

УДК 342.92

ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА УЧАСТИЕ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

А. В. КАРАМЫШЕВ¹⁾

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

Аннотация. Рассматриваются правовые и организационные аспекты совершенствования административного производства в Республике Беларусь в парадигме процессуального принципа открытости. В заданном контексте определяются существенные особенности, проблемный ряд. Внимание акцентируется на средствах практического обеспечения права участника административного процесса быть заслушанным по обстоятельствам принимаемого административного акта.

Ключевые слова: административный процесс; административная процедура; принцип открытости; заинтересованное участие; прием заинтересованных лиц; личный прием; административное слушание.

PROCEDURAL SUPPORT OF THE RIGHT TO PARTICIPATE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

A. V. KARAMYSHEV^a

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

Abstract. This article examines the legal and organisational aspects of improving administrative proceedings in the Republic of Belarus within the paradigm of the procedural principle of openness. Within this context, significant features and a range of problems are identified. Attention is focused on the practical means of ensuring the right of a participant in administrative proceedings to be heard on the circumstances of the adopted administrative act.

Keywords: administrative process; administrative procedure; principle of openness; interested participation; reception of interested parties; personal reception; administrative hearing.

Введение

Одной из приоритетных целей современной административно-правовой науки является формирование развернутой системы принципов административного процесса. В целом их характеризуют непосредственное действие, конкретная регулятивность, универсальность, системная открытость, иерархичность [1, с. 125–126]. В этом контексте иссле-

дователями аргументируется необходимость выработки научной концепции принципов. Предлагается выверенная типология: общие (универсальные) административно-процессуальные принципы, видовые принципы (применительно к отдельным видам административного процесса), процессуально-производственные принципы (применительно к отдель-

Образец цитирования:

Карамышев АВ. Процессуальное обеспечение права на участие в административном производстве. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2026; 1:22–29.
EDN: DGMWJE

For citation:

Karamyshev AV. Procedural support of the right to participate in administrative proceedings. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2026;1:22–29. Russian.
EDN: DGMWJE

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

ным видам административных производств в структуре соответствующего вида административного процесса) [2, с. 124].

Системное понимание административного процесса выражается также через формулирование организационных (определяющих модель процедуры и логику действий публичной администрации как таковой) и функционально-аксиологических (задающих аксиологическую направленность в деятельности публичной администрации) принципов. В числе организационных принципов наряду с принципом активной роли публичной администрации («следственный», «инквизиционный» принцип) и принципом материальной истины отмечен принцип гласности [3, с. 204–205].

Действительно, объективно необходимая процессуализация административной деятельности связана с нормативно-правовым, методологическим

и организационно-практическим обеспечением принципа открытости. Являясь неотъемлемой частью надлежащей правовой процедуры (обеспечение права лица на защиту), он в конечном счете определяет структурную динамику производств, реализующих общую парадигму и операционную платформу административного процесса. В конкретных нормативных установлениях важно обеспечить эту стимулирующую и одновременно правозащитную функцию принципа открытости.

Настоящее исследование имеет две основные цели: 1) дать системную характеристику процессуальных средств, гарантирующих право участия в административном производстве для обеспечения фундаментального принципа открытости процесса; 2) определить основные факторы, обуславливающие недостаточность в законодательстве Республики Беларусь процессуальных гарантий открытости.

Основная часть

Открытость административной процедуры (производства) наряду с законностью, равенством заинтересованных лиц перед законом имеет значение конституционного принципа [4, с. 223]. Данный принцип находит воплощение в целом ряде норм Конституции Республики Беларусь в части конституционных обязанностей государственных органов, должностных лиц предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы (ст. 34), рассмотреть по существу поступившие обращения и в установленный срок дать мотивированный ответ (ст. 40), в пределах своей компетенции принять необходимые меры для осуществления защиты прав и свобод личности (ст. 59). Важное регулирующее значение для административного правоприменения имеет конституционная гарантия судебно-процессуальной защиты посредством реализации гражданами права обжалования в суд решений и действий (бездействия) государственных органов и должностных лиц, ущемляющих права и свободы (ст. 60).

