

которое, являясь условной юридической конструкцией, служило целям объединения людей и используемых ими имуществ. Только в этом качестве они упоминаются как субъекты права и не признаются таковыми в правоотношениях, связанных с осуществлением обязательств. В этих случаях субъектами правоотношений выступают представители или члены этих публичных объединений.

В одном случае (публичные формы) государство, опосредуя общий, народный интерес, распространяет свою власть на людей и их отношения, территории, ресурсы, продукты труда. В другом случае (частно-публичные формы) люди, пользуясь определённой свободой отношений, объединяют усилия для удовлетворения своих интересов. В том и другом случае необходима юридизация отношений и, соответственно, их элементов. Публичное объединение в силу особого значения как для отношений с участием органов власти (государство, муниципии), так и для частно-субъектных отношений, признаётся их элементом. Однако элементом вспомогательным и, скорее, средством (условно, вещью), которому всё же придаётся статус правосубъектного лица.

Развитие юриспруденции в русле исторически сложившегося и пока доминирующего в устроении общественных дел частного интереса привело к закреплению в праве таких начал статуса юридического лица, которые оказались практически идентичными статусу физического лица.

Обратим внимание, например, на отличную от конструкции древнеримского права модель юридической ответственности предприятий, учреждений и организаций, развивая которую, можно применить имеющиеся и какие-нибудь новые санкции к любому кирпичу в кладке заводской стены. При «рациональном» подходе к конструированию их содержания вполне возможно обеспечить стопроцентное исполнение судебными приставами-исполнителями вынесенных юрисдикционных решений.

Полагаем, что значительный потенциал оптимизации отношений с участием юридических лиц имеет концепция, учитывающая два оговоренных выше обстоятельства. Первое – участие collegium в общественных отношениях опосредовалось физическими лицами, публично или официально признаваемыми представителями публичных объединений. Второе – единственность санкции, применяемой в Древнем Риме к collegium – прекращение деятельности.

*М.П. Кунцевич\**

## **ЮРИДИЧЕСКАЯ КОНСТРУКЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ**

Юридическая конструкция административной процедуры, как базовая юридическая конструкция (конструкция элементарного уровня, которую можно представить в виде совокупности прав и обязанностей, то есть состава

---

\* Кунцевич Мария Павловна, ассистент кафедры государственно-правовых дисциплин Государственного высшего учебного заведения «Украинская академия банковского дела Национального банка Украины» (г. Сумы, Украина), [m.p.tkach@uabs.edu.ua](mailto:m.p.tkach@uabs.edu.ua)

правоотношений), является структурной единицей, лежащей в основе большинства форм реализации исполнительной власти (государственного управления, государственного регулирования, автономного государственного контроля, предоставления административных услуг, рассмотрения жалоб, применения мер административного принуждения, исполнения судебных решений, ресурсного обеспечения деятельности органов государственной власти)<sup>1</sup>. В наиболее общем виде административная процедура может быть определена как отдельное процессуальное действие либо их совокупность, объединенные общей процессуальной целью, урегулированные нормами административного права.

Среди всей многочисленности административных процедур, осуществляемых органами исполнительной власти (здесь и далее имеются в виду все органы публичной власти, на которые возложено исполнение функций исполнительной власти), наибольший интерес составляют те, участниками которых являются частные лица (физические и юридические лица). Их отличительная особенность состоит в том, что субъекты таких процедур имеют заведомо неравное положение: один из них всегда наделен властными полномочиями, что выражается в его праве принимать властные решения относительно другого участника административной процедуры (частного лица), влияющие на права, свободы, обязанности и законные интересы последнего. В результате этого нарушается баланс прав и обязанностей участников процедуры, что обуславливает необходимость предоставления частному лицу необходимых средств правовой защиты от злоупотреблений со стороны органа исполнительной власти.

Административное законодательство Украины об административных процедурах на сегодняшний день является неунифицированным, имеет фрагментарный характер, содержит пробелы в регулировании отношений частных лиц и органов исполнительной власти. Вследствие этого фактически каждый орган исполнительной власти, наделенный нормотворческими полномочиями, может устанавливать собственные процедурные правила, часто противоречащие друг другу, что свидетельствует о грубом нарушении принципа правовой определенности (*legal certainty*)<sup>2</sup> в деятельности органов исполнительной власти в Украине и ставит частных лиц в очень незащищенное положение.

