядку здійснення ним контрольних повноважень. Цей вид ініціювання адміністративного провадження у сучасних вітчизняних дослідженнях дістав назву «втручальних» (або «за приналежністю»). Зокрема, ініціатива адміністративного органу може бути зумовлена виконанням обов'язків, що покладені на відповідні органи законом, або впливати з доручень інших органів чи посадових осіб, але це також має впливати з закону. Крім цього, на думку В. П. Тимошука, має бути наявна належна підстава для початку процедури: або об'єктивні події (наприклад, стихійне лихо), або прийняття політичного рішення компетентним органом чи посадовою особою (наприклад, затвердження міською радою програми газифікації міста)⁹. Зокрема, у ст. 61 Польського Кодексу адміністративного провадження¹⁰ передбачено, що адміністративне провадження розпочинається на вимогу сторони або за приналежністю. Орган публічної адміністрації може також з огляду на конкретний важливий інтерес сторони розпочати за приналежністю провадження у справі, в якій, за приписом права, потрібна вимога сторони. Орган зобов'язаний отримати на те згоду сторони у ході провадження, а у разі неотримання згоди – закрити провадження.

Відповідно до Закону про адміністративну процедуру Естонії¹¹, у адміністративних провадженнях, ініційованих адміністративним органом, адміністративне провадження починається з повідомлення учасника провадження про провадження, а також зі здійснення щодо учасника провадження першої процедурної дії (п. 3 ч. 1 ст. 35).

Також важливо враховувати положення Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами»¹², згідно з якими «будь-які загальні адміністративні вказівки, якими регулюється здійснення дискреційного провадження а) оприлюднюються або б) передаються відповідним чином та в такій мірі, що є необхідною для відповідної особи, за її запитом, до або після прийняття акта, який стосується цієї особи. Якщо адміністративний орган в ході здійснення дискреційного повноваження відступає від загальних адміністративних вказівок таким чином, що негативно впливає на права, свободи або інтереси відповідної особи, остання отримує інформацію про мотиви прийняття такого рішення».

Відкриття адміністративного провадження, по-третє, передбачається *за скаргою особи* щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу. Цей вид скарги слід відрізнити від визначеного у Законі України «Про звернення громадян»¹³, де вона визначається як звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Великий енциклопедичний юридичний словник визначає *скаргу* як форму звернення фізичної або юридичної особи до відповідного органу державної влади або органу місцевого самоврядування, посадових та службових осіб цих органів із заявою про поновлення порушених прав скаржників та захист їх законних інтересів. Право громадянина на скаргу ґрунтується на ст. 40 Конституції України, відповідно до якої всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і надати вичерпну відповідь у встановлений законом строк¹⁴.

Відповідно до ст. 227 Польського Кодексу адміністративного провадження¹⁵ предметом скарги може бути, зокрема, недбалість або несумлінне виконання компетентними органами або їхніми працівниками своїх функцій, порушення законності або інтересів скаржників, а також тяганина та бюрократичне вирішення справ.

Цікавим є досвід Австрії, згідно з яким скарги з причини здійснення безпосередньої адміністративної наказової й примусової влади є предметом регулювання Закону про адміністративну процедуру¹⁶. Зокрема, положеннями § 67 с. передбачається, що скарги повинні подаватися протягом шести тижнів з моменту, коли особа, що подає скаргу, дізналася про здійснення безпосередньої наказової і примусової влади, але якщо вона стала їй на перешкоді, щоб використати право на оскарження, то з моменту зникнення цієї перешкоди, подаватися в незалежний адміністративний сенат, в чиєму окрузі відбувся цей адміністративний акт.

В АПК закріплено вимогу щодо здійснення адміністративного провадження *державною мовою*, що відповідає положенням ст. 10 Конституції України, ст. 20 Закону УРСР «Про мови в Українській РСР»¹⁷, а також сучасній практиці нормативного опосередкування положень щодо мови здійснення судочинства в інших вітчизняних процесуальних кодексах.

Відповідно до ст. 10 Конституції України державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Для забезпечення рівності учасників адміністративного провадження положеннями коментованої частини статті першої гарантується право учасника адміністративного провадження, який не володіє або недостатньо володіє державною мовою, має право користуватися рідною мовою, або мовою, якою він володіє. Закладена формула даної процедурної гарантії (яка також може розглядатися як принцип адміністративного провадження) не конкретизує конкретних видів процесуальних дій, що можуть бути здійснені учасником адміністративного провадження (наприклад, право робити заяви, давати пояснення тощо, що є традиційним

для вітчизняних судових процесуальних кодексів), а узагальнено гарантує право користування рідною мовою або мовою, якою він володіє.

