
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

CONSTITUTIONAL LAW AND ADMINISTRATIVE LAW

УДК 342.92

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОТРАСЛЕВОЙ ИДЕНТИФИКАЦИИ

А. В. КАРАМЫШЕВ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. В контексте законодательства Республики Беларусь и иных государств рассмотрены теоретико-прикладные вопросы административного процесса и административного процессуального права. Определена их интегративная функция, методологическая связь с судопроизводством по административным (публичным) спорам. Охарактеризованы недостатки линейной диверсифицированной платформы административных процедур и производств. Обозначены ключевые параметры систематизации административного процесса в виде отраслевой субсидиарной модели общей административной процедуры и специальных административных процедур на началах процессуальной консолидации.

Ключевые слова: административный процесс; административная процедура; административное процессуальное право; административное решение; ненормативный правовой акт; методологическое обеспечение; консолидация.

Образец цитирования:

Карамышев АВ. Административный процесс: методологические аспекты отраслевой идентификации. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2025;2:16–25.
EDN: OWPHRW

For citation:

Karamyshev AV. Administrative process: methodological aspects of legal identification. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2025;2:16–25. Russian.
EDN: OWPHRW

Автор:

Александр Владимирович Карамышев – кандидат юридических наук; доцент кафедры государственного управления юридического факультета.

Author:

Aliaksandr V. Karamyshev, PhD (law); associate professor at the department of state administration, faculty of law.
karamyshev-1963@mail.ru

ADMINISTRATIVE PROCESS: METHODOLOGICAL ASPECTS OF LEGAL IDENTIFICATION

A. V. KARAMYSHEV^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Abstract. The article examines theoretical and applied issues of administrative process and administrative procedural law in the context of the legislation of the Republic of Belarus and other countries. Their integrative function, including the methodological connection with legal proceedings on administrative (public) disputes is defined. The shortcomings of the linear diversified platform of administrative procedures and proceedings are characterised. The key parameters of systematisation of the administrative process in the form of a sectoral subsidiary model of general and special administrative procedures on the basis of procedural consolidation are designated.

Keywords: administrative process; administrative procedure; administrative procedural law; administrative decision; non-normative legal act; methodological support; consolidation.

Введение

Теоретико-методологическое и нормативное обеспечение процессуальной основы административного права в их системной связи формируют исключительно важный фактор современного государственного (публичного) управления, административного правоприменения. В постсоветских республиках он стал без преувеличения ключевым звеном административной реформы, что выразилось в принятии в начале 2000-х гг. законов об административной процедуре (административном производстве), административно-процессуальных кодексов, общих административных кодексов. В Республике Беларусь этот трансформационный цикл начался с введением в действие Закона Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» (далее – Закон об основах административных процедур). Главное внимание при этом было сконцентрировано на модернизации, структурировании масштабного административно-функционального (в общепринятом понимании публично-сервисного) блока. Как результат, в Концепции правовой политики Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 28 июня 2023 г. № 196 (далее – Концепция правовой политики), констатируется достигнутая необходимая степень нормативной и практической «консолидации административных процедур».

С получением этого важного результата системное решение фундаментальных и операционных вопросов процедурно-процессуального обеспече-

ния административной сферы не ограничивается. Научная разработанность и востребованность отечественных норм процессуального права в целом и административно-процессуальных норм в частности в правовом государстве относится к числу важных актуальных показателей цивилизованного развития демократических институтов гражданского общества [1, с. 168]. Актуальным остается тезис о том, что управленческий процесс не получил в законодательстве Республики Беларусь необходимого системного регулирования. Это обстоятельство затрудняет уяснение его характеристик и выделение *типичных видов*^{1*} процессуальных действий, совершаемых органами государственного управления [2, с. 5].

Главный вектор, как представляется, здесь задает проблематика выстраивания интегрированной, «сквозной» правовой платформы, определяющей стадийную интерактивную динамику подготовки и принятия индивидуального административно-правового акта, а также последующей его проверки. В этом контексте важную методологическую составляющую образуют вопросы унификации и специализации административных процедур (производств), субсидиарного взаимодействия общей и специальной административных процедур на уровне принципов и юридических конструкций. Не менее важно определение элементов, связующих административную процедуру и судебное производство по делам, которые возникают из административных и иных публичных правоотношений.

Основная часть

Как и любая отрасль права, административное право имеет процессуальную компоненту. Реально административно-правовые отношения всегда воспринимаются только как процессуальные [3, с. 315]. Без административного (управленческого) процесса,

который является юридической формой реализации государственного управления, исполнительной власти, невозможно законное, справедливое и эффективное осуществление управленческой деятельности [4, с. 93]. Концептуально-методологический,

^{1*}Здесь и далее курсив мой – А. К.