Определенную специфику конституционализации сразу же задает реализованный в белорусском законодательстве «узкий» подход к понятию административных процедур как «особых действий» юридически значимого характера по работе с «отдельными видами» заявлений в отличие от «иных подходов» зарубежного законодательства [4, с. 223]. Данный тезис требует критических оговорок. Являясь по сути результатом перевода административной процедуры в «числовой» формат, трактовка процедур как некоего организационного множества не соотносится с признаком «узкий». Широта и разноплановость

реализуемых материальных правоотношений, представленная в соответствующих перечнях, не дает реальных оснований для того, чтобы говорить об «отдельных» заявлениях и «особых» действиях. «Узкую» сферу административных процедур проблематично соотносить с консолидацией, обозначенной в Концепции правовой политики Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 28 июня 2023 г. № 196.

В целом для оценки отечественного института административных процедур и сопоставления его с парадигмальным процессуально-правовым феноменом задействие формулы «узкий–стандартный–широкий» очевидно ошибочно. Соответственно, ошибочна вытекающая из нее оправдательная констатация вариативности моделей административной процедуры. Реальным подтверждением этого тезиса служит практика действия законов об административной процедуре (административном производстве) постсоветских государств. Обозначенный в них «упрощенный» или иной специальный процедурный порядок предполагает лишь некоторые отступления от общего режима. Принятый Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ модельный закон «Об административных процедурах»^{1*} (далее – модельный закон), несмотря на его название и предложенные видовые новации (административные процедуры с проведением устных слушаний, административные процедуры в электронной форме и др.), выдержан в том же ключе.

С точки зрения административно-процессуальной методологии белорусская модель по большинству критериев специфична [5, с. 23–24]. Пожалуй,

^{1*} О модельном законе «Об административных процедурах»: Постановление Межпарламент. Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, 28 окт. 2022 г., № 54-28 // Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств : сайт. URL: <https://cis.minsk.by/reestr2/doc/6691#text> (дата обращения: 25.02.2026).

она единственная в своем роде, если сопоставить ее с зарубежным законодательством об административной процедуре (административном производстве), модельным законом. Тем не менее реализация Закона Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» (далее – Закон об основах административных процедур), как и любого другого процессуального блока, должна верифицироваться с позиции конституционных доминант и их методологически развернутого инструментального наполнения. Для административной надстройки это обстоятельство важно по ряду причин. Во-первых, закон охватывает весьма обширный и значимый сегмент публичной деятельности. Во-вторых, закон в общем рассчитан на регулирование бинарной (как предоставляющей, так и юрисдикционной) модели взаимодействия частных лиц и публичных субъектов.

Законодательство об административной процедуре не свободно от ценностной ориентации: порядок работы, в котором протекает процесс формирования административного решения, происходят подготовка и нахождение решения органа исполнительной власти, важен как для эффективного и рационального выполнения задач, так и для правовой защиты лиц, а также демократической легитимации административного решения [6, с. 29]. Законодательство о процедурах действует в качестве усилителя содержания основных прав [7, с. 340].

С переносом в процессуальную материю конституционного императива в ст. 4 Закона об основах административных процедур формулируется принцип открытости. Он обеспечивает возможность заинтересованному лицу ознакомиться с материалами, связанными с рассмотрением его заявления, и принимать участие в рассмотрении такого заявления лично и (или) через своих представителей. Эти положения являются базовыми. Для системной конкретизации принципа в его содержании методологически важно выделить доминантные позиции. В зарубежном законодательстве об административной процедуре (административном производстве) и модельном законе принцип открытости в числе принципов прямо не называется, однако, безусловно, предполагается, системно реализуясь в конкретных процедурных правилах. В то же время в упомянутых документах имеются аналоги принципа открытости.

