



УДК 347.998.85

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕДУРА И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АКТ: ПРИРОДА И СОДЕРЖАНИЕ НАУЧНЫХ КАТЕГОРИЙ

**Ирина БОЙКО,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Аннотация

В статье проанализированы такие научные категории, как «административная процедура» и «административный акт». Изложена позиция относительно их содержания и природы, назначения административной процедуры в демократическом обществе. Выделены признаки и черты, отличающие от других категорий административно-правовой науки. Обоснована необходимость формирования в системе административного права института административной процедуры. Определено место административного акта как «подститута» в институте административной процедуры. Акцентировано внимание на нетождественности административного акта и административного договора.

**Ключевые слова:** административная процедура, административный акт, административный договор.

## ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND ADMINISTRATIVE ACT: NATURE AND CONTENT OF SCIENTIFIC CATEGORIES

**Irina BOYKO,**

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department  
of Administrative Law Yaroslav Mudryi National Law University

### Summary

The article analyzes such scientific categories as „administrative procedure” and „administrative act”. The position regarding their content and nature, and the appointment of an administrative procedure in a democratic society are stated. Characteristics and features distinguishing from other categories of administrative-legal science are distinguished. The necessity of forming an administrative procedure institute in the system of administrative law is substantiated. The place of the administrative act as a “substitute” in the institute of the administrative procedure is determined. Attention is drawn to the non-identity of an administrative act and an administrative contract.

**Key words:** administrative procedure, administrative act, administrative agreement.

### Постановка проблемы.

В последнее время украинские ученые-административисты в научных публикациях и учебных пособиях активно используют такие категории, как «административная процедура» и «административный акт» [1; 2; 3; 4]. Оба термина новые для отечественной правовой науки. Следует отметить, что среди ученых отсутствует единое понимание сущности этих категорий. Ситуация усложняется тем, что в Украине до сих пор не принят закон об административной процедуре.

**Целью и задачей статьи** является изложение представлений о природе и содержании категорий «административная процедура» и «административный акт», сформированных на основании анализа научных публикаций, отечественного и зарубежного законодательства об административной процедуре и законопроектов, разработанных в Украине.

**Состояние исследования.** Значительный вклад в разработку кон-

цептуальных подходов к пониманию административной процедуры, ее содержательного наполнения и правового регулирования этого института внесли такие украинские ученые, как: А.М. Школик [5; 6], А.И. Миколенко [7], В.П. Тимошук [8], Р.С. Мельник [9], И.А. Каргузова, А.Ю. Осадчий [10], С.Г. Стеценко [11], О.С. Лагода [12]. Свое видение административной процедуры и ее места в системе административного права высказали В.Б. Аверьянов [13], О.В. Кузьменко [14], Т.А. Коломоец [15] и некоторые другие ученые.

**Изложение основного материала.** Однозначно позиции ученых сводятся к тому, что урегулирование значительной части общественных отношений, возникающих в связи с созданием субъектами публичного администрирования условий для реализации прав и обязанностей частных лиц, а также с принятием актов, направленных на удовлетворение публичного интереса, требует установления особенных

принципов и правил, которые в своей совокупности образуют отдельный институт.

В деятельности субъектов публичного администрирования процедура занимает центральное место, поскольку основным назначением этих субъектов является решение конкретных административных дел через принятие административных актов. Большинство таких дел носит позитивный характер, направлено на реализацию прав частных лиц, и не связано с юрисдикционной деятельностью. Важность института административной процедуры можно описать словами выдающегося ученого В.Б. Аверьянова: «Необходимо понимать, что такие процедуры, которые обобщенно определяются как «административные», способны повышать эффективность управленческой деятельности, способствовать четкому исполнению функций и полномочий органами и должностными лицами. Но главное – административные процедуры обеспечивают строгий



правовой режим соблюдения прав и свобод граждан и являются действенным способом защиты от субъективизма и произвола со стороны служащих органов исполнительной власти. Неслучайно в большинстве европейских стран существуют кодифицированные акты, посвященные весьма детальной регламентации таких процедур. Причем подобные законы в этих государствах – это сердцевина административного законодательства. Они определяют уровень демократии в государственном управлении» [16, с. 79].

