

туру, яка складається з таких елементів: процесуальних стадій, етапів, окремих дій. Однак процесуальні стадії кожного адміністративного провадження мають певні особливості, які безпосередньо залежать від змісту відповідних індивідуально-конкретних справ.

Як не існує єдиного підходу науковців до розуміння сутності адміністративного процесу, адміністративних проваджень, так і не існує єдиного підходу до визначення кількості процесуальних стадій. Стадії одних видів адміністративних проваджень безпосередньо сформульовані в правових нормах, інші виводяться з їх змісту. Принциповим тут є те, щоб у сукупності ці стадії відображали сутність проваджень.

З цього приводу нам видається ґрунтовною позиція професора

Д.М. Бахраха, який вважає, що основними для адміністративного процесу (а отже, і для всіх адміністративних проваджень) є такі стадії: аналіз ситуації, в процесі якої збирається, досліджується інформація про фактичний стан справи, про реальні факти, про існуючі проблеми; прийняття рішення (наказу, постанови, інструкції) у справі, в якому фіксується воля суб'єкта публічної адміністрації; виконання рішення.

До факультативних стадій він відносить: порушення справи та перегляд рішення (постанови) [13, с. 153–156].

Однак позиція науковця стосовно того, що процесуальна стадія – порушення справи – є факультативною, видається нам дискусійною, оскільки остання на практиці зазвичай притаманна всім адміністративним провадженням.

Наприклад, провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації складаються з таких стадій: порушення справи за зверненням, розгляд звернення, винесення рішення у справі, оскарження рішення у справі, виконання рішення у справі. При цьому тільки стадія оскарження рішення у справі має факультативний характер, оскільки необхідність у ній виникає не завжди, а лише в разі незгоди заявника (скаржника) з рішенням органу публічної адміністрації.

З урахуванням викладеного вище вважаємо, що з метою підвищення ефективності управлінської діяльності та її демократизації в Україні одним із пріоритетних напрямів наукових досліджень повинна стати діяльність суб'єктів, наділених владними повноваженнями, яка пов'язана із забезпеченням реалізації та захистом прав, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, виконанням покладених на останніх законом обов'язків. Саме тому дослідження адміністративного процесу та проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації видається нам і необхідним, і своєчасним.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса : [монография] / Валентин Дмитриевич Сорокин. — М. : Юридическая литература, 1968. — 142 с.
2. Козлов Ю.М. Административное правоотношение : [монография] / Юрий Маркович Козлов. — М. : Юридическая литература, 1976. — 184 с.
3. Колпаков В.К. Административное право Украины : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П. та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.
5. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.]. — Харків : Право, 2001. — 528 с.
6. Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Панова Инна Викторовна. — Екатеринбург, 2000. — 450 с.
7. Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян» (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
8. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, зареєстрований у Верховній Раді України 18 липня 2008 року № 2789 // [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=33073](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073).
9. Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» // Голос України. — 2011. — № 24.
10. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов / [Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.]. — [2-е изд., изм. и доп.]. — М. : Норма, 2005. — 800 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник в 2 т. / ред. колегія: Авер'янов В. Б. (голова) та ін. — К. : Видавництво «Юридична думка», 2004— . — Т. 1: Загальна частина. — 2004. — 584 с.
12. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. — К., 2006. — 401 с.
13. Бахрах Д.Н. Административное право : [учебник для вузов] / Демьян Николаевич Бахрах. — М. : БЕК, 1997 — 368 с.

УДК 342.9

## CURRENT ISSUES IN ADMINISTRATIVE PROCESS: THEORETICAL VIEWS

### АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ПОГЛЯД

**Kamenska N.P.,**  
*candidate of Law,*  
*doctoral student management*  
*administrative law and procedure,*  
*administration*  
*National University of State Tax Service of Ukraine*

At the present time range of problems of the pattern of the administrative procedure is represented rather important and needs new scientific attitude. In the article author is based on the analysis of the most famous Russian and Ukrainian scholars of the administrative process and expressed her opinion about the structure of this legal phenomenon and about position in it proceedings with recourse in the institution of public administration.