Таким образом, на данный момент правовые гарантии обеспечения реализации прав, свобод и интересов частных лиц являются недостаточными для реального исполнения положений статьи 3 Конституции Украины о том, что человек, его жизнь, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью, а права и свободы

<sup>1</sup> О формах реализации исполнительной власти см.: Лук'янець Д.М. *Форми реалізації державної влади в сучасній Україні* / Д.М. Лук'янець // *Правова держава: Щорічник наукових праць*. Випуск 23. Київ, 2012. С. 233-239.

<sup>2</sup> См.: *European Principles for Public Administration SIGMA Papers No. 27* [Electronic resource] The Organisation for Economic Co-operation and Development – Access mode: [http://www.oecd.org/site/sigma/publications\\_documents/36972467.pdf](http://www.oecd.org/site/sigma/publications_documents/36972467.pdf) (дата обращения – 30 апреля 2013 г.)

человека и их гарантии определяют содержание и направление деятельности государства.

В то же время в большинстве развитых стран административное процедурное законодательство систематизировано, можно даже говорить о наличии европейских стандартов административной процедуры<sup>1</sup>. Украина остается одной из последних стран не только Европы, но и всего постсоветского пространства, в которой до сих пор нет общего закона об административных процедурах. Так, среди стран бывшего СССР единый законодательный акт, регулирующий порядок осуществления административных процедур, отсутствует только в Молдове, Туркменистане, Узбекистане, Украине и Российской Федерации.

Проблеме административной процедуры посвящено большое количество работ украинских (В. Аверьянова, В. Битяка, И. Колиушка, А. Пухтецкой, В. Тимошука и др.) и российских ученых (Ю. Козлова, О. Морозовой, Б. Лазарева, Ю. Старилова, Ю. Тихомирова В. Юсупова и др.). В то же время на данный момент можно говорить лишь о теоретической юридической конструкции административной процедуры, поскольку соответствующее понятие все еще отсутствует в законодательстве обеих стран, как и единый законодательный акт об административных процедурах. В связи с этим целью статьи является попытка конструирования юридической модели административной процедуры, как элементарной, базовой юридической конструкции, структуру которой составляют права и обязанности ее участников.

В европейских державах первые общие законы об административных процедурах начали приниматься еще в 20-х годах XX столетия. На современном этапе основное внимание в европейских странах уделяется унификации и стандартизации правил и процедур взаимоотношений органов публичной администрации с гражданами. В 1996 году был опубликован «модельный» учебник Совета Европы «Администрация и Вы», в котором были систематизированы основные материальные и процедурные принципы взаимоотношений органов публичной власти с гражданами. В 1998-1999 гг. при ведущем участии Программы СИГМА (SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management) были проведены комплексные исследования общих институциональных принципов строения и функционирования публичных администраций в европейских странах, а также при подготовке публичных администраций к «европейскому административному пространству» в 2001 году Организация экономического сотрудничества и развития опубликовала книгу «Граждане как партнеры» (информирование, консультирование и участие граждан в разработке государственной политики). На сегодняшний момент Совет Европы ведет работу по кодификации европейских принципов надлежащего управления с целью создания модельного кодекса «good administration»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / [ Кол. авт. : Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Кресіна І.О., Нагребельний В.П. та ін.]; за заг. ред. д.ю.н. В.Б. Авер'янова. Київ., 2010. С.199.

<sup>2</sup> См.: Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права: Монографія / за заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. К., 2012. С.141.

Следует согласиться с А.А. Пухтецкой, что для ускорения процесса приведения национальной системы государственного управления в соответствии с потребностями функционирования органов публичной власти Украины в европейском административном пространстве существенную роль играет изучение опыта стран Центральной и Восточной Европы по внедрению комплексных «моделей» повышения административной способности публичных администраций, что соответствует исполнению Украиной обязательств, как действующего члена Совета Европы.

Следует сказать, что основой для сближения национальных правовых систем европейских стран в сфере деятельности органов исполнительной власти были основные принципы и стандарты, разработанные европейскими учеными. Именно принципы административной процедуры имеют ключевое значение для эффективного и рационального регулирования административно-процедурных отношений с точки зрения методологии, являются каркасом, который помогает не ошибиться в правотворчестве и правоприменении<sup>1</sup>.

Поэтому, с нашей точки зрения, при построении нормативной конструкции административной процедуры в административном законодательстве следует руководствоваться прежде всего европейскими принципами административной процедуры.

