

ТИПОЛОГИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

А. В. Карамышев

*Белорусский государственный университет,
ул. Ленинградская 8, 220030, г. Минск, Беларусь, Karamyshev-1963@mail.ru*

В статье рассматриваются вопросы систематизации административных процедур в контексте современной базовой методологии. Анализируются некоторые существенные особенности и проблемные аспекты институализации административной процедуры по законодательству Республики Беларусь.

Ключевые слова: общая административная процедура; специальная административная процедура; коллизионное правило; субсидиарность; перечни административных процедур.

TYPOLOGY OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES

A. V. Karamyshev

*Belarusian State University,
Leningradskaya st. 8, 220030, Minsk, Belarus, Karamyshev-1963@mail.ru*

The article deals with the issues of systematization of administrative procedures in the context of modern basic methodology. Some essential features and problematic aspects of institutionalization of administrative procedure under the legislation of the Republic of Belarus are analyzed.

Keywords: general administrative procedure; special administrative procedure; conflict of laws rule; subsidiarity; lists of administrative procedures; lists of administrative procedures.

Вопросы типологизации и систематизации административных процедур имеют значение, во-первых, с точки зрения уяснения сущности этого правового феномена и, во-вторых, сбалансированного регулятивного его обеспечения. В этом аспекте важно избежать псевдокритериев и руководствоваться объективно верными ориентирами для анализа и оценки. Нередко эти ориентиры размыты, являются скорее количественными, а не качественными. Особенно это характерно, если отсутствует базовый системообразующий закон об административной процедуре (производстве), фиксирующий структурированную дефиницию процедуры и сопутствующий ей инструментарий.

В качестве примера закона можно привести Закон Азербайджанской Республики от 21 октября 2005 № 1036-ПQ «Об административном производстве» (далее - Закон № 1036- ПQ). В соответствии с статьей 2 закона административное производство - принятие, исполнение, изменение либо отмена административного акта на основании обращения физических либо юридических лиц или по собственной инициативе административных органов, а также деятельность по рассмотрению административных жалоб, осуществляемая соответствующими административными органами в пределах процедурных правил, установленных настоящим Законом.

Другой пример. Согласно статье 6 Административного кодекса Республики Молдова от 19 июля 2018 года № 116 (далее – Закон № 116) административное производство - это имеющая внешние последствия деятельность органов публичной власти, направленная на рассмотрение условий для издания индивидуального административного акта, его подготовку и издание, рассмотрение условий для заключения административного договора, его подготовку и заключение или рассмотрение условий для принятия меры, относящейся сугубо к публичной власти, ее подготовку и принятие. Издание индивидуального административного акта, заключение административного договора или принятие меры, относящейся сугубо к публичной власти, являются частями административного производства.

Из приведенных дефиниций и всего содержания законов не следует, что они формируют набор отдельных административных процедур. Напротив, базовые законы регламентируют единое «сквозное» административное производство. Оно имеет важное правовое значение общей процедуры. При этом следует уточнить, что эта процедура вариативна в двух составляющих, которые принято обозначать «неформальной» (условно свободной) и «формальной» (осложненной процессуальным элементом) процедурой. Основной критерий здесь - какой административный акт будет ее результатом: «благоприятный» или «неблагоприятный (обременяющий)».

Важными с точки зрения системной (не расширительной) типологизации административных процедур являются также следующие положения, касающиеся специальных процедур. Согласно статье 3 Закона № 1036-ПQ специальными законами могут быть установлены положения, дополняющие предусмотренные настоящим Законом положения, либо специальные правила, связанные с административным производством. Еще более сконцентрированную («центростремительную») систему процедур определяет норма статьи 2 Закона № 116, в соответствии с которой определенные аспекты, касающиеся административной деятельности по специфическим областям деятельности, могут регулироваться специальными законодательными нормами, отступающими от положений настоящего кодекса, только

если такое регулирование крайне необходимо и не противоречит принципам настоящего Кодекса.

В ситуации, когда такого рода базовые нормативные установления отсутствуют, появляется ложный компенсаторный импульс, и в типологии административных процедур активизируется матрица квазикритериев. В этом аберрационном поле возникает искусственное множество «административных процедур» - «внутренние», «внешние», «регулятивные», «юрисдикционные», « правонаделющие», «разрешительные», «регистрационные», «контрольно-надзорные», «по рассмотрению заявлений и предложений», «по рассмотрению жалоб», «по предоставлению информации», «по оказанию государственных услуг» и т.п. Таковую типологию нельзя признать подлинной, самостоятельной с наличием имманентных признаков. По сути, она подвержена подмене материально-установочными административными конструкциями.

Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» (далее - Закон № 433-З) содержит дефиницию административной процедуры. Согласно статье первой закона административная процедура - это действия уполномоченного органа, совершаемые на основании заявления заинтересованного лица, по установлению (предоставлению, удостоверению, подтверждению, регистрации, обеспечению), изменению, приостановлению, сохранению, переходу или прекращению прав и (или) обязанностей, в том числе заканчивающиеся выдачей справки или другого документа (его принятием, согласованием, утверждением), либо регистрацией или учетом заинтересованного лица, его имущества, либо предоставлением денежных средств, иного имущества и (или) услуг за счет средств республиканского или местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, из имущества, находящегося в республиканской или коммунальной собственности.