Примером могут служить положения Административного кодекса Республики Молдова, закрепившие «принцип понятности и прозрачности действий органа публичной власти». Принцип требует сделать административное производство понятным для участников на каждом его этапе. Если участник производства обязан выполнить определенные действия, ему ясно и понятно должен быть разъяснен порядок их осуществления. Органы публичной власти должны в предусмотренном законом порядке

обеспечить беспрепятственное участие заинтересованных лиц в административном производстве.

Этим положениям в целом созвучны нормы Закона об основах административных процедур, закрепляющие организацию приема заинтересованных лиц (ст. 6), обязанности уполномоченных органов давать разъяснения заинтересованным лицам (ст. 9), право заинтересованных лиц получать от уполномоченных органов разъяснение своих прав и обязанностей, принимать участие в осуществлении административных процедур, знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением своих заявлений, в том числе с полученными уполномоченными органами от других государственных органов, иных организаций документами и (или) сведениями, необходимыми для осуществления административных процедур (ст. 10). Соответствующие правила закреплены применительно к участию в административной процедуре третьих лиц (ст. 11¹). Приведенные нормы формируют декларирующий, установочный блок открытого процесса. Важно обеспечить его действенность (беспрепятственность) непосредственно в реализующих процедурных нормах.

Совокупность административных процедур составляет в комплексе административное производство [8, с. 105]. Принцип открытости административного производства – это общепроцессуальный принцип [2, с. 136–137]. Он имеет собственное структурно-содержательное наполнение, являющееся существенным фактором качественного структурирования всей процедуры. Чем полнее реализация принципов административного права, административных процедур, тем логичнее и «равномернее» структура административной процедуры [3, с. 15]. Закрепленная в Законе об основах административных процедур формула принципа обозначает его общий контур. Он формируется двумя базовыми составляющими, которые имеет смысл верифицировать в контексте надлежащей реализации этапов и стадий процедуры. В связи с вышесказанным еще раз подчеркнем, что обе компоненты имеют конституционно-правовое значение.

Первая составляющая связана с реализацией участником административной процедуры (процесса) права знакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы. Действие данного правоотношения – значимый процессуальный этап. Зарубежные законы закрепляют основные положения о порядке ознакомления с материалами дела. Так, в соответствии с Административным процедурно-процессуальным кодексом Республики Казахстан участнику административной процедуры должна быть предоставлена возможность ознакомления с материалами административного дела как в ходе административного дела, так и после его рассмотрения в срок не позднее трех рабочих дней со дня заявления ходатайства.

При ознакомлении участника с материалами дела административный орган обязан обеспечить соблюдение законодательства о государственных секретах и иной охраняемой законом тайны. Участник административной процедуры в процессе ознакомления с материалами административного дела вправе снимать копии с документов, в том числе с помощью научно-технических средств, выписывать в любом объеме любые сведения, за исключением сведений, содержащих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну. В то же время согласно Закону Азербайджанской Республики от 21 октября 2005 г. № 1036-ПQ «Об административном производстве» в случае отказа в предоставлении для ознакомления документа, в содержание которого входит какая-либо тайна, охраняемая законом, административный орган обязан без причинения вреда охраняемым законом интересам предоставить заинтересованному лицу по возможности полные сведения о содержании данного документа.