Перед Украиной стоит задача создания стабильной и ответственной публичной власти, что является главным фактором построения современного демократического государства. В связи с этим имеет большое значение введение такой регламентации отношений между органами публичного администрирования, их должностными лицами, с одной стороны, и частным лицом, с другой, которая могла бы эффективно обеспечить реализацию прав последних и исключить их нарушение со стороны властвующих субъектов. Принципиальным для урегулирования правоотношений субъектов публичного администрирования с гражданами и юридическими лицами частного права являются следующие положения: во-первых, Конституция Украины предписывает органам государственной власти, органам местного самоуправления, их должностным лицам действовать только на основе, в пределах полномочий способом, предусмотренным Конституцией и законами Украины; во-вторых, отношения между публичной властью и частными лицами не могут зависеть от воли или желания первой, а должны основываться только на принципах права. В Украине свобода государства, его органов и должностных лиц ограничена принципом, по которому разрешено лишь то, что прямо предусмотрено законом. А утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства. В связи с этим в юридической науке введен правовой институт административной процедуры, основным назначением которого следует считать создание правового механизма взаимодействия субъектов публичного администрирования с частными лицами, благодаря которому наи-

более эффективным способом будут реализованы права этих лиц.

Существенное влияние на понимание украинскими учеными административной процедуры как законодательно установленного порядка деятельности субъектов публичной администрации оказала немецкая правовая доктрина. В немецкой административно-правовой науке четко разграничены понятия «административная процедура» и «административный процесс». Административно-процедурные нормы регулируют порядок принятия административных актов и заключения публично-правовых договоров публичной администрацией. Административно-процессуальные нормы предназначены для разрешения публично-правовых споров административными судами [17, с. 85]. Закон об административных процедурах Федеративной Республики Германии устанавливает, что административной процедурой является имеющая внешние последствия деятельность административных органов, которая направлена на проверку наличия условий, подготовку и издание административного акта либо на заключение публично-правового договора; административная процедура включает издание административного акта либо заключение публично-правового договора (§ 9 р.1 ч. II Закона) [18, с. 124].

Понятие «административная процедура» содержательно наполнено двумя терминами. «Процедура» – это порядок принятия актов и управленческих договоров, ориентированных на обеспечение публичного интереса. И второй термин – «административная» – в науке понимается как связанная с управлением, призванная служить. Такое двойное понимание базовой категории административного права обуславливает существование двух типов правоотношений в сфере публичного администрирования. Это, во-первых, отношения, которые носят управленческий характер, возникают по инициативе властвующих субъектов, в которых на частных лиц возлагаются чаще всего обязанности. Например, при осуществлении контроля в сфере хозяйственной деятельности уполномоченный орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, их должностные и служебные

лица осуществляют определенные действия, принимают решения, а субъекты хозяйствования обязаны допускать их к проверкам, предоставлять документы для проверки и т.д. Во-вторых, в отношениях с публичной администрацией частные лица реализуют значительную часть своих прав. Так, для регистрации предпринимательской деятельности, получения лицензии, разрешения частные лица обращаются к представителям административной власти, и только последние вправе принимать решения либо совершать действия, направленные на то, чтобы реализовать права и законные интересы граждан и юридических лиц. Эти два типа правоотношений требуют для их урегулирования установления различных правил, однако такие принципы, как верховенство права и обеспечение прав человека, одинаково ценны для обоих типов правоотношений.

Таким образом, считаем, что целесообразно *под административной процедурой понимать структурированный, нормативно закрепленный порядок принятия административных актов, заключения административных договоров, направленный на разрешение конкретных дел в сфере публичного администрирования.*

Дополнить понимание административной процедуры как правового явления можно, приведя более детальные ее характеристики. Так, к основным признакам отнесем следующие: правовой характер, поскольку принципы и правила, определяющие административную процедуру, содержатся в предписаниях нормативно-правовых актов; властный характер, проявляющийся в распоряжениях субъектов публичного администрирования, которые являются обязательными для других лиц; содержит в себе совокупность норм, регламентирующих как деятельность субъекта публичного администрирования, так и поведение частных лиц; процедура направлена на принятие административного акта субъектом властных управленческих полномочий; применяется для разрешения конкретного административного дела; основное её назначение – обеспечение эффективной реализации прав частных лиц и невозможность их нарушения; влечет за собой наступление внешних последствий, то есть применение процедур-



ных правил порождает права и обязанности лиц, находящихся вне системы публичного администрирования; имеет, как правило, бесспорный характер, то есть благодаря административной процедуре решаются позитивные управленческие дела. Исключение составляет процедура рассмотрения жалоб, поскольку при обжаловании решений, действий или бездействия субъектов публичного администрирования у сторон правоотношений, регулирующихся процедурными нормами, существуют разные представления о том, как следует поступать в конкретном административном деле.