Как видим, дефиниция существенно отличается от вышеприведенных и других такого же плана определений в страновых законах. Она своей нетипичностью «специализирует» и определенным образом вычленяет феномен административной процедуры из административной деятельности. При этом сами процедурные «действия» отнесены на второй план, лишены в дефинитивной конструкции какой-либо эксплицитности. В этой части ее установочно-регулирующая нагрузка ослаблена.

Дефиниция выдержана не в собственно процедурном, а материально-правовом ключе посредством перечневого (сегментированного) закрепления реализуемых прав на имущественные объекты или обременений в определенном (сервисном) блоке государственно-публичного администрирования. Эта линия последовательно проведена посредством нормативного

закрепления разного рода материальных «перечней» и «регламентов» административных процедур.

Материально-правовое (количественное) заполнение административной процедуры, а оно, что парадоксально, доминирует в данном институте, являясь еще одним искусственным его «консервантом», выражено в сформированном указанием Закона № 433-3 учетно-перечневом субстрате. Так, Указом Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 утвержден перечень административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 13 июня 2017 г. № 445 установлен перечень сложных и многоступенчатых административных процедур, осуществляемых уполномоченными органами в отношении граждан (кроме индивидуальных предпринимателей). Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 октября 2018 г. № 740 установило перечень административных процедур, прием заявлений и выдача решений по которым осуществляются через службу «одно окно». Наконец, постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 сентября 2021 г. № 548 утвержден единый перечень административных процедур, осуществляемых в отношении субъектов хозяйствования.

Весь этот материально-учетный конгломерат семантически и лексически, тем более конструктивно, в перспективе будет выведен из административно-процедурной институционализации и займет свое объективно важное в количественном и качественном отношении место в материально-правовой блоке государственных административных услуг, использующем те или иные административно-процедурные алгоритмы.

Применительно к собственно процедурной типологизации необходимо отметить следующее. Несмотря на то, что Закон № 433-3 имеет название «Об основах...», и в пункте 1 статьи 2 он определен к общему (с весомым перечнем изъятий) применению в административных процедурах, нет оснований классифицировать данный закон в качестве общей процедурной основы внешней административной деятельности. В то же время, не будет корректным определять Закон № 433-3 и в качестве специального акта. Это было бы возможно при обязательном конструктивном соотношении его с актом общего действия. А такового в отечественной правовой системе, увы, нет. Тем не менее, Закон №433-3 следует соотносить, даже не вполне методологически корректно, с административно-процедурной типологией. Не будем здесь использовать такие, например, характеристики как «отдельный», «особый». Обозначим его как «специализированный», первично беря во внимание специфические, материально-сегментарные признаки, о которых речь шла выше.

Отнесение Закона № 433-З к условному «специализированному» типу не снимает с повестки общую проблематику системного процедурного обеспечения административной деятельности – институализации общей и специальных процедур, их сбалансированности (субсидиарности), «алгоритмичности». При всей своей специфике Закон № 433-З, так или иначе, неся в себе процедурную идеологию и базово-начальный алгоритм, обладает свойством «валентности» и потенциально способен на некоем первичном уровне формировать как опосредованные (декларативные), так и прямые (структурные) соединения с различными блоками административной деятельности. Это касается тех сфер, в которых не используются какие-либо «процедуры» из перечней и, соответственно, не активирован напрямую алгоритм Закона № 433-З, а действует некий в той или иной степени структурированный «порядок», который, по сути, является административной процедурой в разной степени качества. Административные сферы, прямо выведенные из-под действия Закона № 433-З, здесь не исключение. В свою очередь, содержательная административная специфика позитивно влияла бы на формирование общей и специальных процедур.

Такого рода динамику, пусть еще не устойчивую, можно проследить на примере лицензирования. В ранее действовавшем постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 17 февраля 2012 г. № 156 об утверждении единого перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей указывалось (пункт 2), что оно не распространяется на отношения, связанные с лицензированием отдельных видов деятельности. В действующем постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 24 сентября 2021 г. № 548 об утверждении единого перечня административных процедур, осуществляемых в отношении субъектов хозяйствования, такая норма отсутствует, а перечень, в свою очередь, содержит ряд лицензионных «процедур».

С принятием Закона Республики Беларусь от 14 октября 2022 г. № 213-З «О лицензировании» (далее - лицензионный закон) Закон № 433-З дополнен в статье третьей правилом, несущим коллизионную нагрузку (пункт 5¹). Согласно данной новелле, если законодательными актами в сфере лицензирования установлены «иные правила», чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются нормы законодательного акта в сфере лицензирования.

Юридическая эффективность такого рода регуляции (привнесенной) видится проблематичной. Она расходится с общепринятой апробированной моделью субсидиарного соотношения общей и специальной административной процедуры. Также нельзя не отметить, что лицензионный закон, определяя, например, в главе 5 «порядок предоставления, изменения

лицензий», не обеспечен процедурной канвой. Это в целом характерно и для других глав лицензионного закона. В свою очередь, Закон № 433-З также не был активирован для решения проблемы общих и «иных правил» (надо отметить, типичной для «порядков» многих административных сфер).

Тем не менее, на данном примере можно и нужно констатировать в целом методологически перспективную попытку отказаться от прямого размежевания административной процедуры и «самодостаточной» (в первом приближении) правоприменительной сферы, в данном конкретном случае – сферы лицензирования, и структурно их связать. Пока это выполнено в большей мере «материально» - отнесением ряда лицензионно-сервисных практик к «административным процедурам». Однако, с долей методологического оптимизма признаем, что наряду с этим имеет место, будем считать ее «пилотной», активация условно общей и специальной административных процедур.