



УДК 342.9



**Николай Николаевич ЦУКАНОВ,**

заместитель начальника Сибирского юридического  
института МВД России (по научной работе)  
(г. Красноярск),  
доктор юридических наук, профессор  
*nikolai\_zukanov@mail.ru*

### ЭФФЕКТ СОЛЯРИСА: О ПРОБЛЕМЕ ПОНИМАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

### THE SOLARIS EFFECT: TO THE ISSUE OF COMPREHENSION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Несмотря на многолетние научные исследования в области административного процесса, сохраняются существенные различия в принципиальных подходах к его пониманию. В работе представлена попытка объяснения этого эффекта, сформулирована гипотеза, подтверждение или опровержение которой может, по мнению автора, способствовать развитию представлений об административном процессе, о перспективных направлениях его систематизации.

Despite many years of scientific research in the field of administrative procedure, significant differences in fundamental approaches to its comprehension remain. The article presents an attempt to explain this effect, formulates a hypothesis, the confirmation or refutation of which, in the author's opinion, can contribute to the development of ideas about the administrative procedure, as well as about long-term directions for its systematization.

**Ключевые слова:** административный процесс, подходы к пониманию административного процесса, административные производства, административно-процессуальный кодекс.

**Keywords:** *administrative procedure, approaches to comprehension of administrative procedure, administrative proceedings, administrative procedure code.*

**В** 1961 году вышло первое книжное издание научно-фантастического романа С. Лема «Солярис». Основным фоном сюжетной линии служит изучение людьми будущего возможности общения с разумным океаном, населяющим планету Солярис. По сюжету десятилетия сложнейших научных исследований, усилия выдающихся ученых, десятки тысяч выявленных и систематизированных фактов в конечном итоге не продвинули исследователей к решению основной поставленной задачи, соляристика стала своеобраз-

ной описательной наукой, которая не смогла сделать никаких определенных выводов об устойчивых закономерностях, позволяющих объяснять прошлое, управлять настоящим и прогнозировать будущее.

К сожалению, при определенных условиях этот фантастический сюжет может иметь место и в реальной жизни, и практика изучения административного процесса это в какой-то мере подтверждает. Причем, как и в производстве, причина такого предполагаемого результата кроется вовсе не в поверх-



ности производимых исследований, а в уникальности объекта, снижающей результативность стандартных подходов.

Основным предметом дискуссии уже несколько десятков лет остается вопрос о целесообразности того или иного взгляда на содержание и структуру административного процесса. Отсутствие необходимых нормативно-правовых ограничений предопределяет возможность параллельного развития интересных и содержательных научных теорий, не имеющих в то же время значимых точек пересечения. «При этом задача выявления и систематизации закономерностей, позволяющих прогнозировать возникновение и развитие определенных правоприменительных ситуаций, должным образом не решается ... весьма затруднительно сформулировать неочевидные, но новые, научно обоснованные закономерности, имеющие универсальное практическое значение для любых проявлений административного процесса. Отсутствуют не только единые рекомендации относительно таких прикладных вопросов, как, например, порядок исчисления сроков или оформления представительства в административно-процессуальных отношениях, но и понимание даже таких ключевых категорий, как «процесс», «производство», «процедура» [подр.: 14, с. 14-19]. При этом имеется в виду не отсутствие внимания к этим вопросам со стороны исследователей, а разнообразие подходов к их решению. В условиях неопределенности границ административного процесса исключается возможность выявления общих практически значимых закономерностей. И наоборот, предложение считать такой закономерностью то или иное правило должно растворяться в неопределенности возможности его применения в конкретной ситуации по причине неясности: идет ли речь об административном процессе или нет?

Известную проблему составляет не только «бесконечность количества производств», но и их неоднородность. Например, в процессуальном отношении в нормотворческих производствах федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления различного больше, чем общего,

равно как и в производствах, связанных с регистрацией политических партий и автотранспорта.