**Key words:** administrative procedure, administrative proceedings, recourse, public administration

Нині актуальною і потребуною нових наукових підходів видається проблематика моделі адміністративного процесу. Автор у статті на підставі досліджень відомих українських і російських вчених-адміністративістів висловлює власну точку зору на структуру цього правового явища і місце в ньому провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації.

**Ключові слова:** адміністративний процес, адміністративні провадження, звернення, публічна адміністрація.

В настоящее время весьма актуальной и требующей новых научных подходов представляется проблематика модели административного процесса. Автор в статье на основании исследований известнейших украинских и российских ученых-административистов высказывает собственную точку зрения на структуру этого правового явления и место в ней производств по делам об обращениях в органы публичной администрации.

**Ключевые слова:** административный процесс, административные производства, обращения, публичная администрация.

There is no doubt about the fact that one of the most problematic of the theory of administrative procedural law is to develop a common understanding of the concept of administrative procedure. More than 50 years around the specified legal phenomenon going on sharp scientific debate.

Developing a common approach to the determination of this fundamental legal category is of theoretical and practical importance. In many cases, based on the understanding of the meaning of the definition «administrative process» scientists form their own views on certain phenomena of legal validity, which naturally leads to the development of adequate administrative and legal science.

In view of the above, based on the research of famous Ukrainian and Russian scientists' D.M. Bahraha, A.I. Berlach, T.A. Gurzhii, Y. Kozlov, V. Kolpakov, T.A. Kolomoets, O. Kuz'menko, I.V. Panova, V.D. Sorokin, M. Tishchenko et al. try to formulate their own views on the structure of the administrative process.

Generally accepted in legal theory is the position according to which the classification of legal categories is not only theoretical but also practical importance, because it is defined as the detailed structure of the phenomenon and its features, and it allows more realistically describe the phenomenon in including the regulations.

Thus, considering the administrative process in «wide» his understanding, Professor E Sorokin identifies the following types of administrative proceedings:

- to adopt regulations of government;
- concerning proposals, applications and complaints of citizens organizations on the implementation of the rights granted to them in the field of public administration;
- on organizational affairs in the office of government;
- for the use of coercive measures in public administration

[1, p. 76].

According to the Russian scientist Y.M. Kozlov, the types of administrative proceedings are:

- proceedings for the organization of the state apparatus;
  - processing the applications and petitions of citizens related to the implementation of their subjective rights;
  - proceedings regarding allegations of misconduct of officers;
  - proceedings on the application of enforcement measures (administrative, disciplinary, material);
  - proceedings involving the use of labor, land, finance, etc.
- [2, p. 138].

Prof. Dr. Caps in the administrative process identifies four blocks of administrative proceedings: Rulemaking, constituent, enforcement and oversight proceedings.

In the rule-making proceedings distinguished scholar: to streamline the rulemaking proceedings, proceedings to streamline regulatory material; proceeding with amendments to the standard material and so on.

In constituent proceedings distinguishes: Proceedings to establish organizational structures, proceedings for the reorganization of organizational structures, proceedings for liquidation organizational structures, proceedings for acquisition personnel organizational structures.

Among the enforcement proceedings distinguished several groups of the proceedings, which in turn consist of certain of their species: a group of proceedings on the application of administrative coercion, a group of proceedings administratively

taking measures to encourage and promote, group proceeding with the implementation of citizens' rights and responsibilities; proceedings of the group of legal persons of their rights and responsibilities.

In control proceedings distinguishes: proceedings of control executive and administrative activity of government; proceedings for the control of law enforcement activity, Proceedings of the monitoring activities of the founding management, Proceedings of the monitoring of standard-setting authorities; proceedings against Public Prosecutions; proceedings against administrative supervision, etc. [3, p. 278-279].