Если говорить об административном процессе в Республике Беларусь в системном его понимании, то порядок ознакомления участников с материалами дела в той или иной мере представлен в документах. Так, Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях комплексно определяет этот порядок положениями ст. 11.26 «Ознакомление с материалами дела об административном правонарушении». Что касается Закона об основах административных процедур, то он от такой комплексности уходит, ограничиваясь двумя позициями, причем проблемными. Вопросы ознакомительного этапа не нашли отражения в постановлении Министерства юстиции Республики Беларусь от 7 мая 2009 г. № 39 «О порядке ведения делопроизводства по административным процедурам». Фиксация хода рассмотрения документов по вопросам осуществления административных процедур требует отражать в соответствующей графе регистрационно-контрольной формы сведения о направленных запросах, а также полученных документах и сведениях, направлении заявления заинтересованного лица на рассмотрение в уполномоченный орган, виде принятого административного решения, уведомлении заинтересованного лица о принятом административном решении (п. 13). Отсутствует ознакомительный регламент и в общей Инструкции по делопроизводству в государственных органах, иных организациях, утвержденной постановлением Министерства юстиции Республики Беларусь от 29 августа 2025 г. № 65.

Что касается проблемных аспектов рассматриваемого вопроса, то один видится в отсылке к законодательству о государственных секретах, коммерческой или иной охраняемой законом тайне. Следует отметить, что Закон Республики Беларусь от 19 июля 2010 г. № 170-З «О государственных секретах» в ст. 33 регулирует вопросы допуска к государственным се-

кретам определенного круга субъектов, в том числе участников административного процесса (по делам об административных правонарушениях). Соответственно, Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях в ст. 11.26 обязывает должностное лицо органа, ведущего административный процесс, предупредить участника об ответственности за разглашение таких сведений и взять об этом подписку. Закон Республики Беларусь от 5 января 2013 г. № 16-З «О коммерческой тайне» в ст. 13 регулирует соответствующие вопросы для участников уголовного, гражданского, хозяйственного, административного судопроизводства. В такой ситуации использование бланкетной нормы по отношению к участникам административной процедуры проблематично. В свою очередь, наличие такой отсылки делает проблематичным использование процессуальной аналогии. Специфика предмета исключает перенос решения в поле административной дискреции.

Другим по-своему проблемным аспектом, требующим комментария, является конструкция, материализующая результат ознакомительного этапа в «выписках» из документов дела. Данный алгоритм при его прямом императивном применении очевидно непрактичен. По большому счету он является блокирующим фактором. Осуществление необходимых извлечений из документов и их запись (или запись содержания всего документа) могут быть весьма трудоемкими процессами. В конечном счете установленное правило вступает в противоречие с законными интересами участников административной процедуры и может деформировать не только соответствующий этап, но и весь последующий ход рассмотрения дела.

Типичной является норма Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан, согласно которой участник административной процедуры в процессе ознакомления с материалами административного дела вправе выписывать любые сведения в любом объеме, а также снимать копии с документов. Поскольку до настоящего времени ограничительная норма отечественного закона не скорректирована, есть основания полагать, что в административной практике она зачастую замещается организационным обычаем, дающим возможность участникам делать копии документов. Непосредственное влияние на данную ситуацию оказывает соответствующая норма Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон об обращениях граждан и юридических лиц), несмотря на наличие заданного (искусственного) размежевания этих публично-правовых сфер.

Следующая конституционная составляющая открытости призвана обеспечить прямое практическое участие заинтересованного лица в реализации административной процедуры. Вместе с официальной

(правоустановленностью процедурного порядка) открытое участие реализует принцип публичности [9, с. 45]. Закон об основах административных процедур декларирует право участия, однако уходит от его перевода в развернутый системный перечень процессуальных возможностей и корреспондирующих обязанностей с определением условий и порядка их реализации. В зарубежном законодательстве, в частности, в приведенных в настоящей статье законах об административной процедуре (административном производстве) прослеживается именно такая тенденция. В контексте принципа открытости процесса особое значение придается праву быть выслушанным. Его закрепляют указанные законы и модельный закон в статьях о слушании административного дела. Право участвовать и (или) быть выслушанным составляет важную часть принципа надлежащей административной процедуры в основных правовых традициях [10, с. 52].