В 1964 году опубликована одна из наиболее известных работ в области административного процесса – монография Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР». Ключевой вопрос, который решается автором: «Можно ли утверждать, что административный процесс – это деятельность по разрешению всех индивидуальных дел в области государственного управления? Или административный процесс – это рассмотрение государственными органами споров, возникающих при разрешении индивидуальных дел, а также применении мер принуждения? Мы склоняемся ко второму мнению и тем самым даем ограничительное толкование понятию «административный процесс»» [8, с. 11]. Интересно, что в работах, опубликованных до и после данного высказывания, Надеждой Георгиевной приводились иные мнения по этому поводу [цит. по: 17; 4, с. 17]. Однако главное не это. Вопреки распространенному мнению, было бы неправильным считать, что предложенная Н.Г. Салищевой концепция возникла «из ничего». Сама Надежда Георгиевна, ссылаясь на работы Г.И. Петрова, А.Е. Ефремова, Ц.А. Ямпольской, В.М. Манохина, В.И. Поповой и ряда других авторов, отмечала, что проблематика научного процесса уже являлась предметом научных исследований, а выделение в научной литературе широкого и узкого подходов к его определению – сформировавшаяся к моменту подготовки работы данность [8, с. 6]. При этом, предлагая ограничительное толкование административного процесса, Н.Г. Салищева говорит о нем в сочетании с многочисленными административными производствами, которые должны учитываться, но в содержание административного процесса не входят.

Иное решение, но, по сути, того же вопроса о множественности содержания административного процесса, выражающееся в предложении закрытой классификации существующих административных производств, предлагал не менее известный административист – автор управленческой



концепции В.Д. Сорокин [11, с. 72-111; 10, с. 124].

Приходится констатировать, что указанный вопрос по-разному решается и в современной научной литературе, хотя более чем шестьдесят лет в той или иной форме остается предметом обсуждения.

Как указывает А.И. Каплунов, на сегодняшний день можно выделить четыре подхода к пониманию административного процесса:

- 1) судебный (Ю.Н. Стариков);
- 2) комплексный на основе юрисдикционного (Н.Г. Салищева);
- 3) интегративный (А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов);
- 4) комплексный на основе управленческого (А.И. Каплунов) [6, с. 264].

Этот перечень можно дополнить, приняв к сведению мнения, отраженные в работах М.Я. Масленникова [7], А.А. Демина [5], Ю.П. Соловья [9] и ряда других авторов. Очевидно, что разница заключается совсем не только в систематизации содержания административного процесса, но и в его разграничении со смежными категориями, прежде всего – с процедурами.

Возникает ощущение, что законодатель (равно как и высшие органы судебной власти) избегает использования термина «административный процесс» (возможно, по причине неопределенности его содержания), однако было бы ошибкой утверждение, что анализ законодательства совсем не позволяет делать никаких выводов относительно этой категории.

Термин «процесс» достаточно активно используется в федеральных законах, но в большинстве случаев имеется в виду иная деятельность, не ориентированная на реализацию норм материального права, а охватывающая другие виды юридически значимой активности субъектов права: учебно-воспитательный

процесс, технологический процесс, перевозочный процесс, процессы производства, организации дорожного движения, назначения и предоставления мер социальной защиты, приватизации, сбора подписей и т.д. В отдельных случаях данный термин применяется для обозначения деятельности по реализации отдельных мер, например «процесс контрольной закупки» (ч. 4 ст. 67 Федерального закона от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации») и даже описания противоправных действий физических лиц (например, «процесс потребления табака», ст. 6.23 КоАП РФ).

В традиционном для юридической литературы смысле термин «юридический процесс» упоминается в законодательстве для обозначения очень ограниченного круга видов деятельности. К числу последних можно отнести уголовный процесс, гражданский процесс, избирательный процесс<sup>1</sup>, бюджетный процесс<sup>2</sup>, законодательный процесс, процесс разрешения спора третейским судом<sup>3</sup>, процесс в Конституционном Суде Российской Федерации<sup>4</sup>, производство по делам об административных правонарушениях и т.д.

Нет оснований считать этот перечень исчерпывающим, но его содержание позволяет обратить внимание на некоторые общие закономерности и признаки.

Во-первых, речь идет о таких общеизвестных общетеоретических признаках, как направленность на реализацию норм материального права, стадийность, государственно властный характер, юридическая опосредованность, способность служить своеобразным каналом действия методов правового регулирования, допустимость применения аналогий и т.д. «Процесс, – как отмечает А.И. Каплунов, – представляет собой организационную форму нормотворческой и правопримени-

1 О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ.

2 Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований : Федеральный закон от 07.02.2011 N 6-ФЗ.

3 Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2015 N 382-ФЗ.

4 О Конституционном Суде Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ.



тельной деятельности уполномоченных на то субъектов, обеспечивающей достижение предусмотренного материально-правовыми нормами юридического результата» [2, с. 11].