нормативно-правовой и правоприменительный блоки являются важнейшими факторами реализации процедурно-процессуальной системы, опосредующей функционирование исполнительной власти, государственного (публичного) управления. Концентрация внимания на системных вопросах административного процесса важна для решения выделенной в Концепции правовой политики проблемы повышения качества правоприменения на основе действенной активации принципов права.

С точки зрения реального перехода к новой парадигме от многолетнего не синтезируемого в практическую материю теоретического дискурса вокруг понятия административного процесса для акцентированного обозначения и формирования действенного процессуально-правового феномена важное значение имеет вопрос его отраслевой идентификации. Основанность на европейской правовой модели и ее реципиенте – обширном постсоветском законодательстве – создает все предпосылки, чтобы постулировать в качестве комплексного, интегративного регулятора административное процессуальное право.

В исследованиях ученых тех стран, где отсутствует базовый регулятор, отраслевая сформированность данного института определяется в большей мере экстенсивными показателями. Так, отмечается, что административно-процессуальное право по объему регулируемых отношений охватывает потребности многих материальных отраслей права. Для данной *большой группы однородных административно-процессуальных норм* характерна высокая степень внутренней организации, соответствующая уровню самостоятельной и самодостаточной отрасли права, что дает веские объективные основания рассматривать обособившуюся группу однородных административно-процессуальных норм в качестве самостоятельной отрасли права [1, с. 164]. В этом же ключе высказано мнение, что формирующий отрасль системный базовый закон должен быть общим, ограниченным в прямом действии, составленным преимущественно из бланкетных отсылок к многочисленным отраслевым нормативным правовым актам об административных процедурах [5, с. 105].

Отечественными авторами обозначены разные позиции по вопросу отраслевой идентичности административного процесса. Некоторые исследователи предлагают, например, «в одном процессуальном нормативном акте объединить неюрисдикционные производства (основные процедурные правила деятельности органов исполнительной власти по принятию индивидуальных актов, затрагивающих права граждан) и административное судопроизводство (правила рассмотрения административных споров общими судами и квазисудебными органами административной юстиции. Вторая часть кодекса может

быть посвящена процедуре обжалования неправомерных действий администрации и должностных лиц» [6, с. 115]. В противовес этому мнению постановка вопроса о выделении самостоятельной процессуальной отрасли права или законодательства признана ошибочной. Тем не менее решение проблемы видится в системном правовом регулировании наиболее типичных управленческих производств [2, с. 10–11]. Однако для налаживания такого регулирования необходимо располагать системно-отраслевой процессуальной методологией, не нацеленной на рассредоточение производств, а синтезирующей их в базовом законе (кодексе).

В контексте современной парадигмы административный процесс материализуется как взаимосвязанная внесудебная и судебная правоприменительная деятельность по разрешению административных дел, осуществляемая в процессуально-правовых формах административного производства и административного судопроизводства и регулируемая специальной отраслью права – административно-процессуальным правом [7, с. 501].

Иная концепция представлена в формулировке, размещенной на официальной площадке «Правовой форум Беларуси»: административный процесс – урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность органов государственного управления (должностных лиц) по разрешению индивидуальных административных дел в порядке реализации функций исполнительной власти^{2*}.

Как видим, административное судопроизводство выпадает из широкого (системного) понимания административного процесса и, соответственно, предмета административного процессуального права. Административный процесс комплектуется «административно-процедурными производствами» и «юрисдикционными производствами» органов государственного управления.

Следует отметить, что и данная формула административного процесса выступает как частная, не задействованная в юридическом обороте. В такой артикуляции административный процесс и административное процессуальное право не получают устойчивого закрепления в отечественной научной методологии и преподавании административного права. Консервируется неполная формула наличия в структуре административного права «совокупности норм, регулирующих порядок реализации прав и обязанностей (процессуальная подотрасль административного права)» [8, с. 26; 9, с. 23]. Характерно, что представляемая таким образом подотрасль в учебной литературе не синтезирована. Общие положения об административно-правовых нормах, административно-правовых отношениях формулируются в контексте материального права,

^{2*}Правовой форум Беларуси [Электронный ресурс]. URL: <https://forumpravo.by/forums/information/?id=202> (дата обращения: 10.04.2025).

где процессуальные нормы и отношения только обозначаются с первичной их характеристикой. Этот момент отражается и на прикладной подаче материала об административных «процедурах» и «производствах», административном и судебном контроле. Можно говорить о том, что проблематика административного процесса концентрируется в производстве по делам об административных правонарушениях.

С позиции системно-методологического императива необходимо отметить следующее. Административный процесс является одним из узловых компонентов научной специальности 12.00.14 «Административное право и административный процесс» и охватывает весь комплекс проблем теоретического исследования данного правового феномена: понятие, историю становления, правовое регулирование, сущность и виды административно-процессуальной деятельности; административно-процессуальные нормы и правоотношения; современные информационные технологии в административном процессе; административный процесс в зарубежных странах. Административная процедура здесь прямо не названа, хотя именно с ней следует связывать основное содержание административного процесса. При этом нужно подчеркнуть, что оформленный в законодательстве институт административных процедур фактически имеет материально-правовое содержание и соответствующее этому позиционирование в научной специальности.