Впервые принципы взаимоотношений органов публичной административной администрации с частными лицами были определены в учебнике «Администрация и Вы» по результатам проведенного Советом Европы комплексного исследования принципов административного права европейских стран<sup>2</sup>. В соответствующем учебнике было выделено две группы принципов:

- 1) материальные принципы, среди которых выделено семь основных принципов: принцип законности; принцип равенства перед законом; принцип соответствия законным целям; принцип пропорциональности; принцип объективности и непредвзятости; принцип защиты доверия к закону и приобретенных прав; принцип открытости;
- 2) процедурные принципы, к которым отнесено шесть основных принципов: принцип доступа к государственным органам; право быть выслушанным; право на представительство и помощь; принцип разумного срока; принцип уведомления, объяснения причин и указания способов обжалования; принцип исполнения административных решений<sup>3</sup>.

Как и любая элементарная конструкция, юридическая конструкция административной процедуры может быть представлена в виде схемы прав и обязанностей<sup>4</sup>. Для того чтобы сформулировать теоретическую конструкцию

<sup>1</sup> См.: Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ, 2003. С. 32.

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> См.: Администрация и частные лица — европейский и российский опыт поиска взаимопонимания / Совет Европы и Центр стратегических разработок. М., 2006. С. 62-80

<sup>4</sup> О юридических конструкциях см.: Пономарев Д.Е. Генезис и сущность юридической конструкции : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Пономарев Дмитрий Евгеньевич; [Место защиты: Уральская государственная юридическая академия]. Екатеринбург, 2005. — 175 с.

административной процедуры на основе содержания правоотношений административной процедуры, установим сначала ее субъектный состав.

Одной из сторон административной процедуры является орган исполнительной власти, главная отличительная черта которого в данном случае – наличие властных полномочий. Другой стороной административной процедуры является частное лицо. Как справедливо считает В.П. Тимошук, правовой статус последнего напрямую зависит от типа административной процедуры. Так, в зависимости от того, кто выступает инициатором административной процедуры, все процедуры можно поделить на те, которые начинаются по инициативе частного лица, и те, которые начинаются по инициативе органа исполнительной власти. Можно выделить следующие виды частных лиц-участников административной процедуры:

- 1) заявитель, обращающийся в орган исполнительной власти с жалобой для получения административной услуги или ответа на запрос, заявление;
- 2) лицо, относительно которого принимается административный акт по инициативе органа исполнительной власти с целью применения к нему мер административного принуждения либо осуществления контрольных мер.

Кроме того, наряду с участниками административной процедуры можно выделить отдельную категорию лиц, которые к ней привлекаются, то есть так называемых «заинтересованных лиц». Их особенность в том, что они не являются инициаторами административной процедуры, однако последняя может повлиять на их права, свободы или законные интересы. Заинтересованные лица могут принять участие в административной процедуре по собственному желанию<sup>1</sup>. В соответствии с европейскими принципами административного права таким лицам должно быть предоставлено право представления замечаний до принятия административного акта. Внедрение понятия заинтересованного лица в законодательстве об административной процедуре является признаком демократичности управленческой деятельности<sup>2</sup>.

Процессуальный статус частных лиц-участников административных процедур, начавшихся по их инициативе, содержит правоспособность, дееспособность и совокупность прав и обязанностей. Дееспособность и правоспособность юридических лиц возникает с момента их государственной регистрации. Что же касается дееспособности физических лиц, то, на наш взгляд, дееспособными для участия в административной процедуре должны признаваться лица, достигшие 18 лет с некоторыми исключениями. В случае если приобретение определенного административного права или исполнение обязанности требуется от лица раньше 18 лет такое лицо должно считаться дееспособным к участию в данной административной процедуре. Кроме того, следует согласиться с В.П. Тимошуком, что в отдельных случаях дееспособность в административной процедуре физических лиц может быть ограничена либо лицо вообще может быть лишено административной дееспособности

<sup>1</sup> См.: Адміністративна процедура та адміністративні послуги. С. 44.

<sup>2</sup> См.: Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / [ Кол. авт. : Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Кресіна І.О., Нагребельний В.П. та ін.]; за заг. ред. д.ю.н. В.Б. Авер'янова. Київ, 2010. С.209.

(психическая болезнь, злоупотребление наркотиками и т.д.). В этом случае представительство прав и законных интересов таких лиц в административной процедуре может осуществляться по правилам гражданского законодательства, то есть через законных представителей<sup>1</sup>.

