



УДК 342.9

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ОТГРАНИЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА ОТ ГРАЖДАНСКО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Екатерина КРОПИВНА,

аспирант кафедры административного, финансового и хозяйственного права  
Национального технического университета Украины  
«Киевский политехнический институт имени Игоря Сикорского»

### АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования процессуальных отношений, а также отграничение административного процесса от гражданско-процессуальной деятельности. В результате исследования доказано, что критериями разграничения административного процесса от гражданско-процессуальной деятельности являются следующие факторы: государственная политика по процессуально-правовому регулированию отношений; характер правовых материальных отношений; правовое положение сторон в процессуально-правовых отношениях; многообразие подходов к использованию принципа диспозитивности; порядок истребования доказательств и доказывания в делах административной и гражданско-правовой юрисдикций. На основе этих критериев дается правовая характеристика вышеизложенных процессуально-правовых отношений.

**Ключевые слова:** правоприменение, процесс, производство, административный процесс, государственная политика, публичная администрация, критерии разграничения, суд.

### LEGAL REGULATION OF PROCEDURAL RELATIONS AND SEPARATION OF ADMINISTRATIVE PROCESS FROM CIVIL-PROCEDURAL ACTIVITY

Ekaterina KROPIVNA,

Postgraduate student at the Department of Administrative,  
Financial and Business Law  
of National Technical University of Ukraine  
“Kyiv Polytechnic Institute named Igor Sikorsky”

### SUMMARY

The article deals with the issues of legal regulation of procedural relations, as well as the delimitation of the administrative process from civil procedure. As a result, the study is led to the following factors: the criteria for dissociating the administrative process from civil procedure are the following: public policy regarding procedural and legal regulation of relations; the nature of legal material relations; the legal status of the parties in the procedural legal relations; the variety of approaches to the use of the principle of disposition; procedure for obtaining evidence and proving in cases of administrative and civil jurisdiction. On the basis of these criteria, the legal regulation of procedural relations and separation of administrative process from civil-procedural activity is characterized.

**Key words:** law enforcement, process, proceedings, administrative process, public policy, public administration, distinction criteria, court.

**Постановка проблемы.** Правоприменение – одна из форм реализации норм права. Особую роль здесь играет процессуальное право, отраслью которого является административно-процессуальное право. На практике судьи судов разных юрисдикций сталкиваются с проблемами размежевания дел, которые должны решаться в рамках определенной судебной юрисдикции.

**Актуальность темы исследования** обуславливается тем, что в украинской правовой науке уделено мало внимания вопросам разграничения полномочий административных судов и судов других юрисдикций, особенно гражданских судов. В статье определены критерии разграничения адми-

нистративного судебного производства и производства по гражданским делам.

**Состояние исследования.** О проблемах административного процесса писали украинские ученые-правоведы (В. Аверьянов, А. Бандурко, В. Герашук, И. Голосниченко, В. Тимошук, Н. Тищенко и др.). Однако критерии разграничения административной юрисдикции и других ее видов еще недостаточно изучены.

**Целью и задачей статьи** является раскрытие основ правового регулирования процессуальных отношений, определение критериев разграничения административного судебного процесса и гражданско-процессуальной деятельности.

**Изложение основного материала.** Общественные отношения регулируются не только принятием правовых норм. Механизм правового регулирования отличается от регулирования общественных отношений иными средствами, такими, например, как мораль, этика, обычай, многообразием форм реализации установленных нормами правил, к которым относятся использования, исполнение, соблюдение и применение. Все формы реализации норм права (за исключением правоприменения) основаны на добровольности участия субъектов в соответствующем правоотношении. Использование прав и полномочий – это активная реализация субъектами правоотношений воз-



можностей, закрепленных в нормах права, которые они могут осуществить по своему усмотрению или оставить их без внимания. Выполнение норм права основано на обязанности, указанной в этих нормах, совершить соответствующие действия. Как правило, обязывающие нормы исполняются добровольно, без применения государственного принуждения. Это выражается в действиях физических или юридических лиц, которые предусмотрены нормой права. Такая форма реализации, как соблюдение норм права, предусматривает воздержание от действий, запрещенных соответствующей правовой нормой.