В процессуальном блоке как подэлемент выделен административный процесс по делам об административных правонарушениях. В данном контексте необходимо методологически корректно (нерасширительно) трактовать формулировку ст. 1.4 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, согласно которой «административный процесс – определенный настоящим Кодексом порядок деятельности его участников по делу об административном правонарушении».

В то же время важный юрисдикционный блок, предметом которого является судебный контроль в государственном управлении, отнесен к научной специальности 12.00.15 «Гражданский процесс; хозяйственный процесс; арбитражный процесс», задача которой – исследование «особенностей рассмотрения дел с участием государственных органов»^{3*}. Такое разграничение определяет существенную специфику, создает дискретность в освоении проблематики административного процесса, в то время как важен именно системный (кумулятивный) подход. Он может быть выражен, например, такой характерной формулой: принцип исследования обстоятельств дела по долгу службы (исследовательский принцип или инквизиционный принцип) в административ-

ной процедуре непрерывно продолжается в административно-судебном производстве [10, с. 28].

В связи с вышесказанным стоит отметить, что заданная в законодательстве «автономизация» процессуальных блоков определила особенности отечественного юстиционного (гражданского и хозяйственного) законодательства, что выразилось в различиях в понятийном определении предмета оспаривания, формулировках конструкций доказывания и инквизиционной функции суда в административном (публичном) споре. Также нельзя не отметить, что данный процессуальный блок в хозяйственном (экономическом) судопроизводстве урегулирован непосредственно законом, в гражданском судопроизводстве (в обход правонаделительной нормы) – постановлением Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 24 декабря 2009 г. № 11 «О применении судами, законодательства, регулирующего защиту прав и законных интересов граждан при рассмотрении жалоб на неправомерные действия (бездействие) государственных органов, иных организаций и должностных лиц» (далее – Постановление № 11).

При этом декларированный инквизиционный принцип методологически не обеспечен ввиду дефицита административно-правовой методологии. Так, воспроизводя норму закона об общем судебном контроле за законностью и обоснованностью решений, действий (бездействия) и специальном контроле за законностью, Постановление № 11 не определяет критериев для них. Специалистами в области административного права это обстоятельство оставлено без внимания, равно как и сама правовая норма. В комментариях представителей гражданско-процессуальной науки встречаем резонное указание на очевидно неудачную конструкцию нормы в части отсылки к прямому нормативному регулированию второго вида контроля и одновременно рекомендацию (с позиций административистики схематичную) связывать данный контроль только с теми случаями, когда соответствующий акт принимается органом (должностным лицом) исключительно на основе его правоприменительного усмотрения, чтобы суд своей деятельностью его не подменил [2, с. 85].

В Кодекс гражданского судопроизводства Республики Беларусь (далее – КГС) спорная норма не вошла. Ее заменило указание конкретных вопросов, подлежащих выяснению судом. В частности, суд обязан проверить соблюдение требований законодательства, устанавливающих основания для принятия (издания) оспариваемого ненормативного правового акта, совершения оспариваемых действий (бездействия), если такие основания предусмотрены законодательством, а также проверить соответствие содержания оспариваемого ненормативного правового акта, совершенных оспариваемых действий (бездействия)

^{3*}Паспорт специальности 12.00.15 «Гражданский процесс, хозяйственный процесс, арбитражный процесс» [Электронный ресурс]. URL: <https://vak.gov.by/node/1124> (дата обращения: 10.04.2025).

законодательству, регулирующему спорные отношения. Выяснение этих вопросов производится в целях проверки нарушения прав и законных интересов субъектов, в том числе из-за существенного дефекта усмотрения. В свою очередь, методология усмотрения – важная составляющая административно-правовой доктрины и методологии. Законы об административной процедуре содержат дефиницию усмотрения и подкрепляют данную формулу принципами, рамочными условиями.

Важная особенность инквизиционного судопроизводства сосредоточена в несвязанности суда основаниями и доводами (мотивами), изложенными в заявлении, жалобе. Данное правило характеризует саму сущность административной юстиции, и этот постулат закреплен в Постановлении № 11, КГС. Процессуальная компонента обозначенной формулы выражается в активной роли суда (сверх допустимой для него «активности» в состязательном процессе) в вопросах доказывания, материальная компонента определяется самим характером (глубиной) судебного контроля и оценки оспариваемого акта, действия (бездействия). Взаимосвязь, синергия этих составляющих не может реализоваться вне связи с правовой методологией, синтезированной в административном процессе. Принятие Кодекса гражданского судопроизводства актуализирует данную проблематику.

