

## О КОМПЛЕКСНОЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЕ

**А. В. Карамышев**

*доцент кафедры государственного управления  
юридического факультета Белорусского государственного университета,  
кандидат юридических наук, доцент  
akarwamot@gmail.com*

В статье в контексте теоретико-прикладной проблематики административного процесса обозначены ключевые параметры формирования отраслевой субсидиарной модели общей и специальных административных процедур на началах процессуальной консолидации.

**Ключевые слова:** административный процесс; общая административная процедура; специальные административные процедуры; субсидиарная модель; комплексный базовый закон.

Рассмотрение проблематики административной процедуры можно начать с паспорта научной специальности 12.00.14. Административный процесс, который охватывает весь комплекс проблем теоретического исследования данного правового феномена. И хотя административная процедура здесь не названа, хотя именно она формирует процесс. В то же время, в паспорте научной специальности обозначены «административные процедуры». Из-за своей специфичности этот организационно-правовой блок отделен от специальной проблематики процессуализации и помещен в общем наборе институтов административного права. Также из административного процесса выведен юрисдикционный механизм судебного контроля в государственном управлении. Он отнесен к научной специальности 12.00.15 – гражданский процесс; хозяйственный процесс; арбитражный процесс, с задачей исследования «особенностей рассмотрения дел с участием государственных органов».

Такая ситуация обусловлена дисбалансом процессуальной системы. В теоретическом плане это проявляется в сохраняющемся делении 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 [1, с. 503]. Признавая определенную научно-прикладную полезность данной конструкции, отметим, что группировка выстроена при отсутствии системного процедурно-процессуального законодательства, в котором отсутствует деление на административно-процедурный («неконфликтный») и административно-юрисдикционный («конфликтный») блоки. Эти блоки объединены в канве двувидовой (неформальной/ординарной и формальной/осложненной) общей административной процедуры и некоторых ее специальных форм. Обозначить такую модель можно используемым в научном обороте понятием «комплексная правовая процедура» [2, с. 97]. Ее отдаленной «реминисценцией» выступала модель, состоявшая из «простой» и «сложной (многоступенчатой)» административных процедур, первоначально закрепленная в Законе Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» (далее – Закон об основах административных процедур).

В условиях, когда вопрос о принятии процедурно-процессуального законодательства не вошел в практическую повестку, деление правоотношений на «процедурные» и «юрисдикционные» наряду с другими многочисленными классификациями можно было допустить в канве широкого теоретического дискурса. Резонно отмечено: «в связи с многообразием точек зрения на структуру административного процесса сложно определить даже приблизительно количество выделяемых учеными видов административных производств» [3, с. 11]. Однако на фоне примеров современного процедурно-процессуального праворегулирования количественный фактор утрачивает свое значение.

Именно данный фактор, а не качественный (структурный), превалирует в сохраняющихся подходах к выделению «административных процедур» и «административных производств». Важно подчеркнуть, что такое разделение не соответствует общепринятой нормативно-процедурной модели. 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.

Тем не менее, отечественная административистика оперирует количественным критерием, связывая его с «характером индивидуально-конкретных дел» [4, с. 269; 5, с. 220]. С принятием Закона об основах административных процедур и сопутствующего нормативного массива это число дало экспоненциальный рост за счет объемных перечней «процедурных производств», которые к тому же являются ничем иным, как материально-правовыми конструкциями.

В учебниках находим следующие виды административных производств: 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 [4, с. 269–270].

Несколько иная группировка представлена на Правовом форуме Беларуси: 1) административно-процедурное производство (лицензирование; регистрационное; правотворческое); 2) юрисдикционное производство (производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан; производство по делам о дисциплинарных проступках; производство по делам об административных правонарушениях) [6].

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 уместаются в типовую (общую-специальную) процедурную канву, которая должна регулироваться «комплексным базовым законом», что повсеместно реализовано в административном праве (процедурно-процессуальном законодательстве).

Проиллюстрируем проблематику. 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 (п. 2), что оно не распространяется на отношения, связанные с лицензированием отдельных видов деятельности. Более того, п. 12 Положения о лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2020 г. № 450, устанавливает, 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».

С принятием Закона Республики Беларусь от 14 октября 2022 г. № 213-З «О лицензировании» (далее – Закон о лицензировании) Закон об основах административных процедур был дополнен в ст. 3 п. 5<sup>1</sup> (сейчас это п. 7). Согласно 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 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 к соотношению норм Закона об основах административных процедур и Закона о лицензировании коллизионная формула, в принципе, некорректна.

Это подтверждает и сам характер процедурного наполнения Закона о лицензировании. Нормы глав 4 и 5, по сути, имеют материальное содержание. Процедурный элемент представлен фрагментарно. Таким образом, лицензионное производство не выглядит полным, самодостаточным. Требуется компенсационный механизм принципов и правил общей административной процедуры, что важно, в ее актуальной парадигме. Вопрос о субсидиарной связи с базовой административной процедурой также важен и для других производств. Рассмотрим альтернативные формулы: «общая процедурная норма (принцип) применяется в части, не урегулированной специальной нормой», либо – «специальная норма действует в части, не урегулированной общей нормой (принципом)». Характер процедурного наполнения Закона о лицензировании явно предполагает активацию последней. В рассмотренном примере (как и во многих других) такой выбор можно первично охарактеризовать как вынужденный, ситуационный. Однако, и в целом при рациональном форматировании типовой административно-процедурной модели в основу должна быть положена именно данная субсидиарная формула.

### Библиографический список

1. Зеленцов, А. Б. Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов // Вестн. Санкт-Петербургского ун-та. Право. – 2018. – № 4. – С. 501–521.
2. Байтин, М. И. Теоретические вопросы правовой процедуры / М. И. Байтин // Журн. рос. права. – 2000. – № 8. – С. 97–98.
3. Стариков, Ю. Н. Административный процесс: «административная подделка ради легкости административных воздействий» или Способ усиления судебного контроля над администрацией / Ю. Н. Стариков // Полицейское право. – 2006. – № 4. – С. 5–23.
4. Рябцев, Л. М. Административное право: учебник / Л. М. Рябцев, О. И. Чуприс [и др.] – Минск : Изд. центр БГУ, 2014. – 607 с.
5. Рябцев, Л. М. Административное право: учебник / Л. М. Рябцев, О. И. Чуприс [и др.] – Минск : Адукацыя і выхаванне, 2024. – 558 с.
6. Правовой форум Беларуси. – URL: <https://forumpravo.by/forums/information/?id=202> (дата обращения: 04.06.2025).