In view of the above classifications administrative proceedings, we conclude that the functional characteristics can distinguish the following types of administrative procedure – Administrative proceedings: Rule-making, organizational, legal, law-enforcement. Let us consider each of these types.

Administrative rulemaking proceedings – it is settled administrative and procedural rules of the activities authorized subjects for consideration and resolution of individual cases of specific training, publication of regulations implementing regulations. Some researchers believe that proceedings in this category do not belong to a specific individual cases, because not specific to natural or legal persons [4, p. 196]. Since it is difficult to accept specified as such activities relate to specific regulations.

In the administrative rulemaking proceedings depending on the scope of dissemination of secondary legislation can be identified subspecies of:

1) preparation, publication and implementation of secondary legislation, which are compulsory in nature. This government regulations, presidential decrees, orders central authorities that apply to businesses and individuals irrespective of whether they work in a system of organs or not.

2) the preparation, publication and implementation of regulations, which are inter-character. For example, they may include joint orders of the central executive authorities to cooperate more detailed resolution and more.

3) preparation, publication and implementation of departmental regulations. Such acts taken by public authorities to regulate the work of subordinate bodies.

Obviously, the main feature that distinguishes the types of proceedings listed is the level of legal act.

Organizational and administrative legal proceedings – settled administrative and procedural rules of the activities authorized subjects for consideration and resolution of individual-specific cases with the legal nature.

The grounds of cases in this category are individual administrative acts of public authorities, enterprises, institutions, organizations and other entities authorized to regulate their own legal organizational activities or activities of other entities such that they are subject. Typically, these acts are issued in the form of orders. Generally accepted position is that the activities of public authorities are the in-house activities and external to the performance profiling features, while the latter is impossible without the implementation of the previous exercise.

In our opinion, the organizational and administrative legal proceedings classified as a constituent and implementing proceedings.

Constituent proceedings – settled administrative and procedural rules of the activities authorized subjects for consider-

ation and resolution of individual cases of specific establishment, reorganization, liquidation organizational structures. For example, the reasons of such proceedings is orders of public authorities on the establishment, reorganization or liquidation of public enterprises subordinate. Domestic scholar M.M. Tishchenko believes that the example installation proceedings may create different business entities [5, p. 491].

Professor Dr. Kolpakov asked to provide statutory proceedings, in addition to the above activities, proceedings for acquisition personnel organizational structures [5, p. 278]. However, from our point of view on the legal establishment, reorganization and liquidation of enterprises, institutions, organizations, etc. are constitutive in nature, and activities for the staff manning these structures differs implementing character. It is difficult to agree with the Russian scientist I.V. Panova, which sees in the constituent proceedings implementing character and puts them one step from licensing, registration, personnel proceedings [6, p. 66].

The ordering proceedings – settled administrative and procedural rules of the activities authorized subjects for consideration and resolution of individual cases of specific organizing their own activities or subordinate entities. For example, the reason such proceedings are commands to change the structure or staffing of a public body and so on.

Both proceedings are designed to ensure the implementation of the substantive law governing the relationship of organizational character. Note that the efficiency of the government, enterprises, institutions, organizations and other authorized entities with their main functions depends on how effectively carried out the above legal activities.

Administrative enforcement proceedings – settled administrative and procedural rules of the activities authorized entities to review and resolve individual and specific cases of the rights and legally protected interests of individuals and legal entities fulfill their legal obligations.

Administrative enforcement proceedings, in our opinion, subject to: processing the applications, proposals requesting information requests for clarification of the law (this proceedings we selected instead of the traditional separate processing the applications and proposals); licensing proceedings; registration proceedings, control proceedings, certification proceedings, proceedings on promotion, administrative and contractual procedures; proceedings against the privatization of state property, enforcement proceedings and so on.

Activities of any and all legal entities more or less aimed at the realization of certain rights and legal interests. Therefore, these kind of think the most important in the administrative process.