Применение норм права – это особая форма их реализации, которая нуждается в участии дополнительных субъектов, властных государственных органов или других участников правоприменения, которые наделены властными полномочиями. По мнению С. Алексеева, «применение права представляет собой существенный элемент механизма правового регулирования, обусловленный самой природой права, его государственно-властными чертами. Ключ к пониманию функций и значения применения права кроется в его государственно-властном содержании. Компетентный орган на основании своих государственно-властных полномочий включается (вклинивается) в процесс реализации права для того, чтобы обеспечить реализацию, довести ее до конца, активно продолжить конкретизированное, поднормативное регулирование общественных отношений. Акт применения конкретизировано дополняет властность юридических норм относительно данного случая, подкрепляет их государственно-принудительное действие. В соответствии с этим применение права выполняет: 1) правообеспечительную, 2) индивидуально-регулятивную функции» [1, с. 201–202].

Применение норм права имеет место там, где адресаты правовых норм не могут реализовать свои, предусмотренные законом права и обязанности без посредничества компетентных органов. Можно сказать, что на определенном этапе правоприменения подключается к способам непосредственной реализации – соблюдение, выполнение, использование [2, с. 389]

Разграничение судебных дел по их подсудности – актуальная проблема. Не случайно в некоторых государствах существует специальный суд, в компетенцию которого входит рассмотрение дел относительно их подсудности. Например, во Франции разграничение подсудности между общими и административными судами является одной из сложнейших проблем административного права. Для решения вопросов подсудности в этом государстве основан Трибунал по конфликтам. Он функционирует по принципу паритетного представительства от каждой из ветвей юстиции, а именно от Кассационного суда и Государственного совета (от этих органов направляются по 4 служащих). В заседаниях Суда принимают участие также правительственные комиссары, которые поддерживают обвинение (по 2 от Госсовета и Кассационного суда). Организация Трибунала осуществляется на основе постоянной ротации. Каждые три года происходит ротация его членов. Главой Трибунала является министр юстиции. Но это только номинально. Его обычно заменяет вице-глава суда, который избирается на 3 года из членов Госсовета и Кассационного суда поочередно. Если голоса при голосовании разделились поровну, проводится новое заседание под председательством министра юстиции [3; 4, с. 372–382].

Разграничение судебных дел в соответствии с их подсудностью осуществляется по видам юридических процессов, которые используются для регулирования производства правоприменения в делах соответствующей отрасли материального права.

Правоприменение осуществляется разными участниками правоотношений, это могут быть государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица этих органов и даже общественные объединения. Для реализации права путем правоприменения необходимы соответствующие процессуальные нормы. В ряде случаев материальное право не может быть реализовано вне процесса, а процесс существует для правильной реализации материального права. Наличие собственного содержания у каждой отрасли права требует конкретизации содержания политики, осуществляемой с помощью конкретного вида правового регу-

лирования [5]. С. Махина считает, что юридический процесс – это рассмотрение определенного юридического дела, то есть такого обстоятельства, которое решается, рассматривается на основе закона, а его результаты нацелены на его соблюдение [6].

В прошлом веке сущность юридического процесса сводилась в основном к порядку применения норм гражданского и уголовного права. В судах обычно рассматривались гражданские и уголовные дела. В гражданском судопроизводстве рассматривались споры о праве, а на основе приговоров суда применялись криминальные нормы материального права. В 1964 г. свои коррективы в концепцию юридического процесса внесла профессор Н. Салищева, которая опубликовала работу, посвященную третьему виду процесса – административному. Однако административный процесс представлялся, так сказать, в усеченном виде [7]. Ведь в Советском Союзе не существовало административной юстиции, а административный процесс сводился к применению мер административного взыскания и управленческих процедур.