Основными правами частного лица в административной процедуре, начавшейся по его инициативе, должны быть:

- 1) право на обращение в орган исполнительной власти с ходатайством о принятии одного или нескольких административных решений, которые находятся в пределах его компетенции;
- 2) право на объективное и непредвзятое рассмотрение своего обращения;
- 3) право на своевременное рассмотрение своего обращения, в соответствии с которым орган исполнительной власти при принятии запроса должен заверить письменно время, в течение которого решение будет принято, за исключением случаев, когда орган исполнительной власти может ответить незамедлительно<sup>2</sup>;
- 4) право на запрос в орган исполнительной власти с целью получения информации, которой владеет административный орган;
- 5) право на рассмотрение своего запроса о предоставлении информации в течение разумного срока;
- 6) право быть проинформированным о частном лице либо о его интересах административных данных по его запросу;
- 7) право на консультацию в случаях, если общение подано в ненадлежащей форме относительно наиболее эффективного достижения собственной цели и объективной оценки собственных шансов;
- 8) право на представительство собственных интересов иным уполномоченным лицом;
- 9) право на персональное уведомление о принятии административного акта, касающегося прав, свобод и интересов частного лица;
- 10) право на обжалование административного акта, предусматривающее, что в самом акте должны быть указаны характер обжалования, органы, в которые можно обратиться за обжалованием, и сроки обжалования;
- 11) право на возмещение государством или органами местного самоуправления убытков, причиненных частному лицу незаконными действиями.

Среди обязанностей частных лиц в заявительных административных процедурах необходимо обозначить следующие: 1) в случае если обращение частного лица касается получения или сохранения определенного преимущества, на которое оно имеет право, частное лицо должно подать обращение своевременно; 2) лицо обязано подавать обращение в предусмотренной законом форме.

<sup>1</sup> См.: Адміністративна процедура та адміністративні послуги. С. 44.

<sup>2</sup> См.: Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права: Монографія / за заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. Київ, 2012. С.149.

Орган исполнительной власти в административных процедурах, начинающихся по инициативе частного лица, должен иметь следующие обязанности:

- 1) придерживаться норм Конституции и законов Украины, международных договоров, ратифицированных Верховным Советом Украины, судебной практики Европейского суда по правам человека и подзаконных нормативно-правовых актов;
- 2) действовать только на основании, в рамках и с целью, определенных законом;
- 3) действовать добросовестно, то есть не допускать злоупотребления правом и обхода закона со стороны должностных лиц органов исполнительной власти;
- 4) принять обращение частного лица к рассмотрению и рассмотреть его в течение разумного срока;
- 5) рассматривать обращение объективно и непредвзято;
- 6) в случае если при внесении обращения не была соблюдена установленная форма, принять обращение и предоставить лицу помощь в исправлении этих недостатков;
- 7) в случае если обращение подано в ненадлежащий орган, принять обращение и передать компетентному органу;
- 8) заботиться о законном авторитете и доверии к исполнительной власти частных лиц;
- 9) предоставлять информацию на запрос частных лиц, которой владеет исполнительная власть, в разумный срок, без требования предъявления доказательств заинтересованности частного лица;
- 10) в случае отказа в предоставлении информации по запросу частного лица, предоставить обоснованный отказ в письменной форме с указанием мотивов;
- 11) довести административный акт до ведома заинтересованных лиц в предусмотренном законом порядке;
- 12) указать в административном акте мотивы его принятия, характер обжалования, орган, в который можно обратиться с жалобой, и сроки обжалования;
- 13) выполнить административный акт в полном объеме и надлежащим образом.

Основными правами органов исполнительной власти как участников заявительных административных процедур могут быть: 1) право получать информацию от частных лиц в предусмотренных законом случаях; 2) право отказать частному лицу в удовлетворении его обращения, если оно является явно абсурдным или никчемным; 3) право ограничивать права, свободы и интересы лица, при условии что без этого ограничения невозможно удовлетворение публичных интересов, реализация которых предоставляет существенные преимущества; 4) право отказать в предоставлении информации по запросу частного лица, при условии что ее разглашение нанесет ущерб публичным интересам либо сохранение ее в тайне защищает частную жизнь других лиц.