Характеризуя блок материально-правового контроля административного акта, важно отметить следующее. Закон об основах административных процедур, несмотря на свое название, имеет специальную структуру и специальную сферу регулирования, при этом он не охватывает широкий круг административных и иных публичных правоотношений. Соответственно, понятие «административное решение», созвучное административному акту, в той специальной дефиниции, в которой оно представлено в законе (решение уполномоченного органа, принимаемое при рассмотрении заявления заинтересованного лица) трансформируется в специфически прикладное. В результате методологическое значение дефиниции и понятия нивелируется.

При отсутствии в законодательстве содержательного понятия административного акта в КГС перенесена специальная юридико-техническая конструкция «ненормативный правовой акт», сформулированная (надо отметить, не без некоторых изъянов) для целей Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон о нормативных правовых актах). Со своей стороны, кодекс также придает ей специальный характер конфликтогенного феномена. Очевидно, что такая конструкция не способна в необходимой мере соответствовать административно-правовой методологии и практике. Характерно, что она не задействована в учебных источниках по административному праву, использующих понятие индивидуального правового

акта управления (также методологически небезупречное).

Тем не менее конструкция «ненормативный правовой акт» отражает важную проблему в контексте административно-процессуальной методологии и поэтому заслуживает внимания. Закон о нормативных правовых актах и КГС по-разному интерпретируют существенный вопрос процессуальной обеспеченности акта. Закон акцентировано обуславливает его принятие соблюдением «установленной процедуры». Это положение важно трактовать соответственно парадигме, т. е. широко: связывать его не только с нормотворческой процедурой, но и с административной процедурой в формате Закона об основах административных процедур и иными административными производствами, актуализируя их процедурный алгоритм.

В свою очередь, кодекс отсылает к «установленному порядку» принятия ненормативного правового акта. Принимая во внимание текущее состояние законодательства, такую формулу можно допустить с существенной оговоркой о том, что любой порядок имеет (должен иметь) ту или иную процедурную схему, определяемую в итоге базовыми принципами административного процесса. Однако нельзя согласиться с тем, что кодекс, возлагая на суд обязанность проверять соблюдение порядка принятия акта, делает следующую оговорку: «если такой порядок установлен». Как представляется, здесь возникает правовая неопределенность, имеющая в основе сущностную методологическую причину. Эта неопределенность не может не сказаться на рассмотрении споров. В будущем она потребует исправления.

С позиций методологии необходимо обратить внимание и на иные ситуации, обусловленные несбалансированностью, незавершенностью процессуального механизма. Соответственно, теоретико-прикладные конструкции и здесь могут дезориентировать. В связи с вышесказанным комментария заслуживает, например, укоренившееся деление административно-процессуальных отношений на административно-процедурные, осуществляемые органами государственного управления при разрешении бесспорных, неконфликтных административных дел, и административно-юрисдикционные отношения, связанные с разрешением административных споров [7, с. 503].

Признавая определенную научно-прикладную полезность данной конструкции, при этом ориентируясь на общепринятую практическую модель, необходимо все же сделать замечание. Группировка выстроена при отсутствии (отмеченном самими ее авторами) системного процедурно-процессуального законодательства. Такого плана законодательство, как показывает его содержание, не размежевывает административно-процедурный («неконфликтный») и административно-юрисдикционный («конфликтный») блоки. Они динамично сопряжены в двувидовой (неформальной

(ординарной) и формальной(осложненной)) общей административной процедуре и некоторых ее специальных формах. Для методологического обеспечения данного блока можно использовать понятие «комплексная правовая процедура» [11, с. 97].

При отсутствии процедурно-процессуального законодательства деление правоотношений на «административно-процедурные» и «административно-юрисдикционные» наряду с другими классификациями (комбинаторного порядка) было условно допустимым в пределах широкого методологического дискурса. На фоне современного солидаризированного праворегулирования такого рода экстенсивный фактор утрачивает свое значение. Приведенная, например, по инерции казахскими авторами обозначенная дихотомическая модель правоотношений [12, с. 49] уже диссонировала с положениями Закона Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. № 107-ІІ «Об административных процедурах», содержавшего главу 4 «Процедуры защиты прав и законных интересов граждан». Тем более такая модель не соотносится с положениями Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан.

В контексте структурирования административного процесса требует критического анализа проблема набора «административных процедур» и «административных производств». На наш взгляд, деление на процедуры и производства во многом является результатом доминирования в научном дискурсе не качественного (структурного), а количественного подхода, который сам по себе является методологически уязвимым. К тому же, он далек от реального, типичного нормативно-процедурного контента. По этому поводу не без критики отмечено, что «в связи с многообразием точек зрения на структуру административного процесса сложно определить даже приблизительно количество выделяемых учеными видов административных производств» [13, с. 11]. В связи с этим еще раз подчеркнем, что административно-процедурная упорядоченная компонента (рецепция германской модели) получила материальное воплощение в постсоветской административистике в формате законов об административной процедуре (административном производстве) либо административных процедурно-процессуальных кодексов. В результате проблема «больших чисел» принципиально снята.