В институте административной процедуры ученые выделяют «подинститут» административного акта [19, 247]. Как юридическая конструкция административный акт берет начало во французском публичном праве. Под административным актом во Франции традиционно понимали типичный продукт одностороннего властного управленческого влияния, направленного на исполнение законов. Он имел двоякое значение: с одной стороны, административный акт содержит волю властвующего субъекта, с другой – при помощи административного акта и процедуры его принятия обеспечивается правовая защищенность частного лица.

В законодательстве Украины не закреплено понятие административного акта. Попытка дать определение этой категории была сделана в действующем и сегодня постановлении Кабинета Министров Украины от 17 июля 2009 г. № 737 «О мерах относительно упорядочения административных услуг». В этом документе административный акт был истолкован как принятое субъектом решение индивидуального действия, направленное на приобретение, изменение или прекращение прав и обязанностей лица.

Исходя из вышеизложенного, под административным актом предлагается понимать принятое субъектом публичного администрирования решение, которое носит индивидуальный характер, направлено на приобретение, изменение или прекращение прав и исполнение обязанностей частных лиц либо обеспечение публичного интереса.

В отдельных случаях в административном акте содержится решение относительно юридических лиц публично-

го права. Например, контроль деятельности юридических лиц частного права и юридических лиц публичного права осуществляется по одинаковой процедуре, закрепленной в едином нормативно-правовом акте.

Принимая административные акты, субъекты публичного администрирования реализуют большую часть своих властных управленческих полномочий. В административном акте решается конкретный вопрос публичного управления. Административными называют акты применения норм права. Издание административных актов направлено на их однократное применение относительно конкретных лиц, условий и обстоятельств. Административный акт является результатом осуществления административной процедуры.

К признакам административного акта можно отнести следующие характеристики: властность, то есть в административном акте содержится воля представителей власти; правовой характер, поскольку его принятие основано на предписаниях норм права и он порождает юридические последствия; индивидуальность, поскольку в акте решаются конкретные вопросы управленческой деятельности, четко определены адресаты и сформулированы конкретные волеизъявления властвующего субъекта; принятие субъектом публичной администрации, наделенным властными управленческими полномочиями; подзаконность, что означает его принятие на основании предписаний законов и соответствие положениям закона; внешняя направленность действия административного акта, то есть направленность на неподчиненных властвующему органу лиц; официальность, что означает принятие акта от имени публичной власти и на основании предписаний законодательства.

Административный акт следует отличать от других актов публичной администрации. Так, нормативный акт, который принимается субъектом публичного администрирования, содержит правила поведения в управленческой сфере, рассчитан на неоднократное использование, касается неопределенного круга лиц, издан во исполнение закрепленных в законах предписаний. Административный акт носит индивидуальный характер,

после реализации исчерпывает свое действие, касается вполне конкретных лиц или конкретных управленческих вопросов.

Наряду с административными актами, субъекты публичного администрирования также принимают и другие акты: внутренние организационные, направленные на решение вопросов публичной службы или обеспечения эффективного функционирования системы публичного администрирования, а также акты юрисдикционные, связанные с рассмотрением и разрешением публично-правовых конфликтов – применением административного принуждения, в том числе привлечением к ответственности, и разрешением споров, которые возникают у частного лица с субъектом публичного администрирования. Еще один вид актов, принимаемых публичной администрацией, касается решения вопросов организационного характера внешней направленности, а именно: про передачу объектов недвижимости, земельных участков из собственности одного субъекта публичного права в собственность или управление другому, об утверждении плана мер по внедрению реформ в той или иной сфере, относительно создания, реорганизации или ликвидации подчиненных органов или их структурных подразделений и др. Эти акты принимаются по правилам, которые отличаются от предусмотренных для актов административных.