Во-вторых, законодатель явно не связывает реализацию любой материально-правовой нормы с понятием «юридический процесс». Любая материально-правовая норма нуждается в механизме реализации, но не в каждом случае речь идет о юридическом процессе. В этом смысле известное утверждение К. Маркса о том, что процесс есть форма жизни материального закона, следует понимать расширительно. Процесс – одна из таких форм, пусть даже и наиболее организованная. Об этом вполне обоснованно говорится и в современной литературе. Например, нельзя не отметить достаточно перспективный термин «внепроцессуальные материально-правовые процедуры», предложенный А.И. Каплуновым [3, с. 14].

В-третьих, юридический процесс может быть не связан с применением мер юридической ответственности и иных мер государственного принуждения, хотя бы по причине существования избирательного или бюджетного процессов.

В-четвертых, нельзя утверждать, что процессом может называться только судопроизводство. Помимо уже отмеченных видов процесса нет сомнений, что уголовно-процессуальная деятельность осуществляется в досудебном производстве субъектами, не относящимися к судебной власти. Применительно же к административному процессу нельзя не согласиться со А.И. Стаховым, отмечая, что в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административно-процессуальное законодательство представлено шире, чем это необходимо для административного процесса, осуществляемого судами. В силу норм, составляющих правовую основу системы судебной власти, в Российской Федерации исключена возможность правового регулирования процессуальной деятельности судов посредством законов субъектов Российской Федерации [12, с. 316].

В-пятых, речь идет о деятельности, урегулированной федеральными законами (отно-

сительно перечисленных видов юридического процесса). В частности, нормы, процессуальные по своему содержанию, но имеющие организационное предназначение, не относятся к содержанию административного процесса. Действительно, можно ли считать, что установленный приказом МВД России от 28 апреля 2023 г. N 260 «Об организации научной и научно-технической деятельности в системе МВД России» порядок организации научной деятельности в системе органов внутренних дел либо утвержденный приказом МВД России от 2 сентября 2024 г. N 515 порядок делопроизводства в органах внутренних дел Российской Федерации составляют предмет административного процесса? Можно ли вообще говорить об административном процессе, имея в виду уникальные правила, опосредованные ведомственными и локальными актами? Полагаем, что нет.

В-шестых, процесс – понятие более широкое, чем система определенных правил. В общетеоретическом отношении разница между материально-правовой и процессуальной нормами кроется не в причастности последней к нормативно зафиксированной разновидности юридического процесса, а в предназначении. «Нормы процессуального права регулируют отношения, связанные с осуществлением, реализацией права. Главная особенность норм процессуального права – это их процедурный характер» [1]. Соответственно, могут существовать нормы, процессуальные по своему содержанию, но не входящие в какой-либо юридический процесс, поскольку последний – это, кроме того, полнота соответствующей системы правил, соответствие логике, принципам и методам процессуального права. Отдельные разрозненные правила не могут в полной мере именоваться ни производством, ни процессом [подр.: 16, с. 18]. В нормативном отношении это система норм и институтов, выстроенная законодателем в соответствии с определенными правилами. Например, статья 115 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации устанавливает меры дисциплинарного воздействия, применяемые за нарушение установленного порядка отбывания наказания к



осужденным к лишению свободы, однако порядок их применения, регламентированный статьей 117 УИК РФ, не принято называть процессом.

В-седьмых, во всех отмеченных случаях имеется в виду в том числе особая среда, которую образует взаимодействие участников на основе реализации их специальных процессуальных статусов. На наш взгляд, это не случайный, а существенный признак. Именно вариативность такого взаимодействия во многом обеспечивает динамичность процессуальной деятельности. Без этого компонента установленный законодательством порядок реализации норм материального права не может называться юридическим процессом. Например, нельзя назвать административным процессом порядок реализации материально-правовых норм, связанных с режимом военного положения.

При всем своем разнообразии существующие на сегодняшний день подходы к пониманию административного процесса имеют общую особенность: пределы административного процесса связаны с его предназначением, с неодинаково понимаемой различными авторами необходимостью обеспечить реализацию тех или иных норм материального права в административно-процессуальном порядке. Возможно, именно поэтому размышляются представления о юридических свойствах административного процесса, поскольку в одних случаях предмет оказывается необоснованно ограниченным (как, например, при судебном подходе), в других – предполагает охват норм и правил, которых на текущий момент может и не быть. Однако гипотетически возможен и иной подход. Как уже нами отмечалось, перспективной может оказаться попытка движения от обратного. Рассуждая о понятии административного процесса, возможно, следует говорить не столько о том, что может и должно быть его предметом, сколько о том, что на текущий момент облачено в соответствующую процессуальную форму [подр.: 14, с. 14-19].