Нужно отметить, что отечественными авторами также обращается внимание на «неоднозначное» решение вопроса о видах административных производств [8, с. 269]. Тем не менее белорусская административистика традиционно оперирует количественным критерием, связывая его с «характером индивидуально-конкретных дел» [8, с. 269; 9, с. 220]. По этой причине, образно говоря, наблюдается прежняя «раскройка процессуальной (процедурной)

материи» на бесконечное множество административных производств. С принятием Закона об основах административных процедур и сопутствующего нормативного массива это число увеличилось за счет объемных перечней таких процедур (производств), которые к тому же являются ничем иным, как материально-правовыми конструкциями.

В представленном в комментариях наборе производств обратим внимание на следующие: производство по изданию правовых актов управления, регламентарное производство, лицензионное производство, регистрационное производство, разрешительное производство, производство по обращениям граждан и юридических лиц, производство по осуществлению административных процедур [8, с. 269–270].

Несколько иная группировка представлена на правовом форуме Беларуси: 1) административно-процедурное производство (лицензирование, регистрационное производство, правотворческое производство); 2) юрисдикционное производство (производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан, производство по делам о дисциплинарных проступках, производство по делам об административных правонарушениях)^{4*}.

Очевидно, что такого рода наполнения методологически не выверены. Так, производства по изданию правовых актов управления как такового не существует. Оно беспредметно, абстрактно. Для выделения (обособления) некоторых других производств также нет отличительных процессуальных (процедурных) критериев. Объективно эти категории административных дел умещаются в типовую (общую и специальную) процедурную схему, которая должна регулироваться «комплексным базовым законом», что повсеместно реализовано в административном праве (процедурно-процессуальном законодательстве). На такой платформе и должен критически верифицироваться тезис об административных производствах как «обособленных совокупностях однородных действий» [9, с. 220].

В этом контексте показателен процесс трансформации, произошедший с лицензионным производством в рамках законодательства об административных процедурах. В п. 2 действовавшего ранее постановления 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, что оно не распространяется на отношения, связанные с лицензированием отдельных видов деятельности. Более того, п. 12 Положения о лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденного

^{4*}Правовой форум Беларуси [Электронный ресурс]. URL: <https://forumpravo.by/forums/information/?id=202> (дата обращения: 14.04.2025).

Указом Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2020 г. № 450, устанавливал, что в нормативных правовых актах, не регулирующих вопросы лицензирования в целом, как правило, не должны содержаться нормы, определяющие его порядок и условия. В действующем постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 24 сентября 2021 г. № 548 «Об административных процедурах, осуществляемых в отношении субъектов хозяйствования» такая норма отсутствует, а перечень, в свою очередь, содержит ряд лицензионных «процедур».

Тем не менее, не отказываясь полностью от идеи обособленности лицензионного производства, с принятием Закона Республики Беларусь от 14 октября 2022 г. № 213-З «О лицензировании» (далее – Закон о лицензировании) ст. 3 Закона об основах административных процедур дополнили п. 5¹ (сейчас п. 7). Согласно этой новелле «если законодательными актами в сфере лицензирования установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются нормы законодательных актов в сфере лицензирования».

Данный пункт сформулирован аналогично п. 8 указанной статьи о примате международного договора над нормами Закона об основах административных процедур. Таким образом, в обоих случаях предполагается коллидирующее соотношение (полное замещение) процедурных порядков, отличное от субсидиарного взаимодействия общей и специальной норм (применения в неурегулированной части). Представляется, что некорректно применять коллизионную формулу к соотношению норм Закона об основах административных процедур и Закона о лицензировании.

Вышесказанное подтверждает и сам характер процедурного наполнения Закона о лицензировании. Нормы глав 4 и 5, по сути, имеют материальное содержание. Процедурный элемент в них представлен фрагментарно. В частности, обозначен порядок подачи заявлений. Непосредственно их рассмотрение как процедура (процедурная стадия) зафиксирована только указанием сроков. Принципиальные аспекты взаимодействия соискателя и лицензирующего органа, в том числе соответствующей процессуальной фиксации, не решены, особенно при рассмотрении юрисдикционного вопроса об отказе в предоставлении лицензии соискателю. Аналогично они не решены в главе 9 рассматриваемого закона в отношении вопроса о приостановлении лицензии. В то же время установлено процессуальное требование о рассмотрении вопроса о прекращении лицензии в присутствии лицензиата. Только в этом сегменте лицензионного производства закон прямо закрепляет парадигмальный процессуальный (процедурный) императив – право быть выслушанным, не решая, однако, вопрос документирования.