В мировой практике существует много видов юридических процессов, что не могло не повлиять на развитие украинского процессуального законодательства. Современное украинское законодательство во главе с Конституцией Украины регулирует несколько видов процессов: конституционный, законодательный, гражданский, арбитражный, административный, бюджетный, криминальный и некоторые другие. Каждый вид процесса с большей или меньшей степенью обстоятельности регулируется соответствующими законодательными актами, форма и содержание которых известным образом отражают особенности «своего» вида процесса [8].

Регулирование процессов применения норм права в основном осуществляется с помощью соответствующих отраслевых кодексов. Немного иначе обстоит дело с конституционным процессом, регулирование которого осуществляется не специальным кодексом или отдельным законом, а процессуальными нормами Закона Украины от 13 июля 2017 г. № 2136–VIII «О Конституционном Суде Украины» [9]. Эти нормы сосредоточены в главах и раз-



делах упомянутого Закона, в основном в гл. 2 р. I «Полномочия Конституционного Суда Украины» и в р. II «Конституционное производство».

Даже законодательный процесс, на основе которого принимаются нормы права, осуществляется с помощью применения норм конституционного права. Кроме норм Конституции Украины, этим способом реализуются нормы Регламента Верховной Рады Украины, утвержденного Законом от 10 февраля 2010 г. № 1861–VI [10]. Законодательный процесс представляет собой поэтапное инициирование принятия закона, его подготовку, рассмотрение на всех предусмотренных законом уровнях парламентской структуры, его принятие, подписание и обнародование. Законодательный процесс, как и другие виды процессуальной деятельности, имеет соответствующую стадийность. О. Богачева считает, что «стадией законодательного процесса является законодательно определенная его составляющая, которая характеризуется осуществлением уполномоченными субъектами нормативно закрепленных процессуальных действий и относительной завершенностью, которая воплощается в юридически предусмотренном фиксированном результате» [11, с. 231].

Гражданско-процессуальное и уголовно-процессуальное законодательство еще издавна являются кодифицированными. Причем гражданский и уголовный процессуальные нормативные акты обновлены не так давно. 18 марта 2004 г. законодательно принят Гражданский процессуальный кодекс, ст. 1 которого закрепила его назначение, установив, что он «определяет юрисдикцию и полномочия общих судов по гражданским спорам и другим, определенным этим Кодексом, делам, устанавливает порядок осуществления гражданского судопроизводства» [12]. Криминальный процессуальный кодекс принят Законом Украины от 13 апреля 2012 г. № 4651–VI. Назначением этого кодифицированного акта является установление порядка криминального производства. В ч. 1 ст. 1 указанного документа отмечено, что «порядок криминального производства на территории Украины определяется только криминальным процессуальным законодательством

Украины», в ч. 2 ст. 1 к этому виду законодательства отнесен указанный выше Кодекс. Наряду с ним названы соответствующие положения Конституции Украины, международных договоров, ратифицированных Верховной Радой Украины, другие законы Украины [13]. Принятие процессуальных кодексов, а также наличие материальных (гражданское и криминальное) отраслей украинского права позволяют сделать вывод о наличии одноименных процессуальных отраслей украинского права.

Что касается бюджетного процесса, то его регулированию в Бюджетном кодексе Украины посвящена гл. 4 «Бюджетный процесс и его участники», другими главами этого Кодекса предусмотрены отдельные виды производств. Например, гл. 6 «Составление проекта государственного бюджета» [14].

Административный процесс и составляющие его производства также обеспечены правовым регулированием. Это и Кодекс административного судопроизводства [15, ст. 446], и Закон Украины «Об обращении граждан» [16], такая часть Кодекса Украины об административных правонарушениях, как производство по делам об административных проступках [17].

Еще одним видом является хозяйственно-правовое судопроизводство. Мы его в данной статье не рассматриваем, хотя отметим, что оно связано с комплексной отраслью материального права – хозяйственным правом, следовательно, включает в себя отношения как публичного, так и частного права.