Заинтересованному лицу гарантируется возможность предоставить относящуюся к делу информацию, дать объяснения и комментарии до того, как решение было принято. Частное лицо имеет право узнать факты, затрагивающие его дело. Таким образом, администрация обязана создать возможность для изучения и оценки фактов, которые могут повлиять на рассмотрение дела, проверки их правильности, а также удостоверения в том, что все факты, имеющие отношение к делу, были исследованы [1, с. 129]. Европейский кодекс надлежащего административного поведения в ст. 16 предусматривает обязанность должностных лиц обеспечить право лица на защиту на каждом этапе^{2*} процедуры принятия решения. Зарубежное законодательство знает такую форму, как предварительное решение, например, по вопросам лицензирования или взимания налогов. Участнику административной процедуры обеспечивается право предоставить или высказать возражение на предварительное решение по административному делу.

Механизм реализации права быть выслушанным, содержащий в себе принцип открытости административной процедуры, наглядно показан в модельном законе. Прежде всего, данному праву корреспондирует обязанность административного органа предоставить участнику административной процедуры возможность выразить свою позицию в формате устного слушания административного дела. Подробно урегулированы организационные вопросы слушания (письменное извещение участников с разъяснением последствий неявки, основания для непроведения слушания с учетом позиции участников либо в связи с особой срочностью), также акцентируется внимание на порядке ведения устных слушаний с позиций инквизиционного процесса.

Должностное лицо административного органа, ведущее устные слушания, обязано обсудить существо рассматриваемого административного дела со

всеми участниками административной процедуры. Это лицо должно способствовать устранению неясности (неопределенности) в имеющихся заявлениях участников административной процедуры, разъяснять ее участникам обязательность подачи недостающих заявлений и представления необходимых для рассмотрения административного дела информации и документов, способствовать восполнению нехватки сведений для рассмотрения административного дела по существу.

Право заявителя, иных участников административной процедуры выразить мнение может реализовываться путем личного участия в устных слушаниях по административному делу, направления мнения в письменном или электронном виде. При этом право на заслушивание не является абсолютным. Существует множество исключений, когда в данном праве может быть отказано [11, с. 209]. Устные слушания могут не проводиться, если административный орган принимает благоприятствующий административный акт, не затрагивающий права и законные интересы других лиц, осуществляется упрощенная административная процедура, требуется незамедлительное принятие административного акта в целях защиты прав и законных интересов граждан, юридических лиц, публичных интересов (обоснование подлежит указанию в административном акте), подано ходатайство заявителя, иных участников административной процедуры, решение по административному делу принимается при осуществлении автоматизированной административной процедуры, при этом административный орган не наделен административным усмотрением, принимается акт о принудительном исполнении.

В случае устного выражения участником административной процедуры своего возражения ведется протокол заслушивания. В протоколе указываются содержание рассматриваемого вопроса, объяснений, вопросов и ответов, выступлений участвующих лиц. Участник административной процедуры и (или) иное лицо, участвующее в административном деле, вправе ходатайствовать в устной форме о занесении в протокол заслушивания сведений о фактических обстоятельствах, которые они считают существенными для рассмотрения административного дела.

Закон об основах административных процедур не формулирует такие конструкции. Практикой устойчивые организационные подходы также не выработаны. Данная проблема видится отчетливее при сопоставлении нормы Закона об основах административных процедур с нормами законов об обращении граждан и юридических лиц. При всех инструментальных отличиях и разграничительных линиях в процессуальном отношении они реализуют один и тот же подход. В этом плане показательными являются положения ст. 6 Закона об основах админист-

^{2*} Здесь и далее курсив наш. – А. К.

ративных процедур «Прием заинтересованных лиц». В определенном смысле они стали ограниченной проекцией организационно-правовой формы «личный прием граждан», предусмотренной ст. 11 Закона Республики Беларусь от 6 июня 1996 г. № 407-ХІІІ «Об обращениях граждан» (в редакции Закона Республики Беларусь от 1 ноября 2004 г. № 340-З «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам рассмотрения обращений граждан»).