Law enforcement administrative proceedings – settled administrative and procedural rules of the activities authorized subjects for consideration and resolution of individual disputes about specific cases of individuals and entities associated with the implementation and protection of their rights and legal interests carry out the last legal obligation ‘ Relations.

Definitions of administrative procedures can be divided into subtypes: Proceedings of complaints, proceedings on administrative violations; proceedings of administrative proceedings, disciplinary proceedings and so on. It should be noted that the main feature of this proceeding is the focus on the protection and enforcement of any infringement.

The difference in goal facing law enforcement and administrative proceedings can be determined for example by proceedings for claims and proceedings on applications, proposals requesting information requests for clarification of the law. These types of proceedings support the right to an administrative appeal, however, in our opinion, do not belong to one and the same proceedings. In order to justify this position examine the content of applications on which such proceedings arise.

Most of the questions researchers are examining issues examined in the light of the legal status of citizens. However, application entities to government entities require no less atten-

tion. Perhaps the above situation with regard to research due to the fact that the general principles of practical exercise their right to appeal, the types of citizens under the Law of Ukraine «On citizens» [7] and conceptual foundations of administrative appeals entities classification of forms such appeals in law is not defined.

In this regard it should be noted that the July 18, 2008 the Cabinet of Ministers of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine presented the draft Administrative Procedure Code of Ukraine [8], which we hope will fill the gap specified in the national legislation. Thus, the Ukraine, as well as European countries – Austria, Bulgaria, Georgia, Denmark, Spain, Italy, Estonia, Kazakhstan, Portugal, Poland, the Netherlands, Germany, Hungary, Yugoslavia, etc. – in order to ensure the implementation and protection of the rights and lawful interests of individuals and legal persons in relation to the state, followed by the development of a single instrument.

In fact, legal entities, as well as individuals seeking an administrative order to the entities that have the authority, statements, complaints and suggestions. Therefore, the authors refer such complaints to both natural and legal persons.

Complaint (the subject of public administration) – a treatment person or entity addressed to public administration body, to renew law to protect such rights or legitimate interests affected by actions or omissions of certain business relationships. So clearly seen law enforcement inherent in the complaint.

In turn, the application (in public administration) may request individual or entity to government entities with a request for assistance in the enjoyment of rights and lawful interests of others. Obviously, the statement is inherent realization of the right purpose.

This type of treatment, the offer contains tips and advice on the activities of public administration and so on. For example, citizens, guiding suggestions of government, realizing their constitutional right to participate in public affairs. The authors of the proposals can be both physical and legal persons.

Requests for information also appeals arising from the content of the definition proposed by the legislator (Article 19 of the Law of Ukraine «On Access to Public Information»). [9] According to Art. 12 of the aforementioned Act requests may be submitted to both individuals and legal entities.

Quite often both physical and legal persons apply to entities that have the authority, with references concerning clarification of legislation. So, with such appeals are found in his work agencies STS of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine and its subordinate institutions and organizations, the Ministry of Social Policy of Ukraine, government funds of social insurance and so on. However, the national legislation of this type of treatment is not provided.

To some extent, we believe that the consideration and resolution of the subjects in positions of authority, individual and specific cases of applications, proposals, requests for information, requests for clarification of the law and the complaint is not made within one administrative proceedings, share some famous scientists.

Thus, Professor E Sorokin as separate species highlights the proceedings on the proposals and statements of citizens, organizations and appeals proceedings for administrative and legal complaints and disputes [1, p. 76]. A similar view is held by Y.M. Kozlov [2, p. 138]. D.M. Bachrach within the administrative and jurisdictional process as activities of public executive power to resolve disputes between different actors, as well as the application of administrative and disciplinary action, carried out in the Administrative Procedure form distinguishes proceedings on complaints of citizens [10, with. 580-582]. According to the national lawyer M. Tishchenko, proceedings to review proposals and applications belonging to not jurisdictional proceedings aimed at resolving cases arising in the course of executive and administrative activities of public authorities and proceedings of the complaints of citizens



– to jurisdictional administrative proceedings concerning cases of violations and other legal disputes in fact and decision-making in them [11, p. 489-492]. A similar view is Professor O. Kuz'menko [12, p. 218].