Право користуватися рідною мовою закріплюється і положеннями згаданого вище Закону УРСР «Про мови в Українській РСР», де зазначається, що громадянам гарантується право користуватися своєю національною мовою або будь-якою іншою мовою. Громадянин вправі звертатися до державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ і організацій українською чи іншою мовою їх роботи, російською мовою або мовою, прийнятою для сторін. У цьому зв'язку важливо звернути увагу на положення ч. 3 ст. 5 означеного закону, відповідно до якої відмова службової особи прийняти і розглянути звернення громадянина з посиланням на незнання мови його звернення тягне за собою відповідальність за чинним законодавством.

Узагальнюючи вищенаведений розгляд, слід відмітити, що сучасні демократичні цінності європейської цивілізації відіграють провідну роль у трансформації правової системи України. Вітчизняні представники науки адміністративного права та державного управління єдині у своїх поглядах щодо необхідності проведення комплексної адміністративно-правової реформи та переосмислення ключових положень адміністративно-правової доктрини України на основі загальновизнаних демократичних цінностей. При цьому європейські принципи адміністративного права визнаються пріоритетним орієнтиром державно-правових реформ, перегляду основоположних засад побудови вітчизняних адміністративно-правових інститутів.

Сказане є справедливим і для становлення в Україні інституту публічної адміністрації, адже «в основу нової адміністративно-правової доктрини має бути покладена «людиноцентристська» ідеологія, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи «служити» інтересам громадян (тобто діяти на «благо людини») – шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації»¹⁸.

З огляду на вищевикладене, вбачається доцільним виокремити наступні основні висновки:

1. Проведення кодифікації значного нормативного масиву спеціального законодавства України, що регулює взаємовідносини між органами публічної адміністрації та приватними особами щодо розгляду адміністративних справ (позитивні або безспірні провадження) потребує систематизації значного масиву підзаконних актів законодавства, що містять відповідні положення щодо розгляду заяв, звернень, клопотань приватних осіб щодо реалізації їх прав та виконання визначених законом обов'язків, визначення ефективних механізмів їх розгляду, перегляду в порядку адміністративного оскарження та судового розгляду адміністративних справ.

2. Розроблений проект АПК сприяє уніфікації принципів і правил адміністративних проваджень щодо розгляду адміністративних справ, виробленню ефективного правового механізму реалізації та захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб у взаємовідносинах з адміністративними органами. Разом з цим проект АПК потребує подальшого концептуального та текстуального доопрацювання, проведення широкого обговорення запропонованих підходів щодо визначення сфери дії кодексу.

3. Важливим аспектом подальших досліджень виступає необхідність подальшого узгодження та перегляду співвідношення обсягів компетенції відповідних адміністративних органів, виконуваних функцій, та, відповідно, внесення змін та уточнень до компетенційного законодавства.

Стаття підготовлена в рамках виконання науково-дослідної роботи за грантом Державного фонду фундаментальних досліджень України – Державного фонду фундаментальних досліджень Республіки Білорусь.

¹ Citizens as Partners. Consultation, Information and Public Participation in Policy-making. – Paris, OECD, 2001. – 253 p.

² Педько Ю. С. Адміністративне провадження / Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 19.

³ Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11-17.

⁴ Александрова Н. В. Поняття і види правових актів управління; вимоги, що ставляться до них / Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 279.

⁵ Рабінович П. М. Акт юридичний / Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 25.

⁶ Письмовий адміністративний акт, відповідно до вимог § 37 Закону про адміністративну процедуру ФРН, повинен містити достатньо інформації для того, щоб можна було визначити орган влади, який видав цей акт, а також підпис чи відтворення імені керівника органу влади, його представника або уповноваженого. Також зазначається, що в письмовому адміністративному акті, який був виготовлений за допомогою технічних пристроїв, на відміну від інших видів, можуть бути відсутні підпис та відтворення імені. Для позначення змісту можуть бути використані ключові знаки, якщо той, кому призначається цей адміністративний акт, або той, чиї інтереси були зачіплені цим актом, ґрунтуючись на доданих поясненнях, може однозначно розпізнати зміст адміністративного акта. Докладніше див.: *Закон про адміністративну процедуру ФРН* в редакції нового проголошення від 21 вересня 1998 року (станом на 15 серпня 1999 року) / Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 203.

⁷ Фурса С. Я. Заява [енц. стаття] / Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 292.