Если процесс – это «изделие», то приобретение этого качества, кроме того, возможно с течением времени, по мере развития

регламентирующего его законодательства. Следовательно, для определения границ административного процесса необходимо применение правил темпоральной логики, необходим текущий анализ действующего законодательства на предмет наличия совокупности соответствующих критериев. Например, положения п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в части отнесения административно-процессуального законодательства к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов можно толковать в том числе и как пока еще не реализованную возможность.

При этом вполне допустима мозаичность общей картины в рамках созвучных видов деятельности. Так, например, законодательство о порядке привлечения к дисциплинарной ответственности военнослужащих соответствует, на наш взгляд, признакам административного процесса, а законодательство о дисциплинарной ответственности учащихся средних школ нет, хотя и то, и другое связано с реализацией дисциплинарной ответственности по административному праву.

Ранее нами уже высказывалось предположение о том, что первичным элементом административного процесса следует считать административное производство, обладающее определенными признаками [подр.: 14, с. 14-19]. А сам административный процесс можно воспринимать как сформировавшуюся на текущий момент совокупность этих производств. Следует отметить, что это предложение в целом не противоречит в том числе и комплексному подходу на основе юрисдикционного. Так, в учебнике по административному процессу Н.Г. Салишева, раскрывая содержание административных процедур как разновидности административного процесса, выделяет производство по рассмотрению заявлений и предложений граждан в органах публичной власти, лицензионно-разрешительные производства, разрешительные производства, регистрационные производства и др. [4, с. 57-103].

Более того, эту же логику использует и В.Д. Сорокин в части аргументации предлагаемого перечня производств: «... в настоящее время, с учетом изменений, происшед-



ших в стране, в структуру административного процесса входят производства, имеющие уже определенное законодательное закрепление...» [10, с. 123].

Разница лишь в том, что предлагаемый для обсуждения подход предполагает необходимость фиксации завершеного на какой-то момент времени перечня таких производств (причем не в обобщенном виде, поскольку отдельные виды дисциплинарного, лицензионного или иного вида производства могут соответствовать критериям процесса, а другие, аналогичные, но имеющие иную регламентацию, – нет) посредством использования критериев, к которым, на наш взгляд, следует отнести следующие:

а) установление на уровне закона (федерального или субъекта Российской Федерации) в целях реализации определенных норм материального права;

б) необходимость вынесения специально предусмотренного законом индивидуального акта для возбуждения соответствующего производства;

в) предусмотренная законом обязанность властного субъекта совершать циклические срочные действия;

г) наличие участников производства, обладающих субъективными процессуальными правами и обязанностями, и системы правоотношений, связанных с реализацией этих прав и обязанностей;

д) «документальная оформляемость», предполагающая, что «поставленную задачу следует решать, используя такие специальные категории, как «административное дело», «судебное административное дело», «несудебное административное дело»» [12, с. 321-324];

е) вынесение письменного индивидуального акта, обеспечивающего официальную реализацию исходной материально-правовой нормы.

На текущий момент можно говорить о соответствии критериям административного процесса судебных административных производств, регламентируемых Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, производства по делам об административных правонарушениях (вклю-

чая часть, реализуемую в соответствии Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации), а также отдельных видов несудебных административных производств, перечень которых должен стать предметом обсуждения с учетом их соответствия перечисленным критериям.

Предлагаемый для обсуждения вариант позволяет иначе взглянуть и на перспективы систематизации административно-процессуального законодательства. Сегодня задача разработки административно-процессуального кодекса выглядит еще более сложной, чем полвека назад, когда волевое решение законодателя могло бы относительно безболезненно создать условия для дальнейшей адаптации научных представлений об административном процессе. Однако кодификацию, во-первых, не следует рассматривать как самоцель. Необходимость в таком решении возникает по мере развития законодательства (сама по себе кодификация не предопределяет повышение эффективности). Кроме того, далеко не все виды юридически властной деятельности, направленные на реализацию материально-правовых норм, могут и должны быть урегулированы в соответствии с правилами процессуальной деятельности. Трудно, например, представить такую необходимость при реализации права полиции осуществлять блокирование территорий при ликвидации последствий аварий (ч. 2 ст. 16 Федерального закона «О полиции») или применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие (ст. 19 Федерального закона «О полиции»).

Во-вторых, в контексте обсуждения кодификации административно-процессуального законодательства чаще всего принято исходить из того, что соответствующий кодекс, как универсальный акт, должен охватывать одновременно все проявления административно-процессуальных отношений. Однако при современных наиболее распространенных подходах к пониманию административного процесса это или невозможно, или ограничивается содержанием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.