Despite the differences between the types of administrative proceedings, they all have a similar structure, consisting of the following elements: procedural steps, stages, individual actions. However, each procedural stage of the administrative proceedings has certain features that are directly dependent on the content of the individual and specific cases.

As there is no single approach to the scientific understanding of the administrative process, administrative proceedings, and there is no single approach to determine the number of procedural steps. Stages of some types of administrative proceedings directly stated in the law, while others are derived from their content. The principle here is that together these stages reflect the nature of the proceedings.

In this regard, it seems thorough position of Professor D.M. Bahraha, who believes that the key to the administrative process (and hence for all administrative proceedings) has the following steps: analysis of the situation, in which collected, researched information about the actual state of affairs, the real facts about existing problems, the decision (orders,

regulations, instructions) in a case where the fixed will of the subject of public administration decision.

For optional steps it includes: violation cases and review of the decision (ruling) [13, p. 153-156]. However, the position of scientist about what procedural stage – initiation – is optional, seems to be controversial, because the latter, in practice commonly inherent in all administrative proceedings.

For example, proceedings for appeals to the public administration consists of the following stages: initiation upon request, review the appeal, the decision of the case, the appeal judgment, execution of judgment. At that stage only appeal judgment is optional, since it need not always arise, but only in case of disagreement the applicant (complainant) with the decision of the Public Administration.

In view of the above, we consider that in order to improve the efficiency of management and democratization in Ukraine as one of the priority areas of research activity should be entities that have the authority, which is associated with the provision and protection of rights and lawful interests of individuals and entities carry out the duties of the latter. Therefore, the study of the administrative process and proceedings for appeals to the public administration and seems to be necessary and timely.

#### LITERATURE:

1. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса : [монография] / Валентин Дмитриевич Сорокин. – М. : Юридическая литература, 1968. – 142 с.
2. Козлов Ю.М. Административное правоотношение : [монография] / Юрий Маркович Козлов. – М. : Юридическая литература, 1976. – 184 с.
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П. та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
5. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.]. – Харків : Право, 2001. – 528 с.
6. Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Панова Инна Викторовна. – Екатеринбург, 2000. – 450 с.
7. Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР „Про звернення громадян” (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
8. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, зареєстрований у Верховній Раді України 18 липня 2008 року № 2789 // [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=33073](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073).
9. Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI „Про доступ до публічної інформації” // Голос України. – 2011. – № 24.
10. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов / [Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.]. – [2-е изд., изм. и доп]. – М. : Норма, 2005. – 800 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник в 2 т. / ред. колегія: Авер'янов В. Б. (голова) та ін. – К. : Видавництво „Юридична думка”, 2004— .— Т. 1: Загальна частина. – 2004. – 584 с.
12. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. – К., 2006. – 401 с.
13. Бахрах Д.Н. Административное право : [учебник для вузов] / Демьян Николаевич Бахрах. – М. : БЕК, 1997 – 368 с.

УДК 342.9

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ – НЕОТЪЕМЛЕМАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ РЕСУРСА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ВЗЫСКАНИЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ

### EFFICIENCY – AN INTEGRAL COMPONENT RESOURCE OF ADMINISTRATIVE PENALTIES ON UKRAINIAN LEGISLATION

**Коломеец Т.А.,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Украины,  
декан юридического факультета  
Запорожского национального университета

В статье в систематизированном виде подаётся обобщенный анализ эффективности административных взысканий, обосновывается ее роль и значение в современных правотворческих процессах в административно-деликтной сфере в Украине, сделан акцент на условиях, критериях, показателях эффективности административных взысканий, их анализе, формулируются предложения относительно целесообразности их учёта в современных правотворческих реформационных процессах для максимального использования ресурса административных взысканий.

**Ключевые слова:** административные взыскания, кодификация, критерии, показатели, условия, эффективность.