⁸ Закон України «Про звернення громадян» від 09 лютого 2005 р., № 2384-15 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – 19 листопада 1996 р. – Ст. 256.

⁹ В. П. Тимошук Види адміністративної процедури / Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 25.

¹⁰ Кодекс адміністративного провадження Польщі від 14 червня 1960 р. / Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 306-351.

¹¹ Закон про адміністративну процедуру Естонії, прийнятого 6 червня 2001 р., оголошений постановою Президента Республіки від 26 червня 2001 р. № 1102 / Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 352-388.

¹² Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами» № R (80) 2 1102 / Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 469-479.

¹³ Закон України «Про звернення громадян» від 09 лютого 2005 р., № 2384-15 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – 19 листопада 1996 р. – Ст. 256.

¹⁴ Назребельний В. П. Скарга [енцикл. стаття] / Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 814.

¹⁵ Кодекс адміністративного провадження Польщі від 14 червня 1960 р. / Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 306-351.

¹⁶ Скарга повинна містити: 1) найменування оскаржуваного адміністративного акта; 2) якщо це можливо, дані про те, який орган здійснив адміністративний акт і до якого органу він відноситься (відповідний орган); 3) обставини справи; 4) підстави для доведення протиправності; 5) вимогу оголосити заперечний адміністративний акт неправомірним; 6) дані, потрібні для визначення, чи вчасно подано скаргу. Див. докладніше: *Закон про адміністративну процедуру Австрії 1991 р.* / Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 232-262.

¹⁷ Закон УРСР «Про мови в Українській РСР» від 28.10.1989 № 8312-XI // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – № 45. – 09 листопада 1989 р. – Ст. 631.

¹⁸ Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції // Право України. – № 5. – 2006. – С. 11.

Резюме

В статье рассматриваются вопросы систематизации и кодификации нормативно-правового массива отечественного административного процедурного законодательства, анализируются позиции отечественных и зарубежных исследователей относительно определения основных положений проекта Административно-процедурного кодекса Украины (административной процедуры и административного производства, индивидуальных административных актов), акцентируется внимание на необходимости учета рекомендаций и результатов исследований, проведенных под эгидой Совета Европы относительно введения в деятельность публичной администрации принципов администрации.

Summary

In the article have been described the issues of sistematzation & codification of the legal normative massive of domestic administratve procedural legislation, & analyzed positions of domestic and foreign scientists as to definitions used in the draft Administrative procedural code of Ukraine (esp. to: administrative procedures & administrative proceedings, individual administrative acts etc.). Special attention has been drownto modern recommendations & achievements of the complex research performed under guidance of the Council of Europe devoted to the issues of good administration principles implementation in the activities of public administration.

Отримано 7.07.2009

Н. А. БЕРЛАЧ

Наталія Анатоліївна Берлач, кандидат економічних наук, доцент Київського національного університету внутрішніх справ

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

Сільське господарство є однією з найперспективніших галузей економіки України, але для свого успішного функціонування потребує зваженої та збалансованої підтримки держави. Така підтримка має базуватися на засадах доцільності, вмотивованості, оперативності, об'єктивності та відповідності заздалегідь визначеній концепції.

Спершу розглянемо передумови, які зумовлюють розгляд даного питання зокрема та концепції державної підтримки сільського господарства загалом. Отже, особливістю АПК є рівень еластичності попиту на продукцію даної галузі. Доведено, що цей попит нееластичний, коефіцієнт еластичності приблизно складає 0,25, що означає: щоб продати сільгосппродукції більше на 10% слід знизити ціни на неї на 40 %. Таке співвідношення між обсягами реалізації і ціною лежить в основі такого судження: фермерові (сільгоспвиробнику) не вигідно нарощувати виробництво своєї продукції, тому що реалізація більшого обсягу продукції буде приносити йому менший доход¹.

Однак суспільство, носієм інтересів якого є держава, потребує збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції. Таким чином, щоб зацікавити фермера виробляти більший обсяг продукції, держава змушена покривати його збитки від цього, тобто надавати йому дотацію. Тому існує об'єктивна потреба у підтримці державою сільськогосподарських виробників.

Форми ж такої підтримки поділяють на прямі (пряме дотування або ж надання субсидій виробникам сільськогосподарської продукції) та непрямі (наукове обслуговування сільськогосподарських виробництв, пільгове кредитування, встановлення граничних цін на сільськогосподарську продукцію і т.д.) Тому актуальність даної статті полягає в необхідності визначення найдієвіших та доцільних форм державної підтримки АПК.

© Н. А. Берлач, 2009