Таким образом, лицензионное производство не выглядит полным, самодостаточным. Очевидно, дол-

жен быть задействован компенсационный механизм принципов и правил общей административной процедуры. Методология здесь дает альтернативу: применить либо «центробежную» субсидиарную формулу (общая норма применяется в части, не урегулированной специальной нормой), либо «центростремительную» субсидиарную формулу (специальная норма действует в части, не урегулированной общей нормой). Содержание норм Закона о лицензировании явно предполагает активацию последней.

Вопрос о субсидиарной связи с базовой административной процедурой важен и для других производств. В этом плане интерес представляют производства, обеспечивающие реализацию земельных правоотношений. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 13 января 2023 г. № 32 «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 18 июля 2022 г. № 195-З “Об изменении кодексов”» (далее – постановление № 32) введен в действие концентрированный блок таких производств с тем или иным процедурным наполнением. Все они призваны обеспечить учет и реализацию прав и законных интересов субъектов, заинтересованных в решении земельных вопросов, что предполагает наличие детально описанной процедурной компоненты. Этот факт декларируется уже в самих названиях нормативных правовых актов, устанавливающих «порядок рассмотрения» и «порядок принятия решений».

Как тот или иной порядок соотносится с принципами административной процедуры, административного процесса? На наш взгляд, при концентрации на правоприменительных действиях здесь не удалось уйти от избирательности, односторонности. Именно так обозначен, например, юрисдикционный алгоритм отказа в предоставлении земельного участка. Как следует из пунктов Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков, утвержденного постановлением № 32, определены две стадии данного юрисдикционного производства: подготовка структурным подразделением землеустройства местного исполнительного комитета информации о наличии оснований для отказа и принятие исполкомом соответствующего решения. Процедурные вопросы участия заинтересованного лица в этих важных для него стадиях (подготовительной и решающей) при этом не отражены. Иными словами, формат разрешения конфликтогенного вопроса ограничен с точки зрения критериев открытой процедуры. Соответственно, обозначенную в нормативном документе возможность последующего обжалования отказа в реализации права на землю необходимо первично соотносить с процедурной (процессуальной) «диффузией».

В то же время земельное законодательство выделяет специальный юрисдикционный блок рассмотрения земельных споров и включает в него базовые процессуальные константы. Так, в соответствии

с положениями ст. 109 и 110 Кодекса Республики Беларусь о земле земельный спор рассматривается с участием надлежаще извещенных заинтересованных сторон и иных лиц. Они вправе знакомиться с материалами по предмету земельного спора, делать из них выписки или снимать копии, представлять документы и иные доказательства, заявлять ходатайства, давать устные и письменные объяснения, возражать против ходатайств и доводов другой стороны.

Положение о порядке рассмотрения земельных споров Минским городским, городскими (городов областного подчинения), районными исполнительными комитетами и образования комиссий по подготовке материалов по рассмотрению земельных споров, утвержденное постановлением № 32, дополнительно оговаривает процедурные вопросы, связанные с принятием комплекса подготовительных мер, включая дополнительную проверку, специальную проверку по земельному спору. Следует также отметить важное процессуальное правило о том, что создаваемая для рассмотрения земельного спора комиссия работает на принципах свободы обсуждения вопросов и гласности. Результаты работы комиссии оформляются протоколом, в котором отражаются содержание рассматриваемого вопроса (очевидно, ход слушания) и принятое по нему решение. В приведенных положениях восприняты базовые установки общей административной процедуры и урегулированы специфические аспекты.

Отдельного рассмотрения требуют акцентированно закрытые производства, например, таковыми являются порядок включения субъектов хозяйствования в список поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно (на 2 года) не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок, и порядок досрочного исключения из данного списка. Данные юрисдикционные регламенты установлены ведомственным актом – Инструкцией о порядке формирования и ведения списка поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок, утвержденной постановлением Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь от 29 декабря 2018 г. № 92.

Рассмотрев производства в разных административных сферах, можно сделать общий вывод о том, что они не выполняют и в принципе не должны выполнять компенсационную функцию, обусловленную недостатками общей административной процедуры либо ее отсутствием. Зарубежное законодательство формирует иное соотношение. Так, согласно ст. 3 Закона Азербайджанской Республики от 21 октября 2005 г. № 1036-ІІQ «Об административном производстве» специальными законами могут быть установлены положения, дополняющие предусмотренные данным законом положения, либо специальные правила, связанные с административным производ-

ством. Более акцентированную формулу содержит норма ст. 2 Административного кодекса Республики Молдова, в соответствии с которой определенные аспекты, касающиеся административной деятельности по специфическим областям, могут регулироваться специальными законодательными нормами, отступающими от положений кодекса, только если такое регулирование является крайне необходимым и не противоречит принципам кодекса.