Важно отметить, что открытая модель в виде личного приема, осуществляемого представителем публичной власти, изначально позиционировалась как правоприменительный регулятор, прямо ориентированный на рассмотрение (заслушивание) вопроса по существу и принятие того или иного распорядительного решения. Вместе с тем регулятор действовал избирательно, как реакция на устные обращения, что прямо предусматривалось нормой ст. 11 вышеупомянутого закона. Согласно ей в случае невозможности решения вопроса, изложенного в устном обращении во время личного приема, обращение могло быть изложено письменно и подлежало рассмотрению в порядке, установленном для соответствующего вида обращений. Здесь важно то, что в рамках личного приема предполагалось (требовалось) выполнить тот или иной объем процессуальных по сути действий: уточнить вид и предмет обращения, исследовать и верифицировать предъявленные документы, заслушать пояснения и доводы (возражения), обеспечить при необходимости фиксацию хода рассмотрения обращения и т. п. При отсутствии прямых правовых ориентиров реализовать этот процедурный комплекс сложно, особенно на фоне разграничительного понимания и регулирования административного процесса, административной процедуры, производства по обращениям.

Когда отечественная публично-административная надстройка, модернизируясь и при этом избегая влияния «привнесенных» моделей, подошла к введению в действие знакового процессуального института административной процедуры, личный прием, будучи упорядоченным, должен был стать ее несущим элементом. Например, Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан устанавливает, что, если обращение не может быть разрешено должностным лицом во время приема, оно излагается в письменной форме и с ним ведется работа как с письменным обращением. Закон об основах административных процедур в нормах главы 5 «Порядок рассмотрения заявления заинтересованного лица» не наделил этот порядок процессуальными признаками слушания дела, акцентируя внимание на сопутствующих организационных аспектах приема лиц (кадровом обеспечении, графике работы, очередности, локализации приема заявлений, в том числе устных, и выдаче административных решений).

Известное отклонение от изложенной выше процессуальной позиции претерпел и Закон об обращениях граждан и юридических лиц. Норма ст. 11 утратившего силу Закона Республики Беларусь от 6 июня 1996 г. № 407-ХІІІ «Об обращениях граждан» в новом законе существенно видоизменилась. Личный прием в целом не обусловлен принятием и объявлением результирующего решения. Скорее, возросла важность его внешней функции как широкого привычного канала коммуникации частных и публичных субъектов. Соответственно, он стал еще менее процессуализованным. Ведь принцип открытости не может реализовываться через рекомендации о доброжелательном и внимательном отношении работников уполномоченного органа к заинтересованным лицам, третьим лицам, а также о недопущении формализма, бюрократизма, волокиты, предвзятого, нетактичного поведения, грубости и неуважения к заявителям, принятии мер для полного, объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений (ст. 9).

При исследовании административной процедуры методологически важным является обеспечение ее структурного понимания. В этом плане полезна понятная структурная схема, обозначенная в Законе Республики Армения от 18 февраля 2004 г. ЗР-41-Н «Об основах администрирования и административном производстве». Административное производство состоит из этапа возбуждения, текущего и завершающего этапов производства, которые являются взаимосвязанными. Они в числе прочего решают задачу *кумулятивного* действия принципа открытости. Отечественные авторы при рассмотрении отраслевой проблематики акцентируют внимание на наличие многоступенчатых процедур, на разных стадиях которых могут приниматься административные акты [12, с. 66].

В статье 19 Закона об основах административных процедур изложен алгоритм рассмотрения заявления заинтересованного лица. В нем можно выделить две взаимосвязанные направляющие: информационно-накопительную и аналитико-результативную. Они обеспечиваются посредством изучения представленных заинтересованным лицом документов и сведений, поиска и анализа документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры, которые имеются в уполномоченном органе, сверки информации, содержащейся в представленных заинтересованным лицом документах и (или) сведениях, с информацией, имеющейся в уполномоченном органе, получения необходимых сведений из информационных ресурсов (систем), запросов в другие государственные органы, иные организации, принятия иных необходимых мер. По итогу проведения данных мероприятий устанавливаются наличие или отсутствие оснований для осуществления административной процедуры, принимается административное решение.