Перечисленные акты публичного администрирования тоже являются индивидуальными, однако принимаются в пределах учредительной, юрисдикционной, нормотворческой или кадровой процедуры. И хотя ученые предлагают административными считать индивидуальные акты вне зависимости от их направленности – и внешние, и внутренние [20], мы не разделяем эту позицию, поскольку принципы, применяемые к принятию этих актов не одинаковы. Процедура принятия административного акта должна быть пронизана духом человекоцентризма, в то время как целью принятия других актов, как правило, является эффективное управление, надлежащая организация публичного управления, его кадровое обеспечение.

Административная процедура применяется и при заключении админи-



стративного договора, объединяющего в себе черты административного акта и гражданского договора. Административный договор позволяет более эффективно использовать бюджетные деньги, временно привлекать к реализации функций государства специалистов высокого уровня, привлекать частных лиц для ведения государственных дел, предоставляет другие преференции.

Украинской правовой науке еще предстоит разработать теорию административного договора и переосмыслить позицию законодателя в этом вопросе. Так, Кодекс административного судопроизводства Украины определяет его в ст. 3 как двух- или многостороннее соглашение, содержание которого составляют права и обязанности сторон, обусловленные властными управленческими функциями субъекта властных полномочий, являющегося одной из сторон соглашения [21]. Однако в проекте Кодекса административного судопроизводства (далее – КАС) Украины, находящемся на рассмотрении законодательного органа, предлагается административный договор трактовать как совместный правовой акт субъектов властных полномочий либо правовой акт при участии субъекта властных полномочий и другого лица, который основывается на их волеизъявлении, имеет форму договора, соглашения, протокола, меморандума и др., определяет взаимные права и обязанности его участников в публично-правовой сфере и заключается на основании закона: а) для разграничения компетенции или определения порядка взаимодействия между субъектами властных полномочий; б) для делегирования публично-властных управленческих функций; в) вместо издания индивидуального акта; г) для урегулирования вопросов оказания административных услуг [22]. Такое определение административного договора детализирует его и, по нашему мнению, несколько сужает содержание правовой категории. Очевидно, что понятия «административный акт» и «административный договор» не тождественны, первое не является родовым для второго. Их связывает то, что они могут быть представлены в системе административного права как «подинституты» института административной процедуры.

**Выводы.** На основании изложенных позиций можем сформировать следующие выводы: 1. В науке административного права формируется институт административной процедуры, который занимает центральное место в системе административного права. 2. Целью административно-процедурного регулирования является обеспечение эффективной реализации частными лицами их субъективных публичных прав, в том числе с соблюдением принципов верховенства права и прав человека. 3. Административный акт – это решение субъекта публичного администрирования, направленное на реализацию прав частных лиц и обеспечение публичного интереса. 4. Административный акт и административный договор являются «подинститутами» института административной процедуры.

#### Список использованной литературы:

1. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права / О.І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
2. Каргузова І.О. Адміністративно-процедурне право / І.О. Каргузова, А.Ю. Осадчий. – Одеса : Юридична література, 2008. – 288 с.
3. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : [навч. посібник] / за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
4. Загальне адміністративне право : [підручник] / І.С. Гриценк, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та інші ; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К. : Юрінком-Інтер, 2015. – 568 с.
5. Школик А.М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2014. – Випуск 59. – С. 185–193.
6. Школик А.М. Виклики становлення законодавства про адміністративну процедуру на сучасному етапі / А.М. Школик // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2012. – Випуск 55. – С. 134–138.
7. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права / О.І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
8. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : [монографія] / В.П. Тимошук. – К. : «Конус-Ю», 2010. – 296 с.
9. Мельник Р.С. Інститут адміністративної процедури: деякі пропозиції щодо його змісту / Р.С. Мельник: збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку». – К. : Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України, 2011. – С. 119–128.
10. Каргузова І.О. Адміністративно-процедурне право / І.О. Каргузова, А.Ю. Осадчий. – Одеса : Юридична література, 2008. – 288 с.
11. Стеценко С.Г. Адміністративний процес в контексті розвитку адміністративно-правової науки / С.Г. Стеценко : збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку». – К. : Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України, 2011. – С. 69–74.
12. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.С. Лагода ; Національний університет державної податкової служби України. – Ірпінь, 2007. – 21 с.
13. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 8–14.
14. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : [монографія] / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
15. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2009. – 480 с.
16. Авер'янов В.Б. Нові риси предмета українського адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Журнал Персонал. – 2005. – № 4. – С. 76–81.
17. Штелькенс Пауль. Юрисдикція адміністративних судів, їх структура і склад / Пауль Штелькенс // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : збірник матеріалів. – К. : Німецький фонд міжнародного правового співробітництва, 2006.