Может ли выполнять такую функцию Закон об основах административных процедур? При анализе его содержания очевидной становится его существенная специфика в системном и юридико-техническом плане по сравнению с зарубежным законодательством. Специфику имеет и само его название («Об основах...»). Фактически закон формулирует общие, линейные элементы процедуры. Являясь «компактным» в структурно-содержательном отношении, он также имеет особую сферу применения, что констатируется отечественными специалистами в области административного права: «В основу белорусского законодательства положен узкий подход к понятию административных процедур как особых действий юридически значимого характера по работе с отдельными видами заявлений» [9, с. 223]. Другими словами, на основе закона создана специфически отформатированная «административная процедура», предполагающая специальное целевое ее использование: для обеспечения на заявительной основе определенного (весьма обширного) перечня юридических действий, в современном понимании государственных (административных) услуг (лицензионных, регистрационных, удостоверяющих, согласующих, разрешительных и др.).

При этом сами процедурные действия (алгоритмы взаимодействия участников) определены сжато, они не достигают необходимой эксплицитности. Иное содержание имеют дефиниции понятия «административная процедура» в зарубежном законодательстве. Например, согласно Административному кодексу Республики Молдова 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.

Особенностью отечественного законодательства является и то, что от «процедурных основ» (и от процедурной систематизации как таковой) прямо или косвенно (по умолчанию) обособлены широкие сферы административных отношений. Прежде всего это касается общей сферы, регулятором которой выступает Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-3 «Об обращениях граждан и юридических

лиц». Данный закон является своего рода реновацией Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Для обращений введено несколько общеустановочных критериев, формирующих определенный порядок их рассмотрения. При этом такая форма, как личный прием, в большей части используемая заявителями в конфликтных ситуациях, при всей ее открытости не имеет регламента, аналогичного процедурному слушанию дела.

Само понятие «процедура» в законе и связанном с ним законодательстве не используется, хотя оно адекватно рассмотрению в публичном порядке не только заявлений, тем более жалоб, но и предложений, адресованных государственным органам, иным государственным и негосударственным субъектам, оказывающим административные и публичные услуги. Для последнего вида обращений убедительным примером являются предложения, которые могут быть выдвинуты местным собранием жителей в соответствии с Законом Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 411-3 «О республиканских и местных собраниях». Для реализации данных инициатив закон и был принят. Рассмотрение таких предложений очевидно требует какой-то относительно формализованной процедуры, а не отсылки к общему (непроцедурному) порядку рассмотрения обращений граждан и юридических лиц. Так, согласно Административному процедурно-процессуальному кодексу Республики Казахстан такого рода обращения (сообщения, отклики, предложения, запросы) рассматриваются в порядке упрощенной процедуры, отличие которой от общего регламента сводится, по сути, к особенностям ее прекращения.

Наряду с этой публичной сферой Закон об основах административных процедур сегментирует и другие «исключенные» административные сферы. При сложившейся конъюнктуре такое обособление от специфического института административных процедур может показаться рациональным и оправданным. Однако принципиальное решение состоит не в специализации, а, как уже отмечалось, в процедурно-процессуальной консолидации. Это обстоятельство относится и к непоименованным административным сферам, где действует в той или иной степени структурированный «порядок», который объективно встраивается в субсидиарную процедурную модель.

В связи с этим важно обозначить, что Закон об основах административных процедур так или иначе

привнес в административную сферу модернизационную процедурную идею и определил базовый алгоритм. Тем самым он обозначил потенциальную способность формировать как опосредованные (декларативные), так и прямые (структурные) соединения с различными блоками административной деятельности. В законе приведен набор процедурных ориентиров, и по своей направленности они в той или иной мере могут способствовать оптимизации самой схемы администрирования во многих сферах, в том числе эффективно дополняя принципы, закрепленные в том или ином законе.

Как представляется, особую важность данная проблематика приобретает в свете Концепции правовой политики, в категоричной форме рекомендующей правоприменительной сфере усилить действенность принципов права. В целом нормы-принципы формируют административные сферы, отражая как общие для них императивы управления, так и специфические факторы. Базовые законы декларируют достаточно обширный перечень принципов разного уровня, реализуемых в конкретных нормах. Важную, по сути, связующую функцию в этой системе принципов должны выполнять принципы административной процедуры (административного процесса).

Значимость соблюдения этих фундаментальных принципов в защитном механизме прав и законных интересов и, соответственно, обязательность проверки судами их соблюдения подчеркивает Постановление № 11. Прежде всего к вышеупомянутым принципам относится принцип открытости административной процедуры, обеспечивающий для заинтересованных лиц возможность участия в рассмотрении дела. При этом важно, чтобы другие принципы, вытекающие из правовой сущности административной процедуры, были активизированы. Современную практику публичного администрирования характеризуют как «большое предложение» принципов разной направленности и разного уровня, так и высокий уровень их апробации.