В таком виде рассмотрение заявления представлено схематично. При прямом прочтении оно выглядит закрытым. Это обстоятельство относится также к рассмотрению административной жалобы на административное решение. Регламент рассмотрения, изложенный в ст. 35 и 36 Закона об основах административных процедур, касается вопросов единоличного или коллегиального рассмотрения жалобы, объема исследуемых документов, проверки законности и обоснованности решения в полном объеме независимо от доводов, изложенных в жалобе. Реальное содержание данных стадий процесса может быть раскрыто в контексте принципа открытости, т. е. обеспеченного участия заинтересованного лица.

Конкретные аспекты можно рассмотреть на примере административной процедуры, состоящей из нескольких блоков. Таковой, например, является процедура решения вопроса о принятии на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий. Первый блок организуется в соответствии с Положением о порядке создания и деятельности службы «одно окно», утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 24 мая 2018 г. № 202. В его рамках решаются вопросы оформления соответствующего заявления, получения необходимых документов, существует возможность получения разъяснений и консультаций жилищно-правового характера. В соответствии со ст. 39 Жилищного кодекса Республики Беларусь второй блок определяет работу общественной комиссии по жилищным вопросам, третий – итоговое рассмотрение вопроса местным исполнительным и распорядительным органом (руководящим органом организации совместно с профсоюзным комитетом).

Статья 41 «Рассмотрение заявления гражданина о принятии на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий» Жилищного кодекса Республики Беларусь о рассмотрении как таковом (в контексте открытости) умалчивает, фиксируя только административные функции регистрации заявления, принятия решения и сообщения заявителю. Примерное положение об общественной комиссии по жилищным вопросам, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 марта 2000 г. № 429, содержит дискреционную норму о том, что граждане, в отношении которых выносится решение, могут быть приглашены на заседание комиссии в случае необходимости. Итоговое решение по вопросу постановки на учет нуждающихся принимает местный исполнительный и распорядительный орган. Для регламентов этих органов типичным является

пункт, допускающий присутствие граждан на заседаниях с разрешения (по усмотрению) председательствующего. При этом формат возможного участия регламенты не определяют.

В реальности приведенные позиции так или иначе видоизменяются. Однако уповать лишь на ожидаемо позитивные и самодостаточные управленческие традиции будет ошибкой. Процессуально-правовая регламентация необходима и важна. При решении жилищного вопроса, тем более при наличии подготовленного проекта решения об отказе в принятии на учет (обременяющего административного акта), «разрешительный принцип» как таковой не может выступать регулятором. Лицу в процессуально обязывающем порядке при надлежащем извещении должна обеспечиваться возможность участвовать в рассмотрении дела и изложении пояснений и особенно возражений. В завершение административного слушания (итоговый этап стадии рассмотрения дела) с участием лица необходимо установить наличие или отсутствие оснований для совершения административной процедуры, как того требует Закон об основах административных процедур. В той или иной мере подобная проблематика характерна для других административных процедур и производств [5, с. 22–23].

В условиях методологического и нормативного дефицита особенно важным становится целенаправленное обеспечение принципа административной открытости судебной практикой. Это направление было обозначено сразу после принятия Закона об основах административных процедур. Постановление 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) обязывает суды при рассмотрении споров проверять, были ли при вынесении административных решений соблюдены принципы административных процедур (п. 22).