Особенностью же предлагаемого для обсуждения подхода служит возможность обоснованного законодательством ограничения объема содержания административного процесса, но использование последнего термина будет, прежде всего, свидетельствовать о различных степенях и формах детализации процессуального оформления той или иной деятельности в сфере государственного управления. Соответственно, единый административно-процессуальный кодекс окажется заведомо эклектичным документом, поскольку будет строиться на основе не столько единства предмета регулирования, сколько соответствия определенным особенностям правовой регламентации порядка применения.

Более перспективными представляются иные способы систематизации административно-процессуального законодательства. Например, в части совершенствования правового регулирования законодательства об административных процедурах, реализации предложений ряда авторов относительно принятия Основ административно-процессуального законодательства [10, с. 423; 15, с. 100-103] либо законов «Об основах админи-

стративного законодательства в Российской Федерации», «Об основах административно-процессуального законодательства в Российской Федерации» [13, с. 151-155]. Наконец, по аналогии со сферой законодательства об административной ответственности возможна кодификация по отдельным правовым институтам. Примером может служить Федеральный закон от 4 мая 2011 г. N 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», в известной степени являющийся результатом систематизации материально-правового и процессуального законодательства в области лицензирования.

В отличие от событий, описанных в романе «Солярис», научные исследования в области административного процесса, конечно, отнюдь не безрезультатны, а ученые-административисты не имеют иного пути, как успешное научное освоение той неотъемлемой части юридической сферы, которую принято связывать с административным процессом. Хочется надеяться, что представленный в настоящей работе подход, определяющей контуры еще требующей проверки гипотезы, хотя бы в качестве материала для критики может способствовать решению этой задачи.

### Библиографический список

1. Абдулаев, М.И. Теория государства и права : учебник для высших учебных заведений / М.И. Абдулаев. – М.: Магистр-Пресс, 2004. – 410 с.
2. Административно-процессуальное право : учебник / А.И. Каплунов, А.Н. Жеребцов, А.М. Субботин [и др.]; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. – СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2024. – 380 с.
3. Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. – СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2015. – 376 с.
4. Административный процесс : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М.А. Штатиной. – М.: Юрайт, 2017. – 317 с.
5. Демин, А.А. Уточним понятие административного процесса / А.А. Демин // Административное право и процесс. – 2004. – N 1. – С. 6-10.
6. Каплунов, А.И. Современные подходы к пониманию административного процесса как результат и основа развития отечественного административно-процессуального законодательства / А.И. Каплунов // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18. – N 3. – С. 261-276.



7. Масленников, М.Я. Административный процесс: теория и практика / М.Я. Масленников ; отв. ред. д.ю.н., проф. А.С. Дугенец. – М.: НОУ Школа спецподготовки «Витязь», 2008. – 364 с.
8. Салищева, Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Юридическая литература, 1964. – 158 с.
9. Соловей, Ю.П. К завершению дискуссии о понимании административного процесса / Ю.П. Соловей // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18. – N 3. – С. 359-378.
10. Сорокин, В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. – 474 с.
11. Сорокин, В.Д. Вопросы теории советского административно-процессуального права : дис. ... докт. юрид. наук / В.Д. Сорокин. – Л., 1968.
12. Стахов, А.И. Интегративная теория административного процесса – единственно верная основа построения модели административного процесса / А.И. Стахов // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18. – N 3. – С. 313-327.
13. Стахов, А.И. О некоторых аспектах кодификации отечественного административного и административно-процессуального законодательства в условиях глобализации публичного права / А.И. Стахов // Глобализация и публичное право : материалы III международной научно-практической конференции. – М.: Российский университет дружбы народов (РУДН), 2015. – С. 151-155.
14. Цуканов, Н.Н. Административно-процессуальная наука: к вопросу поиска объединяющей задачи / Н.Н. Цуканов // Административное право и процесс. – 2022. – N 8. – С. 14-19.
15. Цуканов, Н.Н. О возможных направлениях систематизации административно-процессуального законодательства / Н.Н. Цуканов // Государство и право. – 2011. – N 5. – С. 100-103.
16. Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : монография / Н.Н. Цуканов ; науч. ред. Ю.П. Соловей. – Красноярск: СибЮИ ФСКН России, 2012. – 328 с.
17. Штатина, М.А. Эволюция теории административного процесса в научных работах заслуженного юриста Российской Федерации Н.Г. Салищевой / М.А. Штатина // Административное право и процесс. – 2017. – N 6. – С. 19-24.