Сопутствующим методологическим ориентиром здесь также может стать формула Кодекса гражданского судопроизводства, определяющая формат рассмотрения «с учетом сущности» производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. По большому счету эта формула является важной в связи с доминирующей парадигмой, выраженной в системном обеспечении административного процедурно-процессуального правового порядка.

Заключение

Публичное администрирование своей сложной структурой и динамикой актуализирует задачу формирования синтезированной процедурно-процессуальной платформы. Эта задача и ее решение объективно

материализуются в отраслевом генезисе административного процесса, административного процессуального права. Важно обеспечивать его системность, концентрированность. Методологически ошибочно

и практически неэффективно строить этот процесс, апеллируя к особенностям, вариантам. Подход такого плана является конъюнктурным, сдерживающим, нивелирующим его сущность и значимость формирования административного процессуального права. Корректным может быть лишь вопрос этапов процесса, их содержания и выверенной смены. Подтверждением вышесказанному служат все трансформации в постсоветских государствах, итогом которых стала отраслевая идентификация административного процесса, реализованная в систематизированном (кодифицированном) процедурно-процессуальном законодательстве.

Отечественная административно-процессуальная методология, следуя в целом общепринятой парадигме, тем не менее сконцентрировалась на институционализации служебного, скорее материального, чем процессуального, блока «административных процедур». Характеризуя в целом текущий этап процессуализации публичного управления, следует констатировать функционирование диверсифицированной, фрагментированной модели.

Решение задачи по формированию административно-процессуальной отрасли права в Республике Беларусь видится в этапном преобразовании существующей модели в консолидированную модель с доминантой общей административной процедуры и субсидиарно зависимыми от нее специальными процедурами (производствами). В этом процессе также важна интеграция с судебным производством по делам, возникающим из административных и публичных правоотношений, прежде всего в вопросах методологического обеспечения правомерного административного акта.

Текущий этап развития консолидированной административной процедуры как определяющего фактора правоприменения может обеспечиваться на базе Закона об основах административных процедур с необходимым ее расширением за счет аналогового привлечения процессуальных принципов и конструкций, формирующих парадигмальную сущность и операционный механизм данного правового феномена.

Библиографические ссылки

1. Севрюгин ВЕ. Административно-процессуальное право как самостоятельная отрасль российского права. В: Кобзарь-Фролова МН, редактор. *Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса. Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения – 2022»; 24 февраля 2022 г.; Москва, Россия.* Москва: Институт государства и права РАН; 2022. с. 162–169.
2. Чуприс ОИ, Жигалко ЕВ, Кухарьков ЮВ, Петоченко ТМ, Постовалова ТА, Сивец СМ и др. *Административно-правовые споры в социальной сфере: теоретико-прикладные вопросы.* Чуприс ОИ, редактор. Минск: БГУ; 2016. 267 с.
3. Алехин АП, Кармолицкий АА, Козлов ЮМ. *Административное право Российской Федерации.* Москва: Зерцало; 1997. 671 с.
4. Попов ЛЛ. Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики. *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).* 2016;5:92–99.
5. Старостин СА. О соотношении понятий «административный процесс», «административное производство», «административные процедуры». *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).* 2016;5:100–106.
6. Кивель ВН. Административно-правовая защита прав человека. В: Бибило ВН, редактор. *Право и демократия. Выпуск 9.* Минск: Право и экономика; 1998. с. 112–124.
7. Зеленцов АБ, Кононов ПИ, Стахов АИ. Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право.* 2018;9(4):501–521. DOI: 10.21638/spbu14.2018.404.
8. Рябцев ЛМ, Чуприс ОИ, Телятицкая ТВ, Гвоздев ТВ, Крамник АН, Шишко ГБ и др. *Административное право.* Минск: Издательский центр БГУ; 2014. 607 с.
9. Гвоздев ДВ, Рябцев ЛМ, Чуприс ОИ, Василевич ГА, Крамник АН, Телятицкая ТВ и др. *Административное право.* Рябцев ЛМ, Чуприс ОИ, редакторы. Минск: Адукацыя і выхаванне; 2024. 558 с.
10. Брокер Л. Инквизиционный принцип в административном праве (административная процедура и административный процесс). *Вестник Института законодательства Республики Казахстан.* 2017;4:26–34.
11. Байтин МИ. Теоретические вопросы правовой процедуры. *Журнал российского права.* 2000;8:97–98.
12. Сарпеков РК, Шишимбаева СС. Административно-процедурные и административно-процессуальные отношения: понятие, особенности и их соотношение. *Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан.* 2019;2:44–51.
13. Старилов ЮН. Административный процесс: «административная подделка ради легкости административных воздействий» или способ усиления судебного контроля над администрацией. *Полицейское право.* 2006;4:5–23.

Статья поступила в редколлегию 12.06.2025.
Received by editorial board 12.06.2025.