Юридическая конструкция административных процедур, начинающихся по инициативе органа исполнительной власти, несколько отличается набором прав и обязанностей ее участников. На наш взгляд, основными правами частных лиц в таких процедурах должны быть:

- 1) право лица быть уведомленным о том, что относительно него была начата административная процедура, результаты которой могут повлиять на его права, обязанности и законные интересы;
- 2) право частного лица ознакомиться со всеми документами по административному делу, результаты которого могут повлиять на его права, обязанности и законные интересы;
- 3) право лица быть выслушанным, то есть право частного лица предоставлять доказательство, аргументы и факты в течение достаточного срока, с помощью чего обеспечивается право частного лица на справедливое рассмотрение дела и возможность органов публичной администрации принимать оптимальные решения, основанные на точной и сбалансированной оценке аргументов и фактов;
- 4) право на справедливое, объективное и непредвзятое рассмотрение своего обращения;
- 5) право на запрос в орган исполнительной власти с целью получения информации, которой владеет административный орган;
- 6) право на рассмотрение своего запроса о предоставлении информации в течение разумного срока;
- 7) право быть проинформированным о существующих о частном лице либо о его интересах административных данных по его запросу;
- 8) право на представительство своих интересов иным уполномоченным лицом;
- 9) право на личное уведомление о принятии административного акта, в случае если он касается прав, свобод или интересов частного лица;
- 10) право на обжалование административного акта, которое предусматривает, что в самом акте должны быть указаны характер обжалования, органы, в которые можно обратиться, и сроки обжалования;
- 11) право на возмещение государством либо органами местного самоуправления убытков, причиненных частному лицу незаконными действиями.

Поскольку в результате таких административных процедур принимается административный акт, согласно которому к лицу должны быть применены меры административного принуждения либо который содержит требование об устранении недостатков деятельности (при контрольных процедурах), основной обязанностью частного лица является полное и своевременное исполнение этого административного акта.

Основными обязанностями органов исполнительной власти, как участников административных процедур, начинающихся по их инициативе, должны быть следующие:

- 1) придерживаться норм Конституции и законов Украины, международных договоров, ратифицированных Верховным Советом Украи-



ны, судебной практики Европейского суда по правам человека и подзаконных нормативно-правовых актов;

- 2) действовать только на основании, в рамках и с целью, определенных законом;
- 3) действовать добросовестно, то есть не допускать злоупотребления правом и обхода закона со стороны должностных лиц органов исполнительной власти;
- 4) быть непредвзятым и объективным при рассмотрении дел;
- 5) уведомить заинтересованное лицо в разумный срок и соответствующим способом о том, что орган исполнительной власти начал административную процедуру и что данное лицо имеет право представлять факты, доказательства и аргументы;
- 6) заботиться о законном авторитете и доверии к исполнительной власти частных лиц;
- 7) предоставлять информацию на запрос частных лиц, которой владеет исполнительная власть, в разумный срок без требования предъявления доказательств заинтересованности частного лица;
- 8) в случае отказа в предоставлении информации по запросу частного лица, предоставить обоснованный отказ в письменной форме с указанием мотивов;
- 9) довести административный акт до ведома заинтересованных лиц в предусмотренном законом порядке;
- 10) указать в административном акте мотивы его принятия, характер обжалования, орган, в который можно обратиться с жалобой, и сроки обжалования;
- 11) обеспечить выполнение административного акта в полном объеме и надлежащим образом.

Указанные юридические конструкции всех видов административных процедур должны быть основой, нормативным «скелетом» при построении общего законодательного акта об административных процедурах. При этом при введении такого закона в действие следует внести изменения в ряд других нормативных актов. Если же нормативная конструкция административной процедуры будет предусмотрена в административно-процедурном кодексе, то многие из них утратят свою юридическую силу, так как их положения отобразятся в положениях данного кодекса<sup>1</sup>.

Таким образом, значение юридической конструкции административной процедуры для административного права можно сравнить со значением юридической конструкции договора для гражданского права и юридической конструкции состава преступления для уголовного права. Встроенная в нормы административного законодательства, юридическая конструкция административной процедуры, фактически, будет исполнять роль первоосновы, отображая специфику всей отрасли административного права.

---

<sup>1</sup> См.: Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / [ Кол. авт. : Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Кресіна І.О., Нагребельний В.П. та ін.]; за заг. ред. д.ю.н. В.Б. Авер'янова. Київ, 2010. С.199-206.

В связи с вышеизложенным, перспективами дальнейших научных исследований может быть разработка и усовершенствование юридических конструкций форм реализации исполнительной власти, сформированных на базе юридической конструкции административной процедуры. Необходимость этих исследований вызвана тем, что четкость установления и разграничения юридических конструкций форм реализации исполнительной власти в административном законодательстве права влияет на эффективность исполнения функций исполнительной власти и стабильность регулирования общественных отношений.

Кунцевич, М. П. Юридическая конструкция административной процедуры [Текст] / М. П. Кунцевич // История, теория, практика российского права : сб. науч. работ. Вып. 9. / Отв. ред. В. В. Захаров. – Курск : КГУ, 2013. – С. 19-28.