

Научная статья
УДК 340.12
doi: 10.35750/2071-8284-2022-4-17-22

Андрей Иванович Каплунов
доктор юридических наук, профессор
<https://orcid.org/0000-0001-7298-873>, and-kaplunov@yandex.ru

*Санкт-Петербургский университет МВД России
Российская Федерация, 198206, Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д. 1*

О роли предмета и метода правового регулирования в определении отраслевой взаимосвязи материальных норм и вида юридического процесса, обеспечивающего их реализацию

Аннотация: В определении отраслевой принадлежности процессуальных норм важную роль играет метод правового регулирования.

Особую актуальность данный вопрос приобрёл после вступления в силу 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ).

В научном сообществе привязка в КАС РФ «административного» судопроизводства к административному процессу вызвала неоднозначное отношение.

Следует отметить, что данная проблема имеет межотраслевой характер, поэтому для её решения целесообразно использовать теоретические подходы, разработанные в рамках общей теории права и теории юридического процесса в целом.

В статье представлен анализ роли предмета и метода правового регулирования в определении типов метода правового регулирования и процессуальных форм их реализации на основе разработанной В. Д. Сорокиным теоретической конструкции механизма правового регулирования общественных отношений.

Положения общей теории права о типах единого метода правового регулирования и процессуальных формах их реализации и положения общей теории юридического процесса о процессуальных формах юрисдикционного юридического процесса позволили определить отраслевую процессуальную природу отечественной модели административного судопроизводства и выявить её недостатки.

Ключевые слова: предмет, метод, материальные нормы, типы правового регулирования, юридический юрисдикционный процесс, административное судопроизводство

Для цитирования: Каплунов А. И. О роли предмета и метода правового регулирования в определении отраслевой взаимосвязи материальных норм и вида юридического процесса, обеспечивающего их реализацию // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2022. – № 4 (96). – С. 17–22; doi: 10.35750/2071-8284-2022-4-17-22.

Andrey I. Kaplunov
Dr. Sci. (Jurid.), Professor
<https://orcid.org/0000-0001-7298-873>, and-kaplunov@yandex.ru

*Saint Petersburg University of the MIA of Russia
1, Letchika Pilyutova str., Saint Petersburg, 198206, Russian Federation*

Subject and method of legal regulation in determining the sectoral relationship of substantive norms and the type of legal process

Abstract: The method of legal regulation plays an important role in determining the branch affiliation of procedural norms. This issue has become particularly relevant since September 15, 2015 when the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation CAP RF came into force.

The linkage of “administrative” legal proceedings to the administrative process in the CAS RF caused an ambiguous attitude among scientific community.

The problem has an intersectoral character, so there may be some advantage in using theoretical approaches developed within the framework of the general theory of law and the theory of the legal process to solve an issue of law.

The article presents an analysis of the role of the subject and method of legal regulation in determining the types of method of legal regulation and the procedural forms of their implementation on the basis of the theoretical construction of the mechanism of legal regulation of social relations developed by V. D. Sorokin.

The provisions of the general theory of law on the types of a unified method of legal regulation and the procedural forms of their implementation and the provisions of the general theory of the legal process concerning the procedural forms of the jurisdictional legal process made it possible to determine the sectoral procedural nature of the domestic model of administrative proceedings and identify its shortcomings.

Keywords: subject, method, substantive norms, types of legal regulation, legal jurisdictional process, administrative proceedings

For citation: Kaplunov A. I. Subject and method of legal regulation in determining the sectoral relationship of substantive norms and the type of legal process // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2022. – № 4 (96). – P. 17–22; doi: 10.35750/2071-8284-2022-4-17-22.

Материальные нормы и вид юридического процесса, обеспечивающий их реализацию, несомненно, имеют отраслевую взаимосвязь. Однако она не всегда линейная и прямая, как может показаться на первый взгляд, если брать за основу отраслевое и терминологическое единство «уголовного права и уголовного процесса», «гражданского права и гражданского процесса». В определении отраслевой принадлежности процессуальных норм, регламентирующих процессуальную деятельность, важную роль играет метод правового регулирования. Впервые на связь метода правового регулирования и процессуальных форм его реализации обратил внимание В. Д. Сорокин в своей монографии «Метод правового регулирования. Теоретические проблемы» в 1976 году [9, с. 128–141].