В юридической литературе упоминается о наличии других отраслевых юридических процессов. Так, В. Комаров и В. Баранкова считают, что нотариальная процессуальная деятельность – это правоприменительная, юрисдикционная деятельность, в рамках которой компетентным органом – нотариусом – решается конкретное нотариальное дело, результатом чего является правоприменительный нотариальный акт, который содержит вывод о наличии у заинтересованного лица определенного права или о наличии юридического факта. Нотариальный процесс – это форма осуществления этой деятельности, вид юридического процесса, который представляет собой установленный законом порядок выполнения нотариальных

действий. Содержанием нотариального процесса являются процессуальные действия нотариусов или приравненных к ним лиц и других участников нотариального процесса, которыми реализуются их процессуальные права и обязанности [18]. Нотариальное процессуальное право не может рассматриваться в качестве самостоятельной процессуальной правовой отрасли. Оно является институтом гражданско-процессуальной отрасли права.

Определить критерии отграничения административного судопроизводства от других видов процессуальной деятельности можно в большей по объему работе. В данной статье мы ограничимся лишь определением критериев отграничения административного от гражданского судопроизводства.

Критериями отграничения административного процесса от гражданско-процессуальной деятельности являются следующие факторы: государственная политика относительно процессуально-правового регулирования отношений; характер правовых материальных отношений; правовое положение сторон в процессуально-правовых отношениях; многообразие подходов к использованию принципа диспозитивности; порядок истребования доказательств и доказывания в делах.

Особенность политики состоит в том, что она призвана быть определяющим средством регулирования общественных отношений. Из политической сферы вытекает дальнейшее правовое регулирование и вызывает решение относительно вида правового процесса, который необходимо применять при разрешении споров между участниками правовых отношений. Поэтому политикой является и функционирование государственного аппарата как такового, и урегулирование им общественных отношений нормами материального права, и определение, в каких формах будут решаться споры о праве по соответствующим отраслям материального права. Внедрение административной юстиции в Украине проходило довольно сложно. Но с 2005 г. административные суды начали свою деятельность и стали решать административно-правовые споры. С этого времени производства по делам о нарушении прав, свобод и законных интересов частных лиц



органами публичной администрации рассматриваются административными судами [19, с. 113–132].

По такому критерию, как характер правовых материальных отношений, гражданские и административные производства разграничиваются по конфликтам, касающимся публично-правовых и частноправовых отношений. В ч. 1 ст. 2 Кодекса административного судопроизводства Украины (далее – КАСУ) закреплено, что по правилам административного судопроизводства решаются споры «в сфере публично-правовых отношений с целью эффективной защиты прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц от нарушений со стороны субъектов властных полномочий».

Задачами гражданского судопроизводства, наоборот, является «справедливое, непредубежденное и своевременное рассмотрение и решение гражданских дел с целью защиты нарушенных, непризнанных или оспариваемых прав, свобод или интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц, интересов государства» (ч. 1 ст. 2 Гражданского процессуального кодекса Украины (далее – ГПКУ)). Сама направленность гражданского судопроизводства является иной, чем при рассмотрении административных дел. Гражданское судопроизводство осуществляется в частноправовой сфере, административное – в публично-правовой.

Правовое положение сторон в процессуально-правовых отношениях играет важную роль для определения подсудности дел, подхода к рассмотрению дела. По общему правилу, установленному в Конституции Украины, все участники судебного процесса являются равными перед законом и судом (п. 1 ст. 129). В ст. 24 провозглашено, что не может быть привилегий или ограничений по признакам расы, цвета кожи, политических, религиозных и иных убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, местожительства, по языковым или другим признакам. Этот принцип предусматривает равную возможность всех граждан принимать участие в гражданском судопроизводстве, находиться в правовом положении определенной законом процессуальной фигуры –

истца, ответчика, третьего лица и т. п., в равной мере реализовывать закрепленные процессуальным законом за такими субъектами процессуальные права и обязанности. Для обеспечения их реализации на суд возлагается обязанность охранять права участников гражданского процесса от нарушений, предупреждать о последствиях реализации этих прав, содействовать в их осуществлении [20, с. 14].