В этом контексте для обеспечения охвата судебным контролем всех этапов административной процедуры (производства) обоснованно констатируется допустимость судебного обжалования наряду с итоговыми административными решениями промежуточных управленческих актов, что усилит гарантии защиты интересов лиц, повысит качество этих актов, в том числе процессуальную детерминированность и результативность [13, с. 38].

Заключение

Принцип открытости, как и другие процессуальные принципы, важно понимать как конкретное императивное предписание для разрешения всеми уполномоченными органами административных дел

[2, с. 135]. Этот фундаментальный принцип должен реализоваться в развернутом системном перечне процессуальных возможностей и корреспондирующих обязанностей, определении условий и порядка

их реализации. К отечественному законодательству может быть отнесен критический тезис о том, что ключевой этап, на котором должна реализовываться процедурная правосубъектность невластных участников (стадия рассмотрения дела), носит преимущественно внутриорганизационный характер [3, с. 15]. Как следствие, выходят на первый план и приобретают мобилизационную направленность факторы управленческой культуры, этики, усмотрения.

Неоправданной рефлексией на это обстоятельство видится норма Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь, обязывающая суды проверять соблюдение порядка принятия оспариваемого акта с оговоркой «если такой порядок установлен». Очевидно, что имеется в виду в той или иной степени формализованный процедурный регламент.

Однако от проверки соблюдения фундаментальных процессуально-правовых принципов суд не может уклониться. На их основе ему необходимо в общих чертах сформулировать надлежащий процессуальный алгоритм, который должен был соблюдаться при рассмотрении административного дела и принятии правомерного решения.

Правозащитный императив судебного контроля за соблюдением процедурных (процессуальных) принципов, декларируемый в Постановлении № 11, должен реализовываться применительно к различным административным производствам. Для этой реализации в судебных постановлениях важна специальная оценка (как негативная, так и позитивная) взаимодействия сторон с точки зрения обеспечения права лица на участие в административном процессе.

Библиографические ссылки

1. Давыдов КВ. Принципы административных процедур: функции, система, перспективы развития. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право*. 2017;2:125–143.
2. Кононов ПИ, Зюзин ВА. Принципы современного внесудебного административного процесса (административного производства): проблемы понимания и систематизации. *Правосудие/Justice*. 2020;2(3):119–145. DOI: 10.37399/2686-9241.2020.3.119–145.
3. Давыдов КВ. *Административные процедуры: концепция правового регулирования* [диссертация]. Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского; 2020. 655 с.
4. 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.
5. Карамышев АВ. Административный процесс: методологические аспекты отраслевой идентификации. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2025;2:16–25. EDN: OWPHRW.
6. Брокер Л. Инквизиционный принцип в административном праве (административная процедура и административный процесс). *Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан*. 2017;4:26–34.
7. Шмидт-Ассманн Э. Кодификация законодательства об административных процедурах: традиции и модели. В: Й. Пуделька, редактор. *Ежегодник публичного права – 2017. Усмотрение и оценочные понятия в административном праве*. Москва: Инфотропик Медиа; 2017. с. 332–362.
8. Старостин СА. О соотношении понятий «административный процесс», «административное производство», «административные процедуры». *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*. 2016;5:100–106.
9. Беженцев АА. Административные процедуры: уточнение дефиниции и характеристика общеправовых принципов. *Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право*. 2023;2:39–48.
10. Курындин ПА. Надлежащая административная процедура как общий принцип административного права. *Российская юстиция*. 2024;5:48–56.
11. Майле АД. Законодательство об административных процедурах: опыт Германии. *Сибирское юридическое обозрение*. 2021;2:204–215. DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-2-204-215.
12. Скобелев ВП, Шахрай ИС. О специфике земельных споров и некоторых проблемах их подведомственности судам. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2018;2:64–77.
13. Скобелев ВП. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел, связанных с обжалованием действий государственных органов и должностных лиц в сфере земельных правоотношений. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2019;1:32–49.

Статья поступила в редакцию 04.03.2026.
Received by editorial board 04.03.2026.