18. Сборник законов об административных процедурах. – М. : Инфо-тропик Медиа, 2016. – 444 с.

19. Мельник Р.С. Система административного права : [монография] / Р.С. Мельник. – Харьков : Видавництво Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. – 398 с.

20. Плахотнюк Н.Г. Административні акти органів державного управління : проблемні питання правового регулювання / Н.Г. Плахотнюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 394–400.

21. Кодекс административного судочинства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : - <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

22. Проект КАС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zib.com.ua/files/Projekt\\_KAS\\_100317.pdf](http://zib.com.ua/files/Projekt_KAS_100317.pdf)

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Бойко Ирина Владимировна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Boiko Irina Vladimirovna** – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Administrative Law, Yaroslav Mudryi National Law University

*ir\_boiko@ukr.net*

УДК 349.6

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА БИОРАЗНООБРАЗИЯ В БАССЕЙНЕ РЕКИ ДНЕСТР

**Мария ВАЩИШИН,**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры социального права Львовского национального университета имени Ивана Франко

#### Аннотация

В статье проведен анализ природоохранных условий Договора между Кабинетом Министров Украины и Правительством Республики Молдова о сотрудничестве в сфере охраны и устойчивого развития бассейна реки Днестр, ратифицированного Верховным Советом Украины 7 июня 2017 г. Рассмотрены соответствующие нормы национального водного законодательства Украины и международного права о правовой охране биологического разнообразия. Обоснована необходимость более основательного внедрения в национальное законодательство экосистемного подхода в управлении водными ресурсами. Определены возможности и направления интеграции элементов сети природоохранных территорий в пределах бассейна реки Днестр в Общеευропейскую экологическую сеть и национальную экосеть Украины.

**Ключевые слова:** бассейн реки Днестр, водные ресурсы, устойчивое развитие, экосистемный подход, биоразнообразие, природоохранные территории, экологическая сеть.

## INTERNATIONAL LEGAL PROTECTION OF BIODIVERSITY IN THE DNIESTER RIVER BASIN

**Maria VASHCHYSHYN,**

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Social Law of Ivan Franko National University in Lviv

#### Summary

The article is devoted to the analysis of the environmental conditions of the Agreement, concluded between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Government of the Republic of Moldova on cooperation in the field of protection and sustainable development of the Dniester River basin (the Agreement was ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine on July 7, 2017). The author examines the national water legislation of Ukraine and international legislation on the legal protection of biological diversity. It is substantiated the need for the more thorough implementation of the ecosystem approach in the national legislation of Ukraine, which regulates the management of water resources. It is offered the opportunities and directions through which can be achieved the integration of the elements of the network of protected areas within the Dniester River basin to the pan-European ecological network and national eco-net of Ukraine.

**Key words:** Dniester river basin, water resources, sustainable development, ecosystem approach, biodiversity, protected areas, ecological network.

**Постановка проблемы.** Значительное ухудшение экологического состояния водных бассейнов и нерациональное использование водных ресурсов, которое приводит к утрате биоразнообразия и увеличению рисков возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, составляет угрозу национальной безопасности Украины в экологической, социальной и экономической сферах. Для преодоления кризис-

ного состояния в сфере использования водных ресурсов и достижения экологического равновесия необходимо ориентироваться на признанные международно-правовые стандарты по охране природных ресурсов, в частности, вод, а также определенную экологическую практику стран-членов Европейского Союза (далее – ЕС).

Знаковым событием, подтверждающим движение Украины в направлении интегрированного управления водны-