Административное же судопроизводство основано на некоторой фактической неравности сторон в спорах о праве. Следует отметить, что частное лицо предъявляет иск представителю государства в виде его органа или должностного лица, или к органу местного самоуправления, должностному лицу местного самоуправления, или к должностному лицу органа местного самоуправления. Многие органы имеют юридические службы, защищающие их интересы. Должностные лица органов публичной администрации также защищены полномочиями, предоставленными им законом [21, с. 244–267], с помощью тех же юридических служб. А физическое частное лицо полагается только на себя и на своего представителя, которого оно, как правило, само же и нанимает за собственные средства. Итак, в последнем случае лицо находится в неравных условиях в сравнении с органом исполнительной власти или местного самоуправления, их должностными лицами. Законодатель учел эту особенность административного судопроизводства и, желая хоть как-то исправить данную ситуацию, в ст. 160 новой редакции КАСУ предусмотрел особое отношение к частному лицу-истцу. Этому посвящены ч. ч. 3 и 4 данной статьи, согласно которым административный суд обязан по требованию истца предоставлять ему бланк искового заявления, чтобы облегчить этому лицу составление искового заявления. Ч. 4 ст. 160 КАСУ гласит, что «по просьбе истца служащим аппарата административного суда может быть оказана помощь в оформлении искового заявления».

Некоторые положения двух исследуемых производств вообще противоположные. Эта противоположность выражается, например, в разных подходах к принципу диспозитивности в гражданском и административном

праве. Ч. 3 ст. 13 ГПКУ гласит: «Участник дела распоряжается своими правами относительно предмета спора по собственному усмотрению. Такое право имеют также лица, в интересах которых заявлено требование, за исключением тех лиц, которые не имеют процессуальной дееспособности». По КАСУ не каждый участник производства, а лишь «каждое лицо, которое обратилось за судебной защитой, распоряжается своими требованиями на свое усмотрение» (ч. 3 ст. 9 КАСУ). Согласно ч. 2 ст. 77, в административных делах о противоправности решений, действий или бездействия субъекта властных полномочий обязанность доказывания правомерности своего решения, действия или бездействия возлагается на ответчика. Из этого следует, что истец может не доказывать противоправность этих действий, а лишь констатировать их и требовать отмены решения, возмещения убытков, причиненных незаконными, по его мнению, действиями или бездействием.

Если принимать во внимание и сравнивать доводы и доказывание в административных и гражданских производствах, то следует отметить, что процедурные действия во многих случаях похожи. Например, ч. 3 ст. 12 ГПКУ гласит: «Каждая сторона должна доказать обстоятельства, которые имеют значение для дела и на которые она ссылается как на основание своих требований или возражений, кроме случаев, установленных этим Кодексом». В соответствии с ч. 1 ст. 77 КАСУ, «каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которых основываются ее требования и возражения, кроме случаев, установленных ст. 78 этого Кодекса». Безусловно, полномочия сторон в гражданском производстве и судебном административном производстве во многом совпадают. Как видим из этих двух норм судебных производств, обязанности у сторон выписаны таким образом, что каждая сторона должна доказывать соответствующие обстоятельства. Однако в гражданском законодательстве уточняется, что эти обстоятельства имеют значение для дела, на которые сторона ссылается как на основание для своих требований или возражений. В норме, предусмотренной ч. 1 ст. 77 КАСУ, законодатель выска-



зал эту мысль прямолинейнее, обязав стороны доказывать обстоятельства, на которых основываются требования сторон и возражения. Случаи, на которые положения вышеуказанной нормы ГПКУ не распространяются, в отличие от КАСУ, не конкретизируются. Что касается административных производств, то они уточняются в ст. 78 этого нормативно-правового акта.

В гражданских делах участники производства выступают в качестве равноправных субъектов относительно решения дела. В ч. 1 ст. 49, определяющей процессуальные права и обязанности сторон, определено, что стороны пользуются равными процессуальными правами. В ч. 2 ст. 12 ГПКУ сказано: «Участники дела имеют равные права относительно осуществления всех процессуальных прав и обязанностей, предусмотренных законом».

Если в гражданском производстве обязанность предоставления доказательств в деле в основном возлагается на обе стороны, то в производстве по решению административных дел суд может по собственной инициативе вытребовать доказательства. Ч. 4 ст. 9 КАСУ закрепила: «Суд принимает предусмотренные законом меры, необходимые для выяснения всех обстоятельств по делу, в том числе по выявлению и истребованию доказательств по собственной инициативе». Эта норма дает право административному судье, по своему усмотрению, истребовать доказательства в деле. Это положение также служит для защиты частных лиц от нарушений их прав, свобод и законных интересов органами публичной администрации. Как верно определяют авторы Научно-практического комментария к Кодексу административного судопроизводства Украины, в судебном производстве относительно публично-правовых отношений, в частности в административном производстве, как и в криминальном, «принцип диспозитивности частично суженый специфическим положением и действием принципа официальности». Суд принимает все необходимые, предусмотренные законом меры, в том числе изучает доказательства по своей инициативе. Однако утверждение о том, что «наличие публичного интереса предопределяет активную роль суда в административном судопроизводстве

и необходимо для уравновешенности процессуального положения сторон», является не совсем полным [22, с. 61]. Активная роль суда в административном производстве, кроме того, точнее, прежде всего, определяется необходимостью защиты затронутых органами публичной администрации прав, свобод и законных интересов частных лиц. Административный суд был бы ненужным, если бы не было необходимости в защите прав граждан и других частных лиц от незаконных действий именно административных органов. В производстве относительно решения гражданских дел суд по собственной инициативе даже не может собирать доказательства, которые касаются предмета спора (некоторые исключения закреплены в ч. 6 ст. 81 ГПКУ). Административный суд имеет право собирать доводы и использовать их при рассмотрении и решении дел.

**Выводы.** Проанализировав процессуальные отношения, можем указать на проблему их разграничения по отраслям процессуального права. В работе изучена лишь часть данной проблемы и намечены возможности ее решения. Определены критерии отграничения административного процесса от гражданско-процессуальной деятельности. Ими являются следующие факторы: государственная политика относительно процессуально-правового регулирования отношений; характер правовых материальных отношений; правовое положение сторон в процессуально-правовых отношениях; многообразие подходов к использованию принципа диспозитивности; порядок истребования доказательств и доказывания в делах административной и гражданско-правовой юрисдикций. В отличие от гражданско-правового процесса, в административных делах роль административного суда более значительна, а права истца в административном производстве намного шире, чем в других видах производств.

#### Список использованной литературы:

1. Алексеев С. Общая теория права. Т. 2. Москва, 1982. 360 с.
2. Скакун О. Теория держави і права : підручник. Пер. з рос. Харків, 2001. 656 с.

3. Маняк Н. Организация правосудия во Франции. URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/> (дата обращения: 12.01.2019).

4. Брэбан Г. Французское административное право / под ред. и со вступ. ст. С. Боботова. Пер. с фр. Москва, 1988. 488 с.

5. Алексеев Н., Даев В., Кокорев Л. Очерки развития науки советского уголовного процесса. Воронеж, 1980. 252 с.

6. Махина С. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999.

7. Салищева Н. Административный процесс в СССР. Москва, 1964.

8. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

9. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.

10. Закон України № 2147–VIII від 3 жовтня 2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 43.

10. Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 р. № 1861–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № № 14–17. Ст. 133.

11. Богачева О. Законотворення: теоретико-правові аспекти : монографія. Кам'янець-Подільський, 2012. 448 с.

12. Цивільний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № № 40–42. Ст. 492.

13. Кримінальний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № № 9–13. Ст. 88.

14. Бюджетний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № № 50–51. Ст. 572.

15. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37.

16. Про звернення громадян: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

17. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

18. Комаров В., Баранкова В. Нотариат и нотариальный процесс : учебник. Харьков, 2000. 240 с.