Данный вопрос приобрел особую значимость после вступления в силу 15 сентября 2015 г.¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ). В результате так называемой «рекодификации» гражданско-процессуального законодательства Российской Федерации часть гражданско-процессуальных норм, в частности, регламентировавших «производство по делам, возникающим из публичных правоотношений»

(подраздел III Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ) легли в основу нового вида судопроизводства – «административного».

Терминология КАС РФ указывает на то, что складывающиеся в ходе административного судопроизводства правоотношения законодатель рассматривает как административно-процессуальные. Привязка в КАС РФ «административного» судопроизводства к административному процессу вызвала недовольство, с одной стороны, представителей науки гражданско-процессуального права [1, с. 45–51; 2, с. 30–34; 3, с. 26–28; 7, с. 10–11; 14], с другой стороны, учёных административистов [4, с. 12–14; 5, с. 330] в связи с распространением мнения о том, что административным процессом следует считать только «административное судопроизводство» [12, с. 6].

Данная проблема имеет межотраслевой характер, поэтому для её решения целесообразно использовать теоретические подходы, разработанные в рамках общей теории права и теории юридического процесса в целом.

Исследования В. Д. Сорокина показывают, что «механизм правового регулирования общественных отношений представляет собой сложное системное образование, элементами которого выступают: *единый предмет* правового регулирования, *единый метод*, проявляющийся в трёх типах правового регулирования – гражд-

См.: О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ.

данско-правовом, административно-правовом и уголовно-правовом, реализация которого происходит прежде всего и главным образом с помощью соответствующих видов юридического процесса и трёх одноименных процессуальных отраслей российского права» [10, с. 45].

Данная теоретическая конструкция была разработана В. Д. Сорокиным в 60-70-х годах прошлого столетия. В основе её лежит общетеоретический вывод о том, что материально-правовое регулирование на макроуровне (на уровне правовой системы в целом, имеющей отраслевое деление) представлено тремя типами единого метода правового регулирования в зависимости от доминирования одного из его системных элементов – дозволения, предписания или запрета, а именно: гражданско-правовым типом (доминируют *дозволения*), административно-правовым (доминируют *предписания*) и уголовно-правовым (доминируют *запреты*) [9, с. 116–117]. Каждому из названных типов правового регулирования соответствуют три вида процесса – уголовный, гражданский и административный [8, с. 47]. Основные разновидности юридического процесса как общеправовой категории в форме гражданского, административного и уголовного процессов являются своего рода каналами реализации одноименных типов метода правового регулирования [11, с. 156, 140–157].

Исходя из предложенной В. Д. Сорокиным теоретической конструкции, связь между материальными нормами и видом юридического процесса, обеспечивающего их реализацию, обусловлена не столько предметом, сколько методом правового регулирования. Терминологическое единство «уголовного права и уголовного процесса» определяется особенностями (типом) метода материального уголовно-правового регулирования, который основан на запретах, каналом реализации которых является уголовный процесс. Терминологическое единство «гражданского права и гражданского процесса» определяется особенностями (типом) метода материального гражданско-правового регулирования, который основан на дозволениях, каналом реализации которых является гражданский процесс. Немаловажное значение имеет то, что с точки зрения «типа метода» материально-правового регулирования они являются однородными (моно) отраслями.

Наименования типов метода правового регулирования в разработанной В. Д. Сорокиным теоретической конструкции получили соответствующую отраслевую привязку, поскольку именно в этих отраслях данные типы метода материально-правового регулирования (путем дозволений, предписаний, запретов) являются доминирующими и проявляются наиболее ярко и рельефно. Такая отраслевая привязка в определенной степени условна, поскольку в любой материальной отрасли в той или иной степени все указанные типы регулирования представлены [15, с. 265].

Реализацию гражданско-правового типа регулирования общественных отношений, в котором превалирует дозволение, обеспечивает **гражданский процесс**, который направлен на защиту прав физических и юридических лиц от нарушений (включает судебный порядок разрешения споров). Гражданское судопроизводство представлено *состязательным* типом юрисдикционного юридического процесса [6, с. 25, 278, 320]. Процессуальная форма этого типа используется для разрешения споров о праве; она включает две стороны спора и арбитра – государство, представленное судом.

Закрепленная КАС РФ отечественная модель «административного судопроизводства» предусматривает рассмотрение и разрешение судами общей юрисдикции двух категорий «административных дел»: 1) «о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций» (тяжебных дел), 2) «других административных дел», связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

С точки зрения типов правового регулирования материально-правовое содержание указанных категорий дел неоднородно. Предметное содержание первой категории дел включает «споры о праве» граждан и организаций с властным субъектом по поводу проблем в реализации *дозволений*. Для разрешения этих споров судом используется состязательная форма юрисдикционного юридического процесса. Такие дела разрешаются судом при участии в деле двух сторон: истца и ответчика. Термин «административное» указывает не на процессуальную природу данного судопроизводства, а обусловлен отраслевой принадлежностью материальных норм, закрепляющих *дозволения*, ставшие предметом спора.

Материально-правовые нормы, закрепляющие *дозволения*, лежащие в основе спора о праве, независимо от их отраслевой принадлежности, имеют одинаковую типологию с точки зрения элементов единого **метода** правового регулирования (он именуется гражданско-правовым типом) [11, с. 136–137]. Их реализация обеспечивается в рамках одного и того же типа юрисдикционного юридического процесса (состязательного), который по своей процессуальной природе является гражданско-процессуальным.

«Гражданское» судопроизводство и «административное» судопроизводство *по делам первой категории* объединяет то, что они обеспечивают реализацию гражданско-правового типа регулирования общественных отношений, основанного на дозволениях.

Таким образом, так называемое «административное» судопроизводство *по делам о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций* является разновидностью процессуальной деятельности, являющейся каналом реализации гражданско-правового

типа регулирования общественных отношений. Именно это обстоятельство определяет его отраслевую процессуальную природу.

Однако для обозначения данного вида судопроизводства использована терминология, производная от категории рассматриваемых дел, получивших в статье 126 Конституции Российской Федерации наименование «административных». В свою очередь, видовая процессуальная идентификация «административного» судопроизводства и отраслевая принадлежность норм КАС РФ определена законодателем в самом КАС РФ только на основе «предмета» правового регулирования, при полном игнорировании особенностей «метода» правового регулирования.

Как видим, терминологическое сопровождение данного вида судопроизводства обусловлено категорией рассматриваемых дел, получивших наименование «административных», а не процессуальной природой порядка рассмотрения этих дел, при том, что само наименование категории рассматриваемых дел не вполне корректно, поскольку не охватывает всего материально-правового разнообразия рассматриваемых дел. В самом КАС РФ в статье 1 его разработчики вынуждены были указать, что Кодекс «регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении ... других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений». Этот факт свидетельствует от том, что материально-правовое содержание рассматриваемых и разрешаемых дел выходит за рамки административно-правового регулирования, материально правовая основа «споров о праве» для «административного» судопроизводства не является определяющей. Его процессуальная природа обусловлена не предметом, а **методом** правового регулирования, представленным гражданско-правовым типом регулирования общественных отношений, каналом реализации которого является *состязательный* тип юрисдикционного юридического процесса, – по своей природе гражданский процесс.

С точки зрения общей теории юридического процесса существуют две процессуальные формы юрисдикционного юридического процесса – «состязательная» и «следственная». В рамках *состязательной* формы разрешаются споры о праве, она является каналом реализации дозволений и лежит в основе гражданского процесса. *Следственная* процессуальная форма обеспечивает реализацию ответственности за нарушение запретов, в своём классическом виде она представлена в уголовном процессе для применения мер уголовного принуждения.

Таким образом, отраслевая процессуальная природа «административного» судопроизводства и тип юрисдикционного юридического процесса, который лежит в его основе, определяются в конечном счёте не материально-правовым предметным содержанием рассматриваемых дел, а видом метода правового

регулирования, который определяет порядок их судебного рассмотрения как канала реализации соответствующего типа материально-правового регулирования общественных отношений. Соответственно, «административное» судопроизводство *по делам о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций* является каналом реализации гражданско-правового типа регулирования общественных отношений. А «поскольку данный тип правового регулирования охватывает различные по своему предмету группы общественных отношений, постольку гражданский процесс «обслуживает» соответствующие этим группам отношений материальные отрасли» [8, с. 46–47].

В свою очередь предметное содержание *второй категории дел*, рассматриваемых в рамках «административного» судопроизводства, а именно, «других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий» (часть 1 статьи 1 КАС РФ), связано с нарушением лицами, выступающими в качестве ответчика, установленных запретов и ограничений, либо **связано** с иным их недопустимым девиантным поведением, и необходимостью применения в отношении таких лиц санкций и иных мер принудительного воздействия, т. е. по сути основано на уголовно-правовом типе регулирования общественных отношений, каналом реализации которого является *следственный* тип юрисдикционного юридического процесса.

В этом случае имеет место явное несоответствие между типом правового регулирования и процессуальной формой его реализации, а если быть точнее, для реализации запрета (и применения санкций за его нарушение) используется процессуальный порядок, обеспечивающий реализацию дозволений (а точнее, защиту прав и свобод лица). Но, несмотря на это несоответствие, во вводной фразе части 3 статьи 1 КАС РФ основное внимание акцентируется на том, что эти дела связаны «с осуществлением **обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям**». Непонятно, правда, о каких правах человека и гражданина, правах организаций, нарушивших отдельные административные властные требования, идёт речь. Но ясно одно, что административное судопроизводство по данной категории дел, несмотря на их процессуальную природу, позиционируется главным образом как инструмент «контроля» за властным субъектом, «**за соблюдением**» властным субъектом «**прав и свобод человека и гражданина, прав организаций**», нарушающих отдельные административные властные требования, это инструмент *обязательного* контроля не за ли-

цом, нарушающим властные требования, а за властным субъектом, который призван следить за соблюдением этих властных требований. Эта норма вызывает недоверие к властному субъекту из-за гипотетической возможности административного произвола с его стороны. При такой постановке вопроса правосудие по так называемым «другим административным делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» отходит на второй план, а на первое место выходит обязательный контроль за истцом. С таким положением дел согласиться трудно.

Думается, что порядок рассмотрения в рамках административного судопроизводства второй категории «административных дел», связанных с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и административных властных требований к физическим лицам и организациям, с точки зрения общей теории права о типах метода материально-правового регулирования и процессуальных формах их реализации должен быть основан не на состязательном, а на следственном типе юрисдикционного юридического процесса.

Список литературы

1. Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. – 2016. – № 7. – С. 24–51.
2. Воскобитова Л. А. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях и его место в системе реализации судебной власти // Мировой судья. – 2017. – № 2. – С. 28–34.
3. Громошина Н. А. Основные положения КАС РФ: шаг вперед или два шага назад? / Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. III Московский юридический форум : материалы X Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения) : материалы конференции: в 4 ч. – Часть 3. – Москва: Проспект, 2016. – С. 25–28.
4. Каплунов А. И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. III Московский юридический форум : материалы X Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения): в 4 ч. – Часть 3. – Москва: Проспект, 2016. – С. 12–19.
5. Кононов П. И. Несколько тезисов в поддержку интегративного понимания административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18. – № 3. – С. 328–338.
6. Павлушина А. А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития / под ред. В. М. Ведяхина. – Самара: ГОУ ВПО «Самарская государственная экономическая академия», 2005. – 480 с.
7. Сахнова Т. В. Административное судопроизводство: проблемы квалификации // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. III Московский юридический форум. X Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции : в 4 ч. – Часть 3. – Москва : Проспект, 2016. – С. 3–11.
8. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. – Москва: Юридическая литература, 1972. – 240 с.
9. Сорокин В. Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. – Москва: Юридическая литература, 1976. – 143 с.
10. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2000. – № 4 (231). – С. 34–45.
11. Сорокин В. Д. Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень). – Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2003. – 661 с.
12. Стариков Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. – 2004. – № 6. – С. 5–13.
13. Терехова Л. А. Дрейф административного судопроизводства // Вестник гражданского процесса. – 2020. – № 3. – С. 30–50.
14. Туманов Д. А. Из жизни законодательных клонов. КАС РФ напоминает результат неудачного эксперимента [Электронный ресурс] // Сайт: «Legal.Report». – URL: <https://legal.report/author-16/iz-zhizni-zakonodatelnyh-klonov> (дата обращения: 10.02.1017).
15. Каплунов А. И. Современные подходы к пониманию административного процесса как результат и основа развития отечественного административно-процессуального законодательства // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18. – № 3. – С. 261–276.

References

1. Bonner A. T. Administrativnoye sudoproizvodstvo v Rossiyskoy Federatsii: mif ili real'nost', ili spor protsessualista s administrativistom // Zakon. – 2016. – № 7. – S. 24–51.
2. Voskobitova L. A. Sudoproizvodstvo po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh i yego mesto v sisteme realizatsii sudebnoy vlasti // Mirovoy sud'ya. – 2017. – № 2. – S. 28–34.

3. *Gromoshina N. A.* Osnovnyye polozheniya KAS RF: shag vpered ili dva shaga nazad? / Razvitiye rossiyskogo prava: novyye konteksty i poiski resheniya problem. III Moskovskiy yuridicheskiy forum : materialy X Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (Kutafinskiye chteniya): materialy konferentsii: v 4 ch. – Chast' 3. — Moskva : Prospekt, 2016. – S. 25–28.

4. *Kaplunov A. I.* Zakonodatel'stvo ob administrativnom sudoproizvodstve i yego vliyaniye na razvitiye teorii administrativnogo protsessa i formirovaniye administrativno-protssual'nogo prava kak otrasli prava // Razvitiye rossiyskogo prava: novyye konteksty i poiski resheniya problem. III Moskovskiy yuridicheskiy forum: materialy X Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (Kutafinskiye chteniya): v 4 ch. – Chast' 3. – Moskva : Prospekt, 2016. – S. 12–19.

5. *Kononov P. I.* Neskol'ko tezisov v podderzhku integrativnogo ponimaniya administrativnogo protsessa // Sibirskoye yuridicheskoye obozreniye. – 2021. – T. 18. – № 3. – S. 328–338.

6. *Pavlushina A. A.* Teoriya yuridicheskogo protsessa: itogi, problemy, perspektivy razvitiya / pod red. V. M. Vedyakhina. – Samara: GOU VPO «Samarskaya gosudarstvennaya ekonomicheskaya akademiya», 2005. – 480 s.

7. *Sakhnova T. V.* Administrativnoye sudoproizvodstvo: problemy kvalifikatsii // Razvitiye rossiyskogo prava: novyye konteksty i poiski resheniya problem. III Moskovskiy yuridicheskiy forum. X Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya (Kutafinskiye chteniya): materialy konferentsii: v 4 ch. – Chast' 3. – Moskva : Prospekt, 2016. – S. 3–11.

8. *Sorokin V. D.* Administrativno-protssual'noye pravo. – Moskva: «Yuridicheskaya literatura», 1972. – 240 s.

9. *Sorokin V. D.* Metod pravovogo regulirovaniya. Teoreticheskiye problemy. – Moskva: «Yuridicheskaya literatura», 1976. – 143 s.

10. *Sorokin V. D.* Pravovoye regulirovaniye: predmet, metod, protsess // Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Pravovedeniye. – 2000. – № 4 (231). – S. 34–45.

11. *Sorokin V. D.* Pravovoye regulirovaniye. Predmet, metod, protsess (makrouroven'). – Sankt-Peterburg: Yurid. tsentr Press, 2003. – 661 s.

12. *Starilov Yu. N.* Administrativnyy protsess v sisteme sovremennykh nauchnykh predstavleniy ob administrativnoy yustitsii // Gosudarstvo i pravo. – 2004. – № 6. – S. 5–13.

13. *Terekhova L. A.* Dreyf administrativnogo sudoproizvodstva // Vestnik grazhdanskogo protsessa. – 2020. – № 3. – S. 30–50.

14. *Tumanov D. A.* Iz zhizni zakonodatel'nykh klonov. KAS RF napominayet rezul'tat neudachnogo eksperimenta [Elektronnyy resurs] // sayt: legal.report. – URL: <https://legal.report/author-16/iz-zhizni-zakonodatelnyh-klonov> (data obrashcheniya: 10.02.1017).

15. *Kaplunov A. I.* Sovremennyye podkhody k ponimaniyu administrativnogo protsessa kak rezul'tat i osnova razvitiya otechestvennogo administrativno-protssual'nogo zakonodatel'stva // Sibirskoye yuridicheskoye obozreniye. – 2021. – T. 18. – № 3. – S. 261–276.

Статья поступила в редакцию 17.09.2022; одобрена после рецензирования 29.11.2022; принята к публикации 06.12.2022.

The article was submitted September 17, 2022; approved after reviewing November 29, 2022; accepted for publication